

N° 358

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les Archives nationales,

Par MM. Vincent ÉBLÉ et André GATTOLIN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
1. <i>Une organisation complexe et des défaillances qui appellent une réforme rapide de la gouvernance des archives nationales</i>	<i>6</i>
2. <i>Pour éviter une nouvelle impasse immobilière, les conséquences de la fermeture du site de Fontainebleau doivent être tirées au plus vite</i>	<i>9</i>
3. <i>Un projet immobilier ambitieux concernant le « quadrilatère Rohan-Soubise » à Paris, qui doit demeurer un site archivistique</i>	<i>12</i>
4. <i>Une attractivité très faible des archives nationales en matière de ressources humaines : ouvrir les négociations salariales et revoir l'organisation et le temps de travail</i>	<i>13</i>
5. <i>Consolider le réseau d'archives interministériel en généralisant les missions d'archives.....</i>	<i>14</i>
6. <i>Le projet « VITAM » et la mise en place d'un portail d'archives public « France Archives » : des avancées à conforter.....</i>	<i>16</i>
 TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	 17
 ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	 49

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Mesdames, Messieurs,

Le 18 décembre 2015, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une **enquête portant sur les archives nationales**.

Cette enquête est intervenue près de **dix ans après la création en 2007 des trois services à compétence nationale (SCN) des archives nationales** : celui des archives nationales proprement dites (AN), celui des archives nationales du monde du travail (ANMT) et celui des archives nationales d'outre-mer (ANOM). Ces trois services se répartissent sur cinq sites (Pierrefitte-sur-Seine, Fontainebleau et Paris pour les AN, Aix-en-Provence pour les ANOM et Roubaix pour les ANMT).

Le sujet a revêtu une **actualité accrue avec la décision de fermeture du site de Fontainebleau**, annoncée par la ministre de la culture et de la communication lors du comité technique ministériel du 28 juin 2016 et qui devrait intervenir dans un délai de quatre ans.

Pour donner suite à la remise de l'enquête par la Cour des comptes, la commission des finances du Sénat a organisé, le **1^{er} février 2017**, une **audition réunissant des représentants de la Cour des comptes et des principales parties prenantes** : le ministère de la culture et de la communication, le service à compétence nationale des archives nationales mais aussi les archivistes et les usagers du service public des archives.

Ont ainsi été entendus Françoise Banat-Berger, directrice des Archives nationales, Pierre-Frédéric Brau, président de l'association des archivistes français, Hervé Lemoine, directeur, chargé des archives au sein de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication, Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes et Gilles Morin, président de l'association des usagers du service public des Archives nationales (AUSPAN).

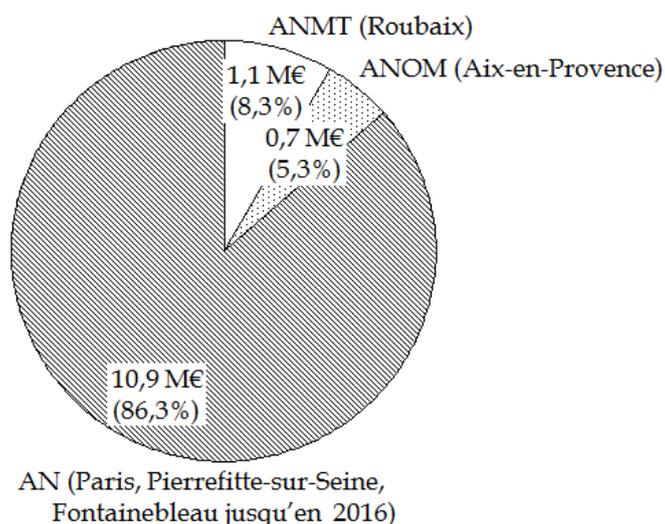
1. Une organisation complexe et des défaillances qui appellent une réforme rapide de la gouvernance des archives nationales

L'enquête de la Cour des comptes commandée par la commission des finances du Sénat intervient près de **dix ans après la réforme de 2007**, qui visait à donner une autonomie de gestion aux centres des Archives nationales par rapport à la direction des Archives de France, qui devait être recentrée sur ses missions non opérationnelles de conception et de contrôle.

Ont ainsi été créés le 1^{er} janvier 2007 **trois services à compétence nationale (SCN) des archives nationales** : le service des archives nationales proprement dites (AN), qui est, de loin, celui dont le budget est le plus important, le service des archives nationales du monde du travail (ANMT) et celui des archives nationales d'outre-mer (ANOM). Ces **trois services à compétence nationale se répartissent sur cinq sites** : Pierrefitte-sur-Seine, Fontainebleau et Paris pour les AN, Aix-en-Provence pour les ANOM et Roubaix pour les ANMT. S'ajoute aux SCN le **centre national du microfilm et de la numérisation (CNMN)**, situé à Espeyran et resté un service de la direction des archives en raison de sa taille réduite.

Budget (hors crédits de titre 2) des trois services à compétence nationale des archives en 2015

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données présentées par la Cour des comptes

Les Archives nationales, les Archives nationales d'outre-mer et les Archives nationales du monde du travail font partie du **réseau des Archives de France**, organisé et coordonné par le service interministériel des archives

de France (SIAF), lui-même placé sous l'autorité du directeur général des patrimoines du ministère de la culture et de la communication.

L'organisation des archives nationales est donc d'une grande complexité, d'autant plus que doivent être ajoutés aux trois SCN précités des **services ministériels dérogatoires**, comme celui du ministère de la défense, des affaires étrangères ou encore des finances.

Cette **complexité administrative** ne facilite pas l'appréhension et le suivi budgétaire des montants consacrés aux archives nationales : si le budget alloué aux archives nationales, aux ANOM et aux ANMT s'élève à **environ 38 millions d'euros**, il faut noter que ce chiffre est incomplet dans la mesure où il ne prend pas en compte le coût du service interministériel des archives de France (SIAF) ni celui des services d'archives dans les ministères versants.

Le suivi des crédits alloués aux archives nationales est rendu encore plus malaisé par le fait que les **dépenses de personnel (environ 27 millions d'euros) sont prises en charge par le programme 224** « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », qui regroupe les moyens de l'administration centrale du ministère, tandis que les crédits de fonctionnement et d'investissement (environ 11 millions d'euros) sont portés par l'action 4 du programme 175 « Patrimoines ». Le fait que les crédits de titre 2 ne soient pas distincts de ceux du ministère s'explique par le **statut de service à compétence nationale**, qui ne dote aucun des services des archives de la personnalité morale ni d'outils de gestion financiers distincts de ceux du ministère.

S'ajoutent à ces difficultés d'organisation des **défaillances réelles dans la gouvernance des trois SCN, en particulier concernant les deux services spécialisés situés à Aix-en-Provence et à Roubaix**. Alors que la collecte, la conservation et la communication des archives font partie des premières missions régaliennes de l'État, force est de constater que les archives sont aujourd'hui **un des parents pauvres des politiques culturelles**.

En témoigne notamment **l'absence de cadrage et de stratégie** qui a longtemps marqué le service des archives nationales et continue de peser sur les deux plus petits services (ANOM et ANMT) : **les AN n'ont été dotées d'un projet scientifique, culturel et éducatif (PSCE) qu'à partir de 2012** - ce qui signifie qu'elles ont fonctionné sans projet finalisé pendant cinq ans, de 2007 à 2012 - et **aucun projet scientifique n'a encore été établi pour les ANOM et les ANMT**.

De façon générale, **les autorités de tutelle - c'est-à-dire le ministère de la culture et de la communication - n'ont pas suffisamment défini le périmètre d'action des trois services, leurs missions, les résultats attendus et les outils pour en rendre compte** - contrairement à ce que prévoit la circulaire du Premier ministre du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence

nationale et de délégation de signature des ministres. À titre d'exemple, seule la directrice actuelle des archives nationales a reçu, en 2014, une lettre de mission lui assignant des objectifs : dans les deux SCN spécialisés des ANOM et des ANMT, aucun des directeurs passés ou actuels n'a été destinataire d'un tel document. **La gestion des postes de direction dans ces deux SCN a été lacunaire et de longues vacances de poste sont à déplorer :** les ANMT ont fonctionné sans directeur de décembre 2011 à septembre 2012, de même que les ANOM entre septembre 2013 et février 2014.

L'absence de cadrage par les autorités de tutelle n'est pas sans conséquences concrètes sur le fonctionnement des services.

D'une part, des **arriérés de classement** sont constatés dans les trois SCN, même quand les fonds sont clos comme pour les ANOM : en d'autres termes, **une partie importante des archives conservées n'est pas répertoriée ni classée**, ce qui rend leur recherche et leur communication au public quasiment impossible. Ainsi, certains fonds n'ont pas encore été débarrassés depuis leur rapatriement d'Algérie en 1962, voire d'Indochine dans les années 1950. Non seulement les archives ne sont pas toutes classées, mais **ni les ANOM, ni les ANMT ne disposent d'une estimation fiable des stocks d'archives qui doivent encore être traités**. Aux AN, les arriérés de tri et de classement sont évalués à environ 10 % des fonds conservés, soit 35 kilomètres linéaires.

D'autre part, **l'organisation et le fonctionnement administratif des services ne sont pas satisfaisants** : la gestion des ressources humaines et la gestion financière paraissent perfectibles. Aucun budget formalisé n'est élaboré et le service des archives nationales, dont le budget est pourtant conséquent, ne produit aucun compte-rendu de la gestion budgétaire annuelle. Les AN reconnaissent ainsi que leurs documents budgétaires et financiers sont « *très nombreux, hétérogènes, parcellaires et difficiles à dater* ». Aucun des trois SCN ne se voit notifier un plafond d'emploi officiel et les procédures de recrutement sont longues et rigides.

En outre, le dialogue social est extrêmement tendu sur plusieurs sites : pas moins de quatre missions d'inspection ou d'audits externes se sont succédé aux ANMT entre 2001 et 2016 et, aux ANOM, la Cour des comptes indique que « *la visite réalisée sur place a permis de constater une situation dégradée depuis mars 2015* ». De même, à Fontainebleau, **les échanges entre la direction des archives nationales et les syndicats paraissent marqués par des crispations récurrentes**, comme votre rapporteur spécial Vincent Éblé a d'ailleurs pu le constater à l'occasion de sa visite du site lors de laquelle un groupe de représentants syndicaux est venu à l'impromptu au cours d'une réunion avec la direction pour lui remettre un rapport.

Enfin, **la réforme entreprise en 2007 n'a pas permis de rapprocher les trois services à compétence nationale les uns des autres** : des disparités importantes subsistent, en matière de conservation mais aussi de communication des archives – par exemple, les horaires des salles de lecture

varient beaucoup d'un service à un autre. Les autorités de tutelle n'ont donc pas non plus réussi à coordonner l'action des trois SCN, qui font face à des problématiques similaires mais ne mutualisent pas leurs projets : chaque SCN dispose, par exemple, de son propre outil de classement des archives.

Il est clair que la réforme de 2007 ayant conduit à la création de trois services à compétence nationale (ou SCN) est **inaboutie**, principalement en raison du **manque de cadrage des SCN par le ministère de la culture** et de la communication.

Les problèmes identifiés par la Cour des comptes, dont certains sont relativement graves, doivent recevoir une **réponse rapide et à la hauteur des enjeux de la part du ministère de la culture et de la communication**. La création d'un établissement public administratif, proposée par la Cour des comptes, constitue une piste intéressante dans la mesure où elle contribuerait à professionnaliser la gestion des services et **mettrait le ministère dans les conditions de mieux exercer ses missions de pilotage stratégique et de contrôle** avec, en particulier, la fixation d'un plafond d'emploi, l'envoi systématique d'une lettre de mission et d'objectifs ou l'élaboration d'un budget formalisé.

La création d'un établissement public administratif doit avoir pour seul but **d'améliorer la gestion des trois SCN et de faciliter leur coordination** afin que le service rendu aux usagers du service public des archives nationales soit aussi bon que possible. Il ne s'agit aucunement de procéder, sous couvert de réorganisation administrative, à des coupes budgétaires qui fragiliseraient encore davantage des services qui rencontrent déjà des difficultés importantes. Par ailleurs, **le maintien des ANMT sur le site de Roubaix et des ANOM sur le site d'Aix-en-Provence est souhaitable : il n'est donc absolument pas question d'envisager une centralisation « physique » des sites**, mais seulement un regroupement administratif.

2. Pour éviter une nouvelle impasse immobilière, les conséquences de la fermeture du site de Fontainebleau doivent être tirées au plus vite

Les **problématiques immobilières constituent un enjeu central pour les Archives nationales** : se posent à la fois des questions relatives à la taille des bâtiments, c'est-à-dire au **volume d'archives** qu'ils peuvent accueillir, et des questions liées à la **qualité du bâti** et aux **conditions de conservation** des documents conservés.

Les **versements d'archives majoritairement non dématérialisées vont rester importants** dans les années à venir en raison des arriérés à résorber et du délai entre la production d'archives et leur transfert aux AN.

Or se profile le **risque d'une nouvelle impasse immobilière, pour deux raisons principales.**

D'une part, si la construction du **site de Pierrefitte-sur-Seine** constitue – à l'exception du surdimensionnement des salles de lectures – une indéniable réussite fonctionnelle, que votre rapporteur spécial Vincent Éblé a pu apprécier lors de sa visite sur place, le **besoin de stockage a été significativement sous-estimé** ce qui crée d'ores et déjà des difficultés en matière de versement. Le centre construit peut accueillir **320 kilomètres linéaires d'archives**, ce qui correspondait selon le ministère de la culture au moment de la construction, à un **horizon de trente ans de collecte d'archives à partir de 2000**. Ces **prévisions étaient particulièrement optimistes** dans la mesure où elles reposaient sur des hypothèses très basses concernant les arriérés de collecte dans les administrations versantes d'une part et l'effet d'appel à l'ouverture du nouveau centre d'autre part (qui a été revu à la baisse de 70 % au cours des études préalables). Or la **mise en service du centre de Pierrefitte-sur-Seine en 2013 a donné lieu à un rattrapage** avec des versements d'archives publiques supérieurs aux prévisions : 14,5 kilomètres linéaires ont été versés en 2013 et 19 kilomètres linéaires en 2014. Le flux annuel de versement d'archives, estimé à 4,3 kilomètres linéaires par an, a lui aussi été sous-estimé.

D'autre part, les problèmes qui ont affecté le site de Fontainebleau à partir de 2014 ont fait peser des **tensions accrues sur les capacités de stockage du site de Pierrefitte-sur-Seine** qui va voir sa durée de vie considérablement réduite au regard de la décision de la ministre de la culture et de la communication, annoncée lors du comité technique ministériel du 28 juin 2016, de **fermer le site de Fontainebleau**. Les archives actuellement conservées sur le site seront en effet transférées vers Pierrefitte-sur-Seine, tandis que le département de l'archivage électronique et des archives audiovisuelles, actuellement sur le site de Fontainebleau, rejoindra le site de Paris. La fermeture devrait intervenir dans un délai de quatre ans : une période de plusieurs années est en effet nécessaire pour préparer le transfert des 90 kilomètres linéaires d'archives conservées actuellement à Fontainebleau et pour équiper les magasins actuellement sans rayonnages sur le site de Pierrefitte : 104 kilomètres linéaires supplémentaires seront ainsi disponibles. En effet, lors de la construction du nouveau centre, l'équipement de 54 magasins de stockage avait été différé afin de limiter l'augmentation du coût des travaux. Il était initialement prévu une dizaine d'année après la livraison du bâtiment, soit à partir de 2022, mais devra intervenir beaucoup plus tôt que prévu pour faire face au déménagement des archives actuellement conservées à Fontainebleau. Une **convention de mandat a été conclue en 2016 à ce titre entre l'État et l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic)**. Le coût de l'équipement du « différé » est estimé à 14,05 millions d'euros.

Ainsi, les **versements aux archives nationales ont dû être rationnés dès l'année 2015**, au cours de laquelle seulement 8,4 kilomètres linéaires d'archives ont été collectés. Ils seront **plafonnés à 5,5 kilomètres linéaires en 2016** et à 5 kilomètres linéaires les années suivantes. La limitation des versements quelques années à peine après l'ouverture du nouveau centre témoigne de la **nécessité de prendre rapidement des décisions permettant de renforcer les capacités de stockage des archives nationales**.

La **fermeture du site de Fontainebleau était inévitable au regard des multiples problèmes de sécurité et de salubrité qui se sont fait jour ces dernières années** : la présence d'amiante dans certains des bâtiments, l'instabilité des sols et une inondation importante ont conduit à interdire l'accès du site au public. Les personnels eux-mêmes ne peuvent plus accéder à la plupart des bâtiments et un bâtiment provisoire a dû être installé. Vos rapporteurs spéciaux considèrent donc que **le maintien du site de Fontainebleau ne constitue pas une solution réaliste face aux difficultés immobilières rencontrées par les archives nationales**. Bien au contraire, le déménagement des archives actuellement conservées à Fontainebleau vers le site de Pierrefitte-sur-Seine permettra de les rendre de nouveau accessibles au public qui voudrait les consulter tout en offrant de meilleures conditions de travail au personnel des archives nationales.

Mais la réussite du transfert **nécessite que l'extension sur la réserve foncière annoncée par la ministre soit lancée très rapidement**, ce qui implique de sécuriser son financement. En effet, la ministre de la culture et de la communication a fait état, concernant le site de Pierrefitte, outre l'équipement des magasins « différés » d'ici à 2018, d'un **projet d'extension sur la réserve foncière prévue à cet effet sur ce site** : un nouveau bâtiment serait construit, permettant de renforcer les capacités de stockage d'au moins 148 kilomètres linéaires supplémentaires, ce qui correspond à la capacité du site de Fontainebleau. La première tranche des travaux devrait être réalisée en 2023.

Le **coût de l'extension immobilière à Pierrefitte-sur-Seine serait significatif** : il est estimé à **75,3 millions d'euros** (77,2 millions d'euros en cas de construction d'un restaurant administratif). Au regard des contraintes budgétaires qui pèsent sur le ministère de la culture et de la communication et des nombreux autres projets immobiliers prévus dans le champ culturel, la construction d'un nouveau bâtiment permettant d'éviter la saturation précoce des archives nationales **doit être clairement affirmée comme une des priorités du ministère**.

3. Un projet immobilier ambitieux concernant le « quadrilatère Rohan-Soubise » à Paris, qui doit demeurer un site archivistique

La Cour des comptes appelle à une **clarification du devenir à long terme du site historique de Paris** et propose de transférer les archives conservées à Paris sur le site de Pierrefitte : il s'agit de « *réexaminer la décision prise de conserver des fonds d'archives à Paris et d'envisager de les transférer dans des locaux modernes plus adaptés, dans la perspective de l'extension du bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine* ».

Un tel transfert ne paraît pas opportun et vos rapporteurs spéciaux considèrent au contraire **qu'il faut affirmer la dimension archivistique du site parisien**, pour des raisons tout à la fois patrimoniales, pratiques et financières.

D'un point de vue patrimonial, **l'hôtel de Soubise a accueilli des archives depuis le début du XIX^e siècle et l'histoire du site est liée à celle de la constitution des archives nationales** - le site de Paris héberge d'ailleurs le musée des Archives nationales. Pour accroître leurs capacités de stockage, les archives nationales se sont étendues aux hôtels contigus jusqu'à occuper presque tout le quadrilatère formé par les rues des Archives, des Franc-Bourgeois, des Quatre-Fils et Vieille-du-Temple. Des travaux importants ont été réalisés depuis le milieu du XIX^e siècle afin d'adapter le site du « quadrilatère » ou de le densifier par l'édification de bâtiments supplémentaires.

D'un point de vue pratique, un **tel transfert créerait plus de problèmes qu'il n'en réglerait** : outre le recul en termes d'accessibilité des archives, conservées aujourd'hui dans un lieu central d'accès facile aux historiens et aux chercheurs, il faut également avoir en tête que, la construction d'une extension sur le site de Pierrefitte-sur-Seine étant d'ores et déjà nécessaire au regard de la fermeture du site de Fontainebleau, un transfert des archives conservées à Paris vers Pierrefitte contribuerait à **accélérer la saturation du site de Pierrefitte**.

Enfin, d'un point de vue financier, un **tel transfert ne créerait pas d'économies immédiates, ni même certaines** : le transfert d'archives anciennes et fragiles aurait un coût, de même que l'équipement voire la construction de magasins supplémentaires à Pierrefitte - et ce d'autant plus que le **projet « CAMUS » a déjà été engagé sur le site de Paris, pour un montant total de près de 30 millions d'euros**.

Le projet « CAMUS », vise à pérenniser la présence des archives nationales sur le site de Rohan-Soubise tout en permettant l'accueil d'autres administrations. Validé en mai 2016 par le Conseil de l'immobilier de l'État et le secrétariat d'État au budget et aux comptes publics, ce projet immobilier vise à regrouper les agents de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication sur les sites de Valois et des Bons-Enfants,

mais aussi sur une partie du quadrilatère parisien des Archives nationales. Celui-ci dispose en effet d'espaces libres dans la mesure où une partie des collections a été déménagée vers le site de Pierrefitte-sur-Seine. Il s'agit donc de **densifier le quadrilatère Rohan-Soubise pour installer dans les locaux non utilisés par les AN des agents de l'administration centrale du ministère** (316 postes de travail devraient être créés), accueillir 140 agents d'un opérateur du ministère et créer un restaurant administratif. Une convention d'études préalables signée avec l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic) devrait permettre d'établir en 2017 un schéma immobilier d'investissement pour les Archives nationales, qui prenne en compte les remises à niveau des espaces de conservation, mais également des espaces de travail et des bureaux, et les travaux au titre des monuments historiques. Bien que **la gestion du site doive être confiée aux archives nationales**, le financement de cette opération immobilière relèvera du secrétariat général du ministère de la culture et de la communication : les crédits mobilisés ne grèveront donc ni le budget du service interministériel des archives de France (SIAF), ni celui des AN. **Le coût global est évalué à 28,4 millions d'euros**, dont environ 14 millions d'euros au titre de l'installation proprement dite des services du ministère et 14,5 millions d'euros en lien avec les travaux de clos et couvert des monuments historiques.

Ce projet devrait permettre **d'améliorer les conditions de conservation des archives conservées à Paris** tout en préservant la dimension patrimoniale et historique du bâtiment et en participant de la rationalisation des implantations du ministère de la culture et de la communication.

C'est pourquoi le **transfert des archives conservées à Paris vers le site de Pierrefitte-sur-Seine ne paraît opportun ni à court, ni à moyen terme**. Dépouiller le quadrilatère Rohan-Soubise de ses archives briserait une continuité historique sans apporter d'avantages pratiques significatifs.

4. Une attractivité très faible des archives nationales en matière de ressources humaines : ouvrir les négociations salariales et revoir l'organisation et le temps de travail

La gestion des ressources humaines semble médiocre, ce qui s'explique par un contexte difficile : outre l'absence de règlement intérieur et de plafond d'emplois formalisés, les archives nationales font face à des **problèmes d'attractivité** qui entraînent une **rotation importante des effectifs**. En outre, les procédures de recrutement manquent de fluidité, en particulier en cas de recrutement externe (autres ministères et fonction publique territoriale) : en 2015, le délai entre la dernière publication de vacance du poste et la prise de fonction de l'intéressé a été en moyenne de huit mois, avec un minimum de 5 mois et demi et un maximum de plus de

treize mois. Ces délais s'expliquent par la **réticence du ministère de la culture et de la communication à autoriser des recrutements** susceptibles d'avoir un impact sur sa masse salariale globale.

Les **temps de travail paraissent très favorables et peu contrôlés**. En effet, le nombre d'heures dues est de 1 547 heures pour l'ensemble des agents (à l'exception des agents de direction) et de 1 533 ou 1 526 heures pour les agents bénéficiant de repos compensateurs supplémentaires (accordés aux personnels « *qui subissent une pénibilité particulière de fait de leurs tâches qui supposent en permanence un contact avec le public et une manutention de charges* »). Le temps de travail minimum dans la fonction publique est pourtant censé être de 1 607 heures par an.

En outre, les AN font face à des **problèmes spécifiques liés au corps des agents d'accueil, de surveillance et de magasinage** : un nombre croissant d'agents sont dits « non portants » car ils souffrent de troubles musculo-squelettiques, ce qui crée un sous-effectif dans les fonctions de magasinier.

La **rémunération des agents comprend des avantages en nature (bons d'achat) sans fondement juridique** et sans que cet octroi ne fasse l'objet des déclarations fiscales et sociales requises.

Il est **nécessaire de normaliser rapidement tant le temps de travail que les modalités de rémunération des agents**.

Cependant, il faut aussi noter qu'au total, la **rémunération des agents des archives nationales (en dehors des conservateurs du patrimoine) paraît moins avantageuse** que celle des fonctionnaires travaillant en administration centrale – ce qui explique d'ailleurs pour partie les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontés les trois services à compétence nationale des archives.

Il serait donc opportun **d'engager une réflexion globale sur le statut, la rémunération et l'organisation du travail des agents des archives**, afin d'aligner à la fois leur temps de travail et leur traitement sur ceux des agents du ministère. Cette réflexion pourrait utilement se doubler d'un **questionnement sur le nombre de postes d'encadrement et de direction**, qui paraît encore aujourd'hui particulièrement important dans les trois services des archives nationales.

5. Consolider le réseau d'archives interministériel en généralisant les missions d'archives

Les archives constituent une **mission essentiellement interministérielle** dans la mesure où la collecte des archives de l'État suppose une **collaboration pérenne et fructueuse entre le ministère de la culture et de la communication et les ministères versants**. Pourtant, des instances de pilotage interministériel réelles n'existent que depuis 2013, avec

la recréation d'un comité interministériel des archives de France en 2012 (d'abord créé en 2002, celui-ci ne s'était jamais réuni) et la Cour des comptes considère que le contrôle scientifique et technique sur les archives des ministères versants est assuré de manière incomplète par la direction des archives de France (depuis remplacée par le Service interministériel des archives de France ou SIAF).

En outre, les « **missions des archives** », **antennes du ministère de la culture dans les ministères versants**, ont vu leur nombre réduit et ont été remplacées dans plusieurs ministères par des **services d'archives financés intégralement par les ministères**. Outre la Présidence de la République, les services du Premier ministre et le ministère de la culture et de la communication lui-même, **seuls trois ministères sont encore dotés d'une mission** : celui de l'environnement, celui de l'intérieur et celui des affaires sociales. À l'inverse, les ministères de l'agriculture, de l'éducation nationale, de la justice et des finances ont choisi de recourir à des services ministériels qu'ils financent en totalité et qui sont dirigés par des agents de ces ministères ou des conservateurs détachés auprès d'eux.

Il semble que c'est le modèle de la mission qui doit prédominer, dans la mesure où il assure la **meilleure garantie de conservation des archives**. En effet, le conservateur à la tête de la mission étant nommé par le ministère de la culture et de la communication, il est plus indépendant que ne saurait l'être un agent du ministère, ce qui présente un intérêt en matière d'archives sensibles comme celles des cabinets ministériels, par exemple. En outre, les **services ministériels d'archives sont plus exposés aux contraintes budgétaires** ou plus simplement à un désengagement du ministère conduisant par exemple à déménager le service, l'éloignant ainsi des services producteurs d'archives.

La généralisation du modèle des missions doit s'accompagner d'un **renforcement du dialogue entre les missions et le service interministériel des archives de France** et elle ne doit pas signifier un désengagement des ministères versants : si le ministère de la culture et de la communication assure la conservation des archives et le contrôle scientifique archivistique, **il est essentiel que les ministères versants prennent leurs responsabilités en matière de collecte**, en particulier au stade des archives intermédiaires – lorsque celles-ci ne sont pas encore définitives, donc pas encore versées. En outre, le **modèle de la mission doit être adapté aux spécificités ministérielles** afin de garantir une certaine souplesse aux ministères versants.

6. Le projet « VITAM » et la mise en place d'un portail d'archives public « France Archives » : des avancées à conforter

Les projets interministériels connaissent des degrés variables d'avancement et de publicité : outre des travaux techniques, comme l'élaboration d'un référentiel général de gestion des archives en octobre 2013 ou la publication d'un cadre méthodologique pour l'évaluation, la sélection et l'échantillonnage des archives publiques en juillet 2014, les deux projets les plus importants portent sur la création d'outils numériques.

D'une part, le **grand programme d'archivage électronique VITAM**, dont le financement par le programme d'investissement d'avenir relève de la débudgétisation, constitue le socle de projets ministériels d'adaptation plus ou moins ambitieux : projet Garde v2/ ARCHIPEL du ministère de la défense (budget de 10 millions d'euros sur la période 2015-2019), projet SAPHIR du ministère des affaires étrangères (budget de 2,8 millions d'euros sur la même période) et projet ADAMANT du ministère de la culture (budget de 7,7 millions d'euros).

D'autre part, la **mise en place du portail d'archives public « France Archives »**, dont une première version devait être mise en ligne durant le mois de février 2017, doit être saluée : elle **devrait permettre aux archives publiques de peser face à la concurrence privée** en matière d'archives et de **mettre en valeur la complémentarité des fonds**. En effet, les archives nationales, éclatées dans une multiplicité de structures différentes, ne gèrent pas la totalité des archives de l'État : ce sont les services départementaux des archives qui assurent la conservation des archives des services d'État déconcentrés. Au total, les **archives nationales ne gèrent la collecte, la conservation et la communication que de 16 % des archives de l'État**.

Il est essentiel que les archives nationales tissent des partenariats avec l'ensemble des acteurs des archives en France afin de respecter l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration selon lequel **l'accès gratuit aux archives est un droit**.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 1^{er} février 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur les Archives nationales.

Mme Michèle André, présidente. - En décembre 2015, la commission des finances, sur la proposition des rapporteurs spéciaux Vincent Éblé et André Gattolin, a confié à la Cour des comptes le soin de réaliser une enquête sur les Archives nationales. Elle se réunit aujourd'hui afin d'entendre ses conclusions, mais aussi de connaître les réactions des représentants du service des Archives nationales, du ministère de la culture et de la communication, des archivistes et des usagers.

Cette enquête intervient près de dix ans après la création en 2007 des trois services à compétence nationale des Archives nationales, qui visaient à donner une autonomie de gestion au centre des Archives nationales par rapport à la direction des Archives de France.

Cette audition sera certainement l'occasion de faire le bilan de cette réforme. Elle devrait aussi nous permettre de tirer quelques perspectives pour l'avenir, puisque la remise du rapport est postérieure à la décision de la ministre de la culture et de la communication, annoncée en juin 2016, de fermer le site de Fontainebleau.

Sont présents pour nous éclairer : Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes ; Hervé Lemoine, directeur, chargé des archives au sein de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication ; Françoise Banat-Berger, directrice des Archives nationales ; Pierre-Frédéric Brau, président de l'association des archivistes français et Gilles Morin, président de l'association des usagers du service public des Archives nationales (AUSPAN).

À l'issue de l'audition, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes. - Avant de présenter les principaux constats de l'enquête que la Cour a effectuée en 2016 à votre demande sur les Archives nationales, je

voudrais au préalable rappeler le périmètre sur lequel elle a porté et la méthodologie suivie.

Ainsi que le récapitule le schéma numéro un, en page 14 du rapport, la France se caractérise par une gestion éclatée des archives de l'État.

En accord avec les rapporteurs spéciaux, il a été décidé de centrer l'enquête sur les seules Archives nationales gérées par les services relevant directement du ministère de la culture et de la communication, soit les trois services à compétence nationale (SCN) créés en 2007 : le service généraliste des Archives nationales, présentes sur trois sites, Paris, Fontainebleau et Pierrefitte-sur-Seine et les deux services spécialisés, les Archives nationales d'outre-mer (ANOM), situées à Aix-en-Provence, et les Archives nationales du monde du travail, situées à Roubaix.

Au total, ces trois services conservent environ 440 kilomètres linéaires d'archives, emploient 560 agents, ce qui représente environ 27 millions d'euros de masse salariale, auxquels s'ajoutent 11 millions d'euros de crédits de fonctionnement. L'enjeu budgétaire est donc limité.

L'enquête n'a pas porté sur les archives de l'État gérées de manière autonome par certains ministères, comme celles du ministère de la défense, que votre commission connaît bien, pour avoir travaillé sur le service historique de la défense en 2014.

Elle ne porte pas davantage sur les archives des services déconcentrés de l'État, qui ne sont pas versées aux Archives nationales, mais aux Archives départementales.

En revanche, plusieurs aspects transversaux à toutes les archives de l'État ont été examinés, comme l'évolution de la législation applicable, la politique interministérielle mise en place pour contrer le risque de « balkanisation » lié à l'éclatement des services d'archives, et les projets informatiques mutualisés.

En termes de méthodologie, l'enquête, menée par Michèle Coudurier, conseiller maître, et Philippe Duboscq, conseiller maître, et soumise au contre-rapport de Christophe Blanchard-Dignac, conseiller maître en service extraordinaire, s'est déroulée sur pièces et sur place.

Les cinq sites des archives nationales ont été visités, ainsi que celui du centre national du microfilm et de la numérisation d'Espeyran dans le Gard, qui n'a pas été érigé en service à compétence nationale en 2007 compte tenu de sa taille extrêmement réduite. Près de quatre-vingts personnes ont été rencontrées pour appréhender toutes les dimensions des archives - administrative, juridique, scientifique, patrimoniale - et les enjeux, voire les contradictions, auxquels elles sont confrontées. Des éléments de comparaison internationale ont été recueillis pour éclairer la situation française.

Sur le fond, le rapport qui vous a été transmis dresse quatre grands constats relatifs aux missions, à l'organisation institutionnelle, aux questions immobilières et à la politique interministérielle des archives.

La Cour des comptes formule huit recommandations, en plus d'un certain nombre de rappels à la loi ou au règlement.

Le premier constat de la Cour des comptes réside dans le fait que les quatre missions des Archives nationales – collecte, classement, conservation et communication – sont exercées de manière inégale et souvent défailante par les différents services d'archives relevant du ministère de la culture et de la communication.

Presque dix ans après la création des trois services à compétence nationale, leurs périmètres respectifs ne sont toujours pas précisément définis, ce qui crée parfois des situations de chevauchement sinon de concurrence entre eux.

Aucun des deux services spécialisés ne dispose d'un projet scientifique formalisé définissant ses objectifs et ses priorités. En cette absence, la politique de collecte des Archives nationales du monde du travail a été menée de manière expansive, au gré des opportunités et des volontés des directions successives.

Pour le service généraliste des Archives nationales, la collecte est surtout définie par l'espace de stockage disponible, ce qui conduit à rationner les versements en provenance des administrations, et même à stopper ceux des archives notariales. Faute d'études pluriannuelles récentes, les perspectives de collecte sont, en outre, mal évaluées.

Des arriérés de classement ont été relevés dans les trois services. Même aux Archives nationales d'outre-mer, dont la quasi-totalité des fonds sont clos, il reste un volume important d'archives non classées depuis leur rapatriement d'Indochine et d'Algérie, ni même déballées comme en témoignent les photos prises par les rapporteurs au cours de leur enquête.

Le volume d'archives non classées est aussi très important aux Archives nationales du monde du travail. En plus des deux magasins entièrement dédiés aux archives en vrac, qui représentent 3 kilomètres linéaires, il en existe aussi dans le magasin équipé d'un engin robotisé, qui n'a jamais été vidé de ses 2 kilomètres linéaires d'archives depuis la panne survenue il y a maintenant dix ans sur ce transstockeur.

Autre insuffisance : en l'absence de récolement, les deux services spécialisés ne connaissent ni leur stock d'archives ni le métrage d'espace disponible.

La bonne conservation des archives n'est pas toujours bien assurée, les locaux de stockage ne respectant pas toujours les normes en la matière, en particulier ceux du service généraliste des Archives nationales à Paris, et plus encore à Fontainebleau.

En fait, sur les six bâtiments de stockage d'archives que compte ce site, seuls deux sont encore opérationnels : le bâtiment dit « provisoire », datant de 1972, et qui est encore utilisé partiellement, la mezzanine ayant été condamnée et le bâtiment dit « temporaire », construit en 2007 pour stocker des archives dans l'attente du nouveau site de Pierrefitte-sur-Seine.

Enfin, la politique de communication et de valorisation des fonds présente de fortes disparités selon les services. Les horaires d'ouverture et le nombre d'archives communicables ne sont surtout pas suffisamment adaptés aux besoins des usagers, en particulier des universitaires et généalogistes professionnels.

À l'issue de ce premier constat, la Cour des comptes formule deux recommandations qui ont trait à la réalisation d'études prospectives de collecte d'archives d'une part, à la publication de listes des fonds non classés et d'états des entrées d'archives réalisées dans l'année d'autre part. Ces deux mesures, qui relèvent du bon sens, constitueraient des leviers très importants d'amélioration de la mission de collecte et de classement.

Deuxième constat dressé par la Cour des comptes : la réforme institutionnelle, qui a conduit à la création en 2007 de trois services à compétence nationale, a été utile mais insuffisante. Si, dix ans après, la Cour des comptes observe des progrès indéniables dans la structuration du service généraliste des Archives nationales, elle ne peut que souligner les difficultés de fonctionnement des deux services spécialisés, difficultés récurrentes depuis quinze ans à Roubaix, et plus récentes à Aix-en-Provence.

La réforme institutionnelle de 2007 avait pour objectif principal de renforcer l'autonomie de gestion des services des Archives nationales. Malgré les progrès observés, l'examen de la gestion des trois services, surtout celle de ses ressources humaines, fait ressortir des handicaps et des lacunes, voire des irrégularités à corriger, parmi lesquelles je citerais la forte rotation des agents et de nombreuses vacances de postes dues notamment à la lourdeur des procédures de recrutement et à un manque d'attractivité manifeste d'un certain nombre de postes et des temps de travail très favorables et peu contrôlés. Je soulignerai à titre d'exemple que les Archives nationales n'appliquent toujours pas la journée dite « de solidarité » instaurée en 2004. Le temps de travail est de toute façon très inférieur aux obligations légales.

L'autorité ministérielle de rattachement, en l'occurrence le ministère de la culture et de la communication, porte une part de responsabilité en ne remplissant pas pleinement sa mission de contrôle des trois services, et en freinant parfois les évolutions.

Face à ces constats, amplement documentés dans le rapport et ses annexes, la Cour des comptes formule trois recommandations.

Deux concernent les ressources humaines et visent notamment à améliorer la gestion prévisionnelle des emplois, à redéfinir l'organisation et

le temps de travail pour les mettre en conformité avec la réglementation et les adapter à l'évolution des missions. L'autre recommandation est de regrouper les trois services des Archives nationales au sein d'un établissement public à caractère administratif. Elle appelle quelques commentaires de ma part.

Pourquoi un regroupement des trois services ? Confronté aux difficultés récurrentes de fonctionnement des deux services spécialisés, le ministère de la culture et de la communication n'a pas apporté de solutions pérennes. Ces deux services ne disposent toujours pas de moyens et de compétences suffisants dans les domaines administratif et scientifique. Un regroupement avec le service des Archives nationales offrirait l'avantage d'une mutualisation, notamment dans les services d'information archivistiques, sans remettre en cause les missions spécifiques des sites de Roubaix et d'Aix-en-Provence.

Pourquoi la création d'un établissement public ? Soyons clairs : la Cour des comptes ne considère pas qu'un changement institutionnel soit la solution à tous les problèmes, mais elle observe les limites actuelles du statut de service à compétence nationale et considère que le *statu quo* défendu par le ministère, sous réserve de quelques ajustements, constitue un frein au développement des Archives nationales.

Le rapport dit « Stirn » de 2006 – qui avait précédé la création des trois services à compétence nationale, et qui se situait lui-même dans le prolongement du remarquable rapport établi par Guy Braibant en 1996, préconisant déjà la création d'un établissement public national administratif – considérerait que le choix de ce statut pouvait être une étape vers la création d'un établissement public national.

J'ajoute que la Cour reste bien sûr vigilante sur le coût de ses recommandations. Nous n'avons pas pour habitude de recommander la multiplication des opérateurs et des établissements publics. En l'occurrence, le service des Archives nationales étant déjà structuré comme un établissement public, une évolution de son statut n'engendrerait pas de surcoûts notables. Il offrirait l'avantage d'un cadre contraignant pour la gestion interne de l'établissement et en termes de relations avec l'autorité de tutelle, et favoriserait également l'ouverture aux sciences archivistiques et d'usage.

J'en viens à présent au troisième constat de la Cour des comptes, qui met en relief le risque d'une nouvelle impasse immobilière, en dépit de l'avancée majeure qu'a constitué la construction, longtemps attendue, du nouveau bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine.

La Cour des comptes a examiné de manière approfondie ce projet, engagé en 2004 et achevé début 2013, pour un coût total proche de 207 millions d'euros.

Il n'échappe pas aux critiques déjà formulées par la Cour des comptes à l'égard des grands chantiers culturels conduits dans les années 2000 : mauvaise évaluation initiale des coûts, dépassement du budget de 37,5 millions d'euros – hors actualisation et révision des prix – et retard du calendrier d'environ deux ans pour la livraison du bâtiment, même si, en termes relatifs, c'est toutefois moins que pour d'autres chantiers culturels.

La Cour des comptes souligne la réussite fonctionnelle du nouveau bâtiment, unanimement saluée et reconnue.

Toutefois, les problèmes immobiliers demeurent. Alors que le site de Pierrefitte-sur-Seine devait offrir une capacité de stockage pour les trente ans à venir, soit jusqu'aux alentours de 2040, il est estimé aujourd'hui que les Archives nationales seront confrontées à la saturation de leurs locaux dès 2023-2024.

Il existe plusieurs raisons à cela.

La première tient à la réduction de la capacité de stockage du bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine, qui a été opérée à l'origine pour rester dans l'enveloppe financière qui avait été fixée. S'est ajoutée à ce problème initial, depuis l'inauguration, une collecte d'archives publiques plus importante qu'estimé.

La seconde raison est liée aux sinistres survenus sur le site de Fontainebleau en 2014, qui ont rendu les deux principaux bâtiments de stockage inaccessibles. Après une longue période de tergiversations, le ministère de la culture et de la communication a décidé en juin 2016 la fermeture définitive du site bellifontain, selon un calendrier qui reste à finaliser. Je crois savoir que le ministère y réfléchit activement.

Avec seulement deux sites opérationnels – Paris et Pierrefitte-sur-Seine –, les Archives nationales doivent faire face à deux enjeux.

Le premier enjeu est l'extension du site de Pierrefitte-sur-Seine, qui apparaît inéluctable. La Cour des comptes appelle l'attention des décideurs sur la nécessité d'engager rapidement les études préalables, afin de ne pas répéter les erreurs du passé, souvent dues à des décisions beaucoup trop tardives. C'est le sens de la recommandation n° 6 du rapport.

Le second enjeu est l'avenir du site parisien. Des décisions ont été prises en 2016 avec l'annonce de l'installation de plusieurs services de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, et le lancement d'une étude en vue de la modernisation des bâtiments consacrés aux archives dans le quadrilatère de Rohan-Soubise.

La Cour relève toutefois que cette dernière aura un coût certainement élevé, sans permettre d'atteindre les normes actuelles de stockage. Il importe donc de réexaminer la décision prise de conserver un volume important de fonds d'archives à Paris, et d'envisager d'en transférer

certains, le moment venu, dans des locaux plus adaptés à Pierrefitte-sur-Seine. C'est une question qu'il ne faut pas éluder.

J'aborde maintenant le quatrième et dernier constat : la mise en place tardive d'une politique interministérielle des archives, alors que celle-ci est indispensable étant donné l'éclatement des services d'archives.

En plus des ministères des affaires étrangères et de la défense, qui gèrent historiquement leurs archives de manière autonome, un certain nombre de services de l'État ou d'organismes publics bénéficient d'une dérogation de fait à la règle du versement de leurs archives définitives aux Archives nationales. La Cour des comptes estime nécessaire de tous les recenser et de régulariser leur situation avec la signature de conventions, comme prévu par la loi de 2008 sur les archives. Il est tout de même anormal que s'installent des situations dérogatoires de fait, non recensées, non examinées, qui échappent à la mission de contrôle et de surveillance des Archives de France !

Au sein des ministères qui versent leurs archives définitives aux Archives nationales, la Cour des comptes a constaté l'existence de deux modèles d'organisation, celui des « missions ministérielles », constituées pour partie d'archivistes mis à disposition par le ministère de la culture et de la communication, et celui des « services ministériels d'archives », financés entièrement par les ministères concernés. Il importe qu'un choix organisationnel clair soit fait entre ces deux modèles. C'est le sens de la recommandation n° 7 du rapport.

Face au risque de « balkanisation » des services d'archives et aux enjeux numériques croissants, la mise en place d'un dispositif de pilotage interministériel n'a été effective qu'en 2012, avec l'instauration d'un délégué interministériel aux Archives de France (DIAF) et la renaissance d'un comité interministériel des Archives de France (CIAF), le précédent institué en 2002 étant resté virtuel.

Les travaux menés au sein du nouveau CIAF, réuni régulièrement depuis 2013, ont permis l'élaboration d'un cadre commun de modernisation des archives et d'autres réalisations concrètes. Mais, alors que le délégué interministériel est censé être consulté pour avis sur les projets des ministères en matière notamment de construction ou rénovation de bâtiments d'archives, l'arrêté fixant le seuil de consultation n'a toujours pas été pris, ce qui entrave le plein exercice de sa mission. Il y a quand même à la clé la question de la coordination de nombreux de projets immobiliers. Ce n'est donc pas un sujet mineur.

Le Conseil supérieur des archives, autre instance, a été à nouveau réuni en 2016 après plusieurs années d'inactivité. La Cour des comptes recommande de revoir la composition de ce conseil et de réduire le nombre de ses membres, afin qu'il joue pleinement le rôle scientifique qui lui est assigné.

S'agissant enfin des grands projets informatiques mutualisés, la Cour des comptes ne peut à ce stade vous livrer d'analyse approfondie, leur état d'avancement ne le permettant pas. Elle relève juste que la mise en place d'un portail interministériel des archives est un peu tardive si on compare la situation de notre pays à celle de pays voisins. Nous relevons également les difficultés rencontrées par le programme VITAM pour recruter les compétences nécessaires en matière d'archivage électronique.

En conclusion, je suis consciente que l'état des lieux dressé par la Cour des comptes peut apparaître sévère. Il l'aurait certainement été davantage et teinté de pessimisme au début des années 2000. Suscitant un faible intérêt de la part des décideurs politiques, les Archives nationales apparaissaient alors comme une institution en crise, sans réponse au problème de saturation de ses locaux.

Tel n'est plus le cas aujourd'hui. La création du site de Pierrefitte-sur-Seine a donné un nouvel élan. Elle a d'ailleurs facilité une meilleure structuration du service généraliste.

Plus généralement, la dimension interministérielle des archives est mieux prise en compte qu'il y a une dizaine d'années, de même que les enjeux du numérique, les avancées qu'il permet et les nouveaux problèmes qu'il pose.

Le message qu'a voulu délivrer la Cour des comptes est plus optimiste que ne le laisse apparaître l'exposé de ses constats.

Fortes des progrès réalisés, conscientes des lacunes actuelles et des enjeux majeurs qui se posent à elles, les Archives nationales, dans leur ensemble, doivent selon nous se donner les moyens d'une nouvelle ambition, pour mieux répondre aux besoins présents et futurs de l'État et des citoyens.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – Je remercie la Cour des comptes pour cette enquête ambitieuse, qui dresse un point utile sur les Archives nationales, tant il vrai que ce sujet de politique publique n'avait pas été examiné depuis fort longtemps par votre institution.

Je remercie aussi la direction des Archives de France et celle des Archives nationales. J'ai pu rencontrer la directrice des Archives nationales à deux reprises dans les mois qui viennent de s'écouler et elle m'a accompagné lors de ma visite des sites de Pierrefitte-sur-Seine et de Fontainebleau. Ces échanges m'ont apporté un éclairage complémentaire et m'ont permis de mieux appréhender le travail sur pièces et sur place mené par la Cour des comptes.

L'enquête de la Cour des comptes nous a conduits, André Gattolin et moi-même, en tant que co-rapporteurs spéciaux des crédits de la culture au sein de la commission des finances, à formuler une série de six remarques.

Tout d'abord, la Cour des comptes dresse un bilan plutôt sévère – même si votre conclusion, madame la Présidente, modère quelque peu la

tonalité dominante – de l'organisation et du fonctionnement actuel des Archives nationales.

Les deux services spécialisés rencontrent en particulier des difficultés importantes. La grande majorité des remarques formulées par les magistrats nous paraissent fondées et nous estimons que la situation appelle une réforme rapide de la gouvernance des Archives nationales.

La piste d'une transformation des trois services à compétence nationale en établissement public administratif nous paraît intéressante. On ne peut pas se contenter, me semble-t-il, de formuler des vœux pieux. Il faut une nouvelle étape et agir d'un point de vue institutionnel pour poursuivre les efforts dont vous avez souligné qu'ils ont d'ores et déjà produit quelque effet.

Le statut d'établissement public aura le mérite de contraindre les services – mais aussi la tutelle – à mettre en place des outils de gestion et de suivi plus rigoureux, spécifiques, autonomes, comme l'obligation d'un retour vers un conseil d'administration, qui permettrait d'associer plus étroitement les usagers et les scientifiques aux problématiques administratives des archives. La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens, avec des indicateurs spécifiques de suivi, serait également intéressante.

Deuxièmement, pour éviter une nouvelle impasse immobilière, il est urgent que la construction d'un nouveau bâtiment à Pierrefitte-sur-Seine soit confirmée. Le parachèvement des mètres carrés disponibles par l'équipement mobilier est une première étape, mais il faut également engager une réflexion sur l'utilisation de la réserve foncière existante. Il faut donc que le financement d'une telle opération soit sécurisé.

En effet, la fermeture du site de Fontainebleau et la sous-estimation des besoins au moment de la construction du centre conduiront, si rien n'est fait, à une saturation rapide des capacités de stockage sur ce site.

La fermeture du site de Fontainebleau, qui est selon moi désormais inéluctable – je parle ici en tant qu'élu de Seine-et-Marne – constitue une décision malheureusement nécessaire au regard des multiples problèmes que pose le site, comme la présence d'amiante, l'instabilité des sols et les inondations d'une partie importante des archives intervenues alors que le site était inaccessible.

Toutefois, cette fermeture doit s'accompagner d'une extension rapide des capacités de stockage du site de Pierrefitte-sur-Seine, les deux allant de pair.

Troisième remarque : nous ne partageons pas la vision de la Cour des comptes selon laquelle le transfert des fonds actuellement conservés à Paris vers le site de Pierrefitte-sur-Seine constituerait une réponse adaptée aux défis que pose le quadrilatère historique de Rohan-Soubise, un bâtiment

parmi les plus patrimonieusement importants et intéressants du Marais et du cœur de Paris.

Ce transfert déstabiliserait, nous semble-t-il, le site de Pierrefitte-sur-Seine, surtout si on lui fixe pour objectif premier d'absorber la fermeture de Fontainebleau. Nous pensons donc que cela fragiliserait le site parisien, alors qu'il fonctionne aujourd'hui plutôt bien, au travers des archives qui, pour l'essentiel, sont des archives de l'ancien régime. Il faut au contraire affirmer la dimension archivistique du site parisien pour des raisons à la fois patrimoniales, pratiques et même financières.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Notre quatrième remarque porte sur la gestion des ressources humaines des Archives nationales.

Les temps de travail, selon le rapport de la Cour des comptes, paraissent très favorables et peu contrôlés. En effet, le nombre d'heures dues est de 1 547 heures pour l'ensemble des agents – à l'exception des agents de direction – et de 1 533 heures à 1 526 heures pour les agents bénéficiant du repos compensateur supplémentaire, soit entre 60 heures et 81 heures de moins que le temps de travail minimum dans la fonction publique.

Cependant, il faut préciser qu'au total, la rémunération des agents des Archives nationales, en dehors des conservateurs du patrimoine, semble moins avantageuse que celle des fonctionnaires travaillant en administration centrale, ce qui explique pour partie les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontés les trois services à compétence nationale.

Nous pensons donc qu'il faut engager une réflexion globale sur le statut, la rémunération et l'organisation du travail des agents des Archives nationales, afin d'aligner à la fois leur temps de travail et leur traitement sur ceux des agents du ministère.

Cette réflexion pourrait à notre sens se doubler d'un questionnement sur le nombre de postes d'encadrement et de direction, qui nous paraît encore aujourd'hui particulièrement important au sein de l'ensemble des Archives nationales, notamment dans les trois services à compétence nationale.

Cinquième remarque : nous pensons qu'il faut généraliser les missions d'archives dans les ministères dits « versants ». Ces missions sont des antennes du ministère de la culture et de la communication, par opposition aux services ministériels, intégralement financés par les ministères. La généralisation du modèle des missions doit s'accompagner d'un renforcement du dialogue entre les missions et le service interministériel des archives de France (SIAF).

Elle ne doit pas signifier un désengagement des ministères versants. Si le ministère de la culture et de la communication assure la conservation des archives et le contrôle scientifique archivistique, il est absolument essentiel que les ministères versants prennent leurs responsabilités en

matière de collecte, et en particulier au stade de ce que l'on appelle les « archives intermédiaires ».

En outre, le modèle de la mission doit être adapté aux spécificités ministérielles, afin de garantir une certaine souplesse aux ministères versants.

Enfin, sixième constatation : il nous semble que deux projets interministériels doivent ici être salués et confortés, malgré des modes de financement parfois discutables. Il s'agit tout d'abord du projet VITAM, qui vise à créer un logiciel socle d'archivage électronique, et du projet France archives, tendant à créer un portail Internet de recherche d'archives commun à toutes les institutions d'archives publiques de France.

Une première version devrait être mise en ligne durant le mois de février 2017. Celle-ci devrait permettre aux archives publiques de peser face à la concurrence privée, et de mettre en valeur la complémentarité des fonds.

En effet, les Archives nationales, éclatées dans une multiplicité de structures différentes, ne gèrent pas la totalité des archives de l'État. Ce sont les services départementaux des archives qui assurent la conservation des archives des services d'État déconcentrés.

Voici donc les quelques remarques que nous souhaitons porter à votre connaissance.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – J'aimerais interroger Sophie Moati sur la question d'une priorisation des préconisations qui figurent au sein du rapport. Quels sont selon vous les changements les plus urgents à mettre en œuvre ? Y a-t-il une lecture chronologique des efforts à conduire ?

Nous nous interrogeons par ailleurs sur une recommandation importante du point de vue de la structuration administrative, relative à la transformation des trois services à compétence nationale en un seul établissement public administratif (EPA), au motif que cela permettrait d'améliorer le pilotage et la gouvernance de ces services. La Cour des comptes a, dans le passé, souligné que la création d'EPA s'accompagnait souvent de surcoûts importants. Quels facteurs vous donnent-ils à penser que la création d'un EPA serait, dans le cas des Archives nationales, une source d'économies ?

Peut-être pourrions-nous, sur ce sujet du statut administratif, interroger Hervé Lemoine, directeur des Archives de France, sur le fait que le rapport de la Cour des comptes met en lumière l'existence d'importants dysfonctionnements, en particulier dans les deux services à compétence nationale spécialisés, hébergés dans des villes de province. Comment expliquer que ces deux services ne soient toujours pas dotés d'un projet scientifique, près de dix ans après leur création ? Existe-t-il de ce point de vue des perspectives prochaines ?

La Cour des comptes observe une incapacité à coordonner les trois services des Archives nationales, alors même qu'ils sont confrontés à des problématiques pour partie similaires. Pourquoi ces trois services ne collaborent-ils pas davantage entre eux ? Leur fusion en un établissement public administratif vous paraît-elle souhaitable ?

Nous pourrions également, sur ce sujet, demander à Pierre-Frédéric Brau, qui préside l'association des archivistes français, s'il a connaissance des raisons pour lesquelles ces deux services spécialisés n'ont pas aujourd'hui une réelle connaissance du stock d'archives. Des difficultés techniques archivistiques particulières peuvent-elles expliquer une telle situation de méconnaissance du volume d'archives ?

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – La Cour des comptes propose de prévoir le transfert des archives conservées à Paris vers le site de Pierrefitte-sur-Seine. Ceci nous paraît discutable. Estimez-vous, Sophie Moati, que le projet « CAMUS » visant à pérenniser la présence d'archives à Paris n'apporte pas de garanties suffisantes quant à la conservation et la mise en valeur de ces archives ? Nous pensons, quant à nous, qu'il est intéressant de mettre en valeur les Archives nationales dans Paris même.

Par ailleurs, nous sommes plutôt en faveur de la généralisation des missions dans les ministères versants. Vous posez en effet, dans le cadre de votre rapport, une alternative entre deux possibilités : celle de missions directement rattachées au ministère de la culture et de la communication et celle de services ministériels intégralement financés par le ministère versant.

Quels sont les avantages et les inconvénients de chaque système ? Dans notre esprit, la mission avait l'avantage de fédérer le système autour du ministère de la culture et de la communication, en permettant de résoudre la situation parfois ubuesque des archives ministérielles.

M. Hervé Lemoine, directeur, chargé des archives au sein de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication. – Je tiens à souligner que le ministère de la culture et de la communication, et notamment les Archives de France, a beaucoup apprécié la qualité de ce rapport extrêmement bien documenté.

Cela faisait longtemps qu'il n'y avait pas eu de rapport portant sur l'ensemble des services des Archives nationales, d'autant qu'ils ont connu une très grande transformation avec la création de trois services à compétence nationale. Ce bilan était donc certainement nécessaire.

Il est certes parfois un peu sévère, mais nous le prenons comme une invitation à continuer à améliorer la gestion de nos services pour accomplir notre mission de service public, même si certaines propositions reçoivent un avis plus mitigé de notre part que d'autres, sur lesquelles notre accord est total et qui constitueront notre feuille de route pour l'avenir.

S'agissant du point important de la transformation des trois services en un établissement public administratif, il est vrai que beaucoup des constats réalisés par la Cour des comptes sur les difficultés d'exercice de la tutelle nous paraissent très pertinents.

En revanche, peut-être la Cour des comptes n'insiste-t-elle pas suffisamment sur le fait qu'il a parfois été difficile d'assurer de façon satisfaisante cet exercice de tutelle.

Ceci tient au calendrier même dans lequel nous avons dû agir. C'est en effet en 2007 qu'ont été créés ces trois services à compétence nationale. Dès 2008, s'engage la révision générale des politiques publiques, qui va déboucher, début 2010, sur l'organisation actuelle du ministère de la culture et de la communication, avec la création de grandes directions générales et le retrait aux services « métier » des moyens de gestion, c'est-à-dire des ressources financières et humaines, qui ont été transférés aux directions générales.

La gestion des moyens était dès 2010 de la responsabilité de la sous-direction des affaires financières et générales de la direction générale des patrimoines et du secrétariat général de notre ministère.

Nous nous sommes donc trouvés au milieu du gué, en n'ayant plus la possibilité de peser sur les moyens alloués aux services des archives, d'où la souffrance éprouvée pour les deux plus petits d'entre eux, ainsi que vous le soulignez.

En outre, la vocation des Archives de France est de piloter l'ensemble de la politique des services publics d'archives, dont celle des archives départementales, qui n'étaient pas dans le périmètre du rapport, mais qui figurent bien dans celui de nos activités. Or, il était également très important, durant la période 2010-2011, d'assurer la coordination de l'action publique des services départementaux d'archives. Ceux-ci étaient quelque peu inquiets des conséquences de la révision générale des politiques publiques et de la transformation de leur administration de référence.

De 2007 à 2011, la complexité du contexte administratif implique, au moins pour partie, que nous n'avons pas eu le temps de mettre en œuvre suffisamment tôt certaines procédures de nature à mieux assurer la tutelle des trois services à compétence nationale, et notamment celui des Archives nationales.

Par ailleurs, les services des Archives nationales, qui n'avaient le statut de service à compétence nationale que depuis trois ans, étaient partis à la conquête de leur autonomie scientifique et opérationnelle, objectif alors poursuivi. Il a donc fallu trouver où mettre le bon curseur entre le contrôle de l'exercice des missions en termes de métier et le développement de leur autonomie. J'espère que nous sommes aujourd'hui parvenus à un équilibre plus satisfaisant, mais c'est un travail de tous les instants.

L'évolution des institutions dépend parfois de la volonté propre des personnes qui les animent. De ce point de vue, la bonne entente entre les directeurs des Archives nationales et le directeur chargé des Archives de France est essentielle à l'atteinte d'un équilibre pérenne.

Le service qui a souffert le plus et qui a eu les problèmes les plus importants est celui des Archives nationales du monde du travail, qui connaît un problème de sous-effectif constant depuis des années, que nous avons eu beaucoup de peine à pallier car nous ne pouvions pas rééquilibrer directement nos enveloppes d'emplois, d'où certaines tensions en gestion.

Cela étant, la situation s'est, je crois, beaucoup améliorée s'agissant des ressources humaines et des moyens budgétaires. Nous sommes même parvenus à créer en 2014, au sein des Archives de France, une délégation chargée des moyens généraux. Cette délégation a obtenu mandat de la direction générale des patrimoines pour effectuer, s'agissant des ressources humaines et du budget, la gestion des moyens alloués aux Archives nationales. Nous avons donc pu établir des conférences de gestion et mettre en œuvre une tutelle plus formalisée, même si elle est encore insuffisante à certains égards, ce dont nous avons parfaitement conscience.

L'établissement public administratif serait-il l'avenir de ce système, ou pourrait-il constituer, comme la Cour des comptes le laisse entendre, un levier de modernisation de ces services ? Il est apparu au ministère de la culture et de la communication que le constat des rapporteurs de la Cour des comptes ne paraissait pas suffisamment établi pour nous amener à privilégier une telle transformation statutaire de ces établissements.

En outre, nous restons toujours marqués par les conclusions du rapport de la Cour des comptes de 2011 relatif aux évolutions statutaires et institutionnelles des musées de France sur dix ans.

La Cour des comptes montrait dans son rapport que la création de certains établissements publics muséaux avait nécessité un doublement des budgets et un accroissement très significatif des emplois. Le ministère de la culture et de la communication pense qu'une telle augmentation, en termes de budget ou de ressources humaines, ne serait pas aujourd'hui supportable. Nous nous référons également au rapport établi par l'Inspection générale des finances en 2013, qui soulignait certains aspects de fonctionnement extrêmement coûteux des établissements publics.

Il nous semble donc, en l'état actuel des choses, que les coûts susceptibles d'être générés ou induits par la création d'un établissement public ne seraient pas à la hauteur des avantages que l'on pourrait en tirer. Mais nous avons bien conscience qu'il est nécessaire de renforcer les outils de tutelle, qui sont bien plus formalisés au sein des établissements publics que des services à compétence nationale.

J'ai lu dans le rapport que le ministère de la culture et de la communication craignait une plus forte autonomie du service des

Archives nationales s'il était doté du statut d'établissement public. Pour ma part, ce n'est pas quelque chose que je redoute.

En effet, j'ai été en poste dans un établissement public et j'ai paradoxalement l'impression, alors que l'établissement public peut paraître plus autonome que le service à compétence nationale, que nous devons en réalité rendre plus de comptes au conseil d'administration, y compris sur notre politique scientifique, qu'un service à compétence nationale n'en a l'obligation envers sa tutelle.

Mme Françoise Banat-Berger, directrice des Archives nationales. – Comme le disait Hervé Lemoine, j'ai été impressionnée par l'importance de la documentation et la compréhension fine des enjeux et des sujets portés par les Archives nationales de ce rapport.

Si les efforts et les améliorations me paraissent plus importants que ce qui se dégage du rapport, c'est peut-être parce que celui-ci porte sur les dix dernières années – ce qui est d'ailleurs assez rare pour un rapport de la Cour des comptes. Or, durant ces dix années, la situation s'est largement transformée.

Je tiens tout d'abord à préciser que le quadrilatère qui constitue le site de Paris, grâce à une volonté très forte du ministère de la culture et de la communication, a vocation à être pérennisé dans sa dimension patrimoniale. Il a été proposé à France Domaines, qui a partagé ce point de vue, de le sanctuariser en y regroupant certaines des administrations centrales du ministère de la culture et en arrêtant un nouveau schéma directeur immobilier pour les Archives nationales. Ceci permettrait de rénover la partie relative aux Archives nationales, qui m'intéresse tout particulièrement.

Cette vision globale serait probablement mise à mal s'il s'agissait, à terme, de transférer une partie des archives sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. On retrouve en effet à Paris les archives de l'Ancien régime et celles des notaires parisiens. Or, ces deux départements constituent la moitié des communications en salle de lecture des Archives nationales, ce qui témoigne de la vitalité des archives situées à Paris.

Par ailleurs, on trouve également sur le site de Paris un musée des Archives nationales, dont on voit mal ce qu'il deviendrait si une partie des archives devait s'installer à Pierrefitte-sur-Seine.

Depuis 1808, on a en outre construit sur le quadrilatère un ensemble d'équipements et de magasins de conservation qui ne peuvent être affectés, *a priori*, à d'autres usages.

C'est pourquoi il est préférable de ne pas bouleverser cet équilibre, d'autant que nous sommes suffisamment perturbés par ce que nous sommes en train de vivre avec la fermeture, à terme, du site de Fontainebleau.

En deuxième lieu, les besoins immobiliers concernant le site de Pierrefitte-sur-Seine sont évidemment fondés, et nous ne pouvons que nous réjouir d'entendre dire que le financement de l'extension doit être sécurisé, cette réserve foncière devant précisément permettre de répondre aux besoins de stockage dont il est beaucoup question dans le rapport de la Cour des comptes. S'agissant de la réserve foncière de Pierrefitte-sur-Seine, les possibilités d'extension par tranches successives peuvent être très importantes, bien au-delà des 150 kilomètres évoqués par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic) pour répondre à la problématique spécifique du site de Fontainebleau. Les tranches successives ont également pour avantage de pouvoir cibler les vrais besoins en fonction du moment où l'importance prise par les archives numériques va conduire à inverser la courbe de l'arrivée des archives « physiques ».

Ma troisième remarque porte sur le régime horaire d'une grande partie des agents des Archives nationales, que vous avez relevé. Ce régime horaire remonte à des protocoles datant du début des années 2000, négociés à la suite de mouvements de grève assez importants et sur lesquels il a été compliqué de revenir. En 2012, il avait été envisagé, dans le cadre de la direction générale des patrimoines, un règlement intérieur commun avec les musées, dont les Archives nationales ont été exclues.

La question de l'aménagement horaire est, comme vous le dites, à rapprocher d'un certain nombre d'autres spécificités. Nous rencontrons actuellement des difficultés pour stabiliser les effectifs, notamment sur le site de Pierrefitte-sur-Seine, pour un certain nombre de raisons. Une assistance à maîtrise d'ouvrage vient d'ailleurs d'être lancée pour pouvoir trouver les leviers suffisants pour y parvenir.

À n'en pas douter, des améliorations pourront être apportées concernant l'organisation interne du service, mais il existe également, ainsi que vous l'avez souligné, tout un pan d'interrogations, notamment concernant les régimes indemnitaires des agents des Archives nationales par rapport aux agents relevant de l'administration centrale. Le statut des SCN est en effet quelque peu intermédiaire, et un certain nombre d'agents peut avoir le sentiment d'une relative iniquité, par rapport aux agents de l'administration centrale.

Ceci ressort aussi d'un diagnostic portant sur les risques psychosociaux qui vient d'être mené avec l'ensemble des agents des Archives nationales.

S'ajoute à cela une problématique, assez importante aux Archives nationales, en matière de santé au travail, notamment liée à la portance. On ne peut ignorer qu'un nombre relativement important d'agents connaît des restrictions de charge, au terme de diagnostics établis par la médecine de prévention. Certains sont dits « non-portants ». Cette non-portance va plutôt en s'aggravant au fur et à mesure que le temps passe. Or

les archives contemporaines sont aujourd'hui conservées dans des cartons de type « Dimabs », parfois très lourds.

En 2016, soixante-dix aménagements de postes de travail ont été décidés par la médecine de prévention, dont un certain nombre portant sur des restrictions de port de charges, ce qui crée des situations difficiles.

Revoir certaines spécificités des horaires de travail ne peut donc se faire qu'en examinant parallèlement d'autres mécanismes permettant également d'améliorer l'attractivité du site de Pierrefitte-sur-Seine et des Archives nationales en général. Dans le cas contraire, si l'on se contente d'un retour à la règle brutale sans le compenser par un certain nombre d'autres mesures tendant à une meilleure attractivité du site, on risque encore d'aggraver cette problématique.

On le ressent très fortement quand on dirige le service des Archives nationales, les tensions s'aggravant d'année en année.

M. Hervé Lemoine. – S'agissant des missions ou des services ministériels, nous allons tout à fait dans le sens que vous préconisez : un système hybride n'est pas satisfaisant. On voit d'ailleurs que cela se fait souvent au gré des circonstances, et que celles-ci n'ont rien à voir avec un quelconque caractère scientifique ou avec l'objectif des missions que nous poursuivons. Nous souscrivons donc totalement à la préconisation consistant à opter résolument pour l'organisation de véritables missions d'archives au sein des ministères. Afin d'y parvenir – et pour aller dans le sens de la Cour des comptes – il faut réunir tous ceux qui ont la responsabilité de la documentation au sein des ministères, les conseillers de la Cnil, de la Cada, ainsi que ceux qui sont en charge de la réflexion sur l'*open data*.

Nous souscrivons donc entièrement à la proposition de développer le principe des missions ministérielles et, ainsi que le préconise la Cour des comptes, d'essayer de travailler à la convergence ou à une meilleure association des correspondants informatiques et liberté (CIL), et des personnes responsables de l'accès au sein des administrations (PRADA) au sein de ces missions.

Enfin, vous vous êtes interrogés sur l'absence de projet scientifique, culturel et éducatif au sein de nos trois services nationaux de l'époque : ceci n'était alors pas d'usage dans nos services. C'est une pratique qui vient des musées. On considérait en fait que la doctrine et la pratique archivistiques françaises, extrêmement normatives, étaient suffisantes pour dessiner le cadre de fonctionnement et les missions de ces services.

Nous nous reposons sur la pratique archivistique française (PAF), qui déterminait de façon très précise les missions de nos services. Les inspections des Archives départementales étaient très régulières, moins pour les Archives nationales, mais celles-ci avaient une grande proximité avec la direction des Archives de France, qui produit toujours la norme : nous sommes là dans notre rôle d'administration centrale. Ce n'est d'ailleurs plus

le cas de certains secteurs. Pour ce qui est du livre et de la lecture, c'est la Bibliothèque nationale qui produit aujourd'hui la norme, et non le service du livre et de la lecture. En revanche, concernant les archives, ce sont bien les Archives de France, avec la sous-direction de la politique archivistique, qui sont productrices de la norme. C'est la raison de l'absence de projet scientifique dans les deux services spécialisés, mais nous avons engagé nos services à rédiger ces documents, suite à ces échanges, car ceci nous paraît important.

Les services publics d'archives ont d'abord une responsabilité légale : ils conservent des éléments qui ont une valeur probante sur le plan juridique. Ils ont également un rôle administratif. La dimension culturelle et la valorisation sont venues plus tard. Elles sont maintenant très importantes. C'est pourquoi on a désormais jugé nécessaire de réaliser de véritables projets scientifiques, culturels, pédagogiques et éducatifs.

M. Pierre-Frédéric Brau, président de l'association des archivistes français. – Ce rapport nous a semblé très riche et correspond à un bilan parfois quelque peu sévère. On peut y voir aussi des pistes d'amélioration, et il témoigne de la dynamique engagée au sein des Archives nationales.

Pour ce qui est de la pénibilité au travail, qui est rapidement abordée dans le rapport, elle ne doit pas être minimisée. Les archivistes peuvent connaître une certaine polyvalence, mais cela reste un métier très physique – au moins pour une partie du personnel. Des troubles musculo-squelettiques peuvent apparaître, notamment du fait d'une population vieillissante, et poser des problèmes à partir de cinquante ans.

Ces difficultés peuvent bloquer tout un service. Selon le rapport, 30 % des agents ne sont en effet plus en mesure de porter des cartons, ce qui peut avoir des conséquences lourdes sur le bon fonctionnement de la salle de lecture.

Quant au projet scientifique, culturel et éducatif (PSCE), ces outils se développent au sein du réseau des archives – même si tous les PSCE ne sont pas aussi travaillés que ceux que sont en mesure de produire les Archives nationales – et peuvent renforcer la cohésion d'un service, préciser à nouveau ses missions, et expliquer aux décideurs ce que sont les archives. On est en effet parfois victimes *a priori* de l'image des archives ; l'aspect pédagogique est donc intéressant.

Vous m'avez demandé pourquoi des archives ramenées d'Indochine ou d'Algérie n'ont toujours pas été ouvertes et dorment sur les étagères.

En tant qu'archiviste départemental, je pourrais inviter la Cour des comptes à venir visiter mes dépôts dans l'Yonne : les arriérés constituent une réalité dans l'ensemble des services d'archives.

Un équilibre doit être trouvé entre la sollicitation des usagers, l'accès que l'on doit donner aux informations et les moyens humains et scientifiques

alloués au classement. Cette question transparaît également dans le rapport de la Cour des comptes. Les archivistes ne disposent pas toujours de beaucoup de temps pour revenir sur le passé et solder le passif.

En ce qui concerne les Archives nationales d'outre-mer, les fonds ont été rapatriés en catastrophe, pas toujours avec le concours des administrations productrices.

S'agissant des Archives nationales du travail, elles collectent beaucoup d'archives privées, parfois très volumineuses. Certaines entreprises se dotent aujourd'hui de systèmes d'archives et parviennent à valoriser la fonction d'archiviste, tant d'un point de vue organisationnel qu'historique. Cependant, les Archives nationales du monde du travail sont souvent intervenues lors de la fermeture d'entreprises, avec pour toute alternative soit les archives, soit la benne ; la volonté a été de sauver le maximum. L'idée est que, l'archiviste ayant l'éternité pour lui, tout finira par se résorber.

Mme Michèle André, présidente. – Un peu comme en archéologie...

M. Pierre-Frédéric Brau. – À la différence que nos stocks ont déjà été « découverts » ! Les moyens scientifiques et humains ne paraissent pas toujours à la hauteur des enjeux.

M. Gilles Morin, président de l'association des usagers du service public des Archives nationales. – Très franchement, je trouve le rapport de la Cour des comptes d'une excellente qualité. Je crois qu'on le citera à l'avenir comme on l'a fait du rapport Braibant dans les années 1990. Les points abordés me semblent tout à fait pertinents et les recommandations sont fondamentales.

En premier lieu, je dirais que nous revenons de loin ! Nous avons connu des améliorations, mais il reste beaucoup à faire, et nous risquons à l'heure actuelle une nouvelle impasse archivistique. Il y a donc urgence à intervenir sur la question des nouveaux locaux.

Je tiens à insister sur le fait que, pour nous, la nécessité de la construction d'une extension sur le site de Pierrefitte-sur-Seine s'impose. C'est fondamental ! L'inquiétude est en train de naître dans le milieu des historiens à ce propos. L'avenir des Archives nationales en dépend.

En tant que représentant des usagers, j'ai beaucoup utilisé les Archives nationales de Paris, de Fontainebleau, et maintenant de Pierrefitte-sur-Seine. J'ai relevé durant les quinze dernières années une nette amélioration. Nous étions dans une situation de crise absolue au début des années 2000. Le centre de Pierrefitte-sur-Seine et la suppression de fait de Fontainebleau ont conduit à une migration des publics des archives. Le site de Fontainebleau n'a jamais exactement fonctionné comme il aurait dû. Je l'ai fréquenté durant des années : je n'y ai jamais vu plus de quinze personnes, et j'y étais souvent seul au moins une partie de la journée !

Désormais, avec le centre de Pierrefitte-sur-Seine, nous constatons une amélioration réelle : la salle est ergonomique, les communications bien plus rapides, etc.

Néanmoins je serai plus critique sur d'autres points : le service public reste en deçà des attentes. Pour un lecteur, les horaires sont un élément fondamental. Si je voulais être méchant, je dirais que ce sont ceux d'un bureau de poste d'une petite commune...

Mme Michèle André, présidente. – Ne parlez pas d'un point douloureux pour les sénateurs !

M. Gilles Morin. – Vous voyez ce que je veux dire.

Si je ne peux arriver avant 14 heures ou 14 heures 30, je n'y vais pas. Étant donné le temps de transport, ce n'est pas la peine de se déplacer pour finir à 16 heures 45. Nous sommes des centaines de personnes dans cette situation.

La comparaison avec la Bibliothèque nationale de France (BnF) et avec les autres grands pays démocratiques peut être cruelle de ce point de vue. Cela fait quinze ans que nous demandons régulièrement une extension des horaires, notamment le soir, afin de bénéficier au minimum d'une ou deux ouvertures « nocturnes ». On nous répond toujours gentiment en nous disant que l'on étudie la chose mais, visiblement, cela n'a jamais été une priorité pour les Archives nationales. La décision est toujours repoussée : on retombe sur la question des effectifs, mais surtout des conditions d'emploi et des heures supplémentaires. Nous savons pourtant que certains employés seraient volontaires pour travailler le soir. Il fallait le dire !

L'environnement de la Plaine-Saint-Denis pose également problème. Du point de vue des équipements, il n'existe ni boulangerie ni même un distributeur de billets dans le secteur. Les Archives nationales, en liaison avec la communauté de la Plaine-Saint-Denis ou l'université, doivent prendre en main cette question pour qu'un minimum d'équipements soit présent aux alentours du centre.

Second point : il me semble que les Archives nationales vivent trop dans l'entre-soi. Trop peu d'avis extérieurs émanent d'experts et de lecteurs. Il me paraît symptomatique que le projet scientifique, culturel et éducatif ait complètement été réalisé en interne, sans avis extérieur à ma connaissance.

Les entrées des fonds privés, les priorités des classements, les inventaires et les projets de numérisation ou les tris me semblent devoir faire l'objet de véritables débats citoyens ou, en tout cas, d'avis éclairés. Les Archives nationales ne doivent pas, à elles seules – et c'est pourtant ce qui passe à l'heure actuelle – déterminer concrètement ce que seront les recherches futures. En effet, les tris qui sont faits aujourd'hui influenceront grandement sur les travaux de recherche des prochaines années.

Le critère prioritaire, on l'a dit, est celui de la place. Les prévisions actuelles m'inquiètent – et je ne suis pas le seul. Nous allons connaître des changements dans les mois à venir avec, selon les prévisions actuelles, des versements assez massifs de 5 kilomètres linéaires. Le problème, me semble-t-il, est résolu par la direction grâce à des tris plus systématiques et drastiques. Je suis assez inquiet de voir que l'émergence de la réflexion scientifique sur cette question coïncide justement avec le moment où l'on a besoin de place : je crains que l'on ne trie les fonds en fonction de la place qu'ils occupent et qu'on écrème beaucoup ceux qui semblent trop volumineux. C'est là un vrai problème. Les avis extérieurs et les partenariats doivent donc être recherchés, notamment avec les universités. Il faut accentuer l'ouverture à la recherche universitaire.

Il me semble également que les Archives nationales doivent approfondir la politique de recherche interne en matière archivistique, et approfondir les échanges.

Je donnerai ici l'exemple du comité consultatif sur l'ouverture des archives de la Seconde Guerre mondiale. Nous avons tenu six réunions au cours desquelles ont été confrontés les différents centres d'archives des Archives nationales, mais aussi extérieurs - préfecture de police, affaires étrangères, etc. Nous avons discuté des pratiques, des problèmes posés. Nous avons également échangé avec des usagers réguliers.

Nous avons débattu des priorités à retenir, comme de la façon de présenter les inventaires ou les fiches pour les jeunes. Tout ceci était positif. Ce genre d'initiatives doit être généralisé. Je crois savoir que la mise en place d'un comité plus large est prévue, mais il me semble que cela ne suffit pas.

L'autre forme d'ouverture possible et souhaitable consiste à suivre les exemples de la BnF ou d'autres centres en matière de fonds non classés. Ceux-ci ont choisi d'associer, dans un certain nombre de cas, de jeunes chercheurs ou des personnes confirmées, notamment retraitées, au classement de fonds, naturellement sous la direction de véritables professionnels.

Il me semble qu'il faudrait aussi adopter une attitude proactive dans la recherche des fonds privés. Il y a, de ce point de vue, un défaut : des fonds importants sont en déshérence. Il faudrait aller voir les ministres lorsqu'ils quittent leurs fonctions plus systématiquement que cela n'a été fait. On ne s'est ainsi pas occupé des archives du parti radical, ou autres, qui moisissent dans des caves parisiennes.

Il conviendrait de trouver des solutions rapides à de tels problèmes.

M. Michel Bouvard. – J'ai eu la chance d'aller vendredi dernier à Pierrefitte-sur-Seine pour l'ouverture au public des archives de Philippe Séguin. J'ai apprécié la grande qualité du travail de ceux qui ont œuvré sur ces fonds.

Ma première remarque a trait à l'attention qui est portée au devenir des archives électroniques et des choix qui doivent être faits par rapport aux dépôts physiques. C'est un point très important pour les collectivités départementales, qui sont confrontées à des stratégies immobilières et de stockage des documents. Il faut qu'une décision soit maintenant prise sur le devenir de ces archives, car cela engage des moyens publics.

Ma seconde observation porte sur les archives de l'outre-mer. On a souligné que tout n'a pas été exploité. Je confirme que tout n'est pas exploité dans les dépôts d'archives. On doit donc être encore plus attentif aux conditions de conservation. C'est une priorité absolue.

S'agissant des archives de l'outre-mer, c'est l'occasion de rappeler la préoccupation qu'on doit avoir par rapport au fait qu'une partie des archives des périodes françaises outre-mer n'ont pas fait l'objet de microfilms, se trouvent toujours dans les pays devenus indépendants, dans des conditions de conservation qui ne sont pas toujours idéales, et risquent la destruction. On ne peut se désintéresser d'une partie de la mémoire collective du pays et de nos concitoyens.

Enfin, un point a beaucoup intéressé le rapporteur spécial de l'immobilier de l'État que je suis. Ce rapport est en effet révélateur des lourdeurs, des carences et des problèmes globaux de l'immobilier de l'État. Lorsque j'ai lu, page 9, qu'il fallait prendre des décisions sans tarder pour éviter une nouvelle impasse immobilière, ma curiosité a été aiguisée. La page 30 du rapport revient sur les premières infiltrations qui ont eu lieu à Fontainebleau en 1974. Il a fallu vingt ans, suite aux problèmes de stockage, pour décider du bâtiment provisoire, tenir compte de sa durée d'achèvement et des problèmes d'amiante, etc. Il y a lieu de s'interroger sur le décalage entre les constats et le moment où les décisions ont été prises en matière de politique immobilière.

Première question : qu'est-ce qui prime dans les décisions, la position de l'Oppic ou celle des utilisateurs ? Cette question n'est pas innocente au regard des problématiques qui existent aujourd'hui autour du quadrilatère Rohan-Soubise.

J'ai siégé en tant que représentant de notre assemblée dans les deux réunions du Conseil de l'immobilier de l'État évoquées dans le rapport, le 16 décembre 2015 et le 10 février 2016. Je remercie la Cour des comptes d'avoir souligné que nous nous sommes interrogés - après avoir validé le fait que quelque chose pouvait être réalisé dans le carré Soubise - sur le fait de savoir si les conditions de conservation et d'exploitation seraient idéales. Sommes-nous sûrs que les coûts qui nous ont été présentés seront respectés, compte tenu des dérives qu'on a observées sur d'autres opérations conduites par le même ministère avec le même Oppic, dans le quadrilatère Richelieu ou encore concernant la BnF ?

Ceci m'amène à poser deux dernières questions : premièrement, en matière de politique immobilière de la culture, tire-t-on les enseignements de ce qui est fait avec les autres opérateurs ? Existe-t-il des partages d'expériences entre opérateurs – et singulièrement avec la Bibliothèque nationale, puisque, même s'il ne s'agit pas de métiers identiques, ils sont tout de même voisins ? Essaie-t-on de mutualiser certaines fonctions et de réaliser quelques économies ?

Deuxièmement, quel travail est-il mené sur les coûts de conservation des documents ? Lorsque les conditions ne sont pas idéales, il peut y avoir des coûts résultant de la nécessité de conservation des documents déposés. Y a-t-il des analyses réalisées sur les coûts à long terme, au regard des solutions immobilières parfois plus coûteuses qui peuvent être présentées, et qui supposent une vision en profondeur ?

M. Michel Canevet. – Je remercie la Cour des comptes d'avoir réalisé ce diagnostic à la fois précis et éclairant sur ce sujet assez préoccupant des archives, en espérant que l'administration puisse prendre en compte les observations qui ont été formulées, et qui me paraissent tout à fait pertinentes.

Je souhaiterais savoir, en complément de ce qu'a évoqué Michel Bouvard, quel est aujourd'hui le niveau de numérisation des Archives nationales. Quel pourcentage cela représente-t-il ? En matière d'*open data*, comment se positionnent les Archives nationales ?

S'agissant des besoins futurs de locaux et au regard de ce qui a été dit sur la manque de services autour de la Plaine-Saint-Denis, ne serait-il pas opportun de prévoir une nouvelle implantation plutôt qu'une extension de Pierrefitte-sur-Seine ? N'est-ce pas une option que l'on pourrait envisager ?

Par ailleurs, les conditions d'accueil des usagers sur les différents sites sont-elles bonnes ? J'ai entendu qu'elles l'étaient pour Pierrefitte-sur-Seine, mais le sont-elles sur les autres sites, en dehors de Fontainebleau ?

Pierre-Frédéric Brau a évoqué les conditions de travail : existe-t-il une mission, au sein des directions, concernant la réflexion et l'aide à l'organisation du travail ? La situation par rapport aux risques de troubles musculo-squelettiques rend en effet nécessaire de prendre en compte cette problématique de façon spécifique, si l'on ne veut pas arriver à des difficultés de fonctionnement dans les établissements dont vous avez la charge, ainsi que dans l'ensemble du réseau des archives du territoire national.

M. Yannick Botrel. – Je souhaiterais intervenir sur un point particulier qui me semble déterminant. Il s'agit de l'informatisation et de la consultation en ligne de certaines archives, par ailleurs libres d'accès.

Dans le département des Côtes-d'Armor, dont je suis l' élu, un certain nombre d'archives sont aujourd'hui consultables en ligne, comme

l'état-civil jusqu'en 1905, les cadastres anciens, les recensements, les délibérations du conseil général depuis l'origine. C'est un véritable service public qui a été rendu à cet égard. La salle de consultation a d'ailleurs été vidée des quatre cinquièmes des personnes qui s'y rendaient habituellement, dont beaucoup parcouraient de grandes distances pour s'y rendre.

Un tel travail peut-il être conduit sur les Archives nationales ? S'agissant des Archives nationales de l'outre-mer, un certain nombre de dossiers individuels sont consultables, mais sur place uniquement. J'ajoute qu'aucune information n'est communiquée par les services. C'est compréhensible, mais on ne peut que le déplorer. Il faut se rendre impérativement à Aix-en-Provence, et ce n'est pas facile pour tout le monde, d'autant que les amplitudes horaires peuvent pénaliser les chercheurs.

Existe-t-il, s'agissant de l'informatisation d'un certain nombre de documents et de la communication en ligne, une politique prospective des Archives nationales ou des Archives nationales d'outre-mer ?

Mme Michèle André, présidente. – Hervé Lemoine, vous avez rapidement évoqué la coordination entre les Archives nationales et les Archives départementales. Comment cela se passe-t-il ? Êtes-vous satisfait ?

Par ailleurs, existe-t-il une différence de coûts entre les expositions physiques et les expositions via Internet ? Que peut-on mettre en œuvre sur le plan pédagogique ?

M. Hervé Lemoine. – Le sénateur Bouvard m'a interrogé à propos des archives électroniques, qui sont l'une de nos priorités.

Ceci a été souligné dans le rapport de la Cour des comptes. Nous avons deux grands programmes. Le premier est VITAM, destiné spécifiquement aux archives centrales de l'État et il sera développé aux Archives nationales. C'est en 2012 que ce projet a été intégré au projet scientifique des Archives nationales, à la demande des Archives de France. Nous avons joué notre rôle de tutelle et avons pesé pour que cette dimension soit intégrée au projet de modernisation des archives nationales. Il nous paraissait essentiel de prendre en compte dès aujourd'hui la problématique de l'archivage électronique pérenne.

Nous disposons par ailleurs, pour ce qui est des départements, d'une déclinaison de VITAM, « Archives départementales-Essor » (AD-ESSOR). Nous avons réalisé un tour de France numérique sur deux ans, de façon à rencontrer les différents acteurs, afin de les préparer à l'univers numérique. Notre mission consiste à accompagner les collectivités pour les amener à développer, avec leur direction des services informatiques, le moyen d'accueillir et de développer des plates-formes d'archivage électronique.

S'agissant des archives de l'outre-mer, il existe un portail dénommé Irel, qui est un portail de recherche en ligne assez ancien. Il a été pionnier en

son temps. Nous travaillons aujourd'hui à l'élaboration d'un nouvel outil d'accès aux instruments de recherche consacrés aux Archives nationales de l'outre-mer.

Le sénateur Botrel a raison : il y a moins d'accès en ligne à des dossiers complets des Archives nationales de l'outre-mer – mais il faut dire qu'il en existe beaucoup – que dans d'autres séries ou sous-séries d'archives. Néanmoins, on a quand même accès à l'ensemble des instruments de recherche.

On peut regretter que la numérisation et l'accès en ligne d'un certain nombre d'informations aient vidé les salles de lecture, notamment en matière d'état-civil, mais lorsque nous avons un lecteur physiquement présent en salle de lecture, nous en avons potentiellement cent quarante en ligne. Le rapport est vertigineux. Certes, nous avons physiquement moins de lecteurs dans nos salles, mais nous n'avons jamais eu autant de personnes qui consultent des documents en ligne.

Pour autant, ce qui est numérisé et en ligne ne correspond qu'à une toute petite fraction du patrimoine gigantesque que nous possédons. C'est l'héritage de notre administration plusieurs fois séculaire. Nous disposons de milliers de kilomètres linéaires d'archives historiques conservées pour l'éternité. On estime aujourd'hui qu'entre 5 % et 7 % du patrimoine archivistique est numérisé et accessible en ligne.

Ceci représente près de quatre cents millions de documents, ce qui est gigantesque et sans commune mesure avec la Bibliothèque nationale, par exemple, à travers Gallica. Plus de deux milliards de pages sont en effet lues par an ! Le portail France Archives, qui constitue une sorte d'agrégateur de recherche, a pour objet de faire en sorte que quelqu'un qui, aujourd'hui, effectue une recherche sur autant de sites Internet d'archives qu'il y a de services publics d'archives, ne pose à l'avenir qu'une seule fois sa question, tous les sites étant « moissonnés » par cet agrégateur de recherche.

M. André Gattolin, rapporteur pour avis. – Encore faudrait-il une ergonomie intelligente du moteur de recherche. L'arborescence du site de l'Anom, qui est cité comme exemple, n'est pas très conviviale !

M. Hervé Lemoine. – Il a été exemplaire, mais il est aujourd'hui dépassé. C'est bien pourquoi le portail France Archives constitue un agrégateur de données qui fonctionne sur les technologies du web sémantique. Les utilisateurs poseront leur question comme ils le font sur Google, et obtiendront des réponses sans pour autant connaître toute la complexité de l'organisation des fonds d'archives. On est donc parti d'une logique totalement différente.

M. Michel Bouvard. – Où en est-on des archives non numérisées et non transférées qui demeurent en Afrique du Nord ?

M. Hervé Lemoine. – Il existe trois fonds très importants. Les deux premiers sont ceux de l’Afrique Occidentale française et de l’Afrique Équatoriale française. D’autres fonds, au Vietnam, correspondent aux fonds de l’ancienne Indochine française.

Pour ce qui concerne l’Afrique Occidentale française, nous avons envoyé une mission technique il y a deux ans, afin de déterminer l’état physique des archives.

M. Michel Bouvard. – Ma question porte sur les archives relatives à la période française en Algérie, qui concernent beaucoup de nos concitoyens. Les documents ne sont pas transférés, et les conditions de conservation sont aléatoires, avec des risques de détériorations.

M. Hervé Lemoine. – C’est un problème à part entière et très singulier. Nous avons un différend diplomatique avec l’Algérie, qui revendique la propriété des archives que nous avons rapatriées et qui sont conservées à Aix-en-Provence.

M. Michel Bouvard. – Tout cela peut être microfilmé. On a eu le même problème avec l’Italie.

M. Hervé Lemoine. – Ces archives représentent 10 kilomètres linéaires. Certaines engagent la vie privée. On ne peut donc tout numériser ni tout rendre accessible.

Il n’est absolument pas normal que certains fonds de cette période ne soient pas définitivement classés. C’est pourquoi j’ai demandé aux Anom, depuis trois ans, d’affecter en permanence trois conservateurs sur le classement de ces fonds. Cela avance maintenant bien. Une opération massive de numérisation ne sera possible que lorsqu’ils seront entièrement classés.

Nous avons rétabli avec le gouvernement algérien des relations de travail plus constructives depuis deux ans, de façon à pouvoir avoir accès aux fonds d’archives conservés en Algérie, ce qui n’était pas le cas auparavant. Nous avons obtenu, il y a un an et demi, le versement des instruments de recherche qui nous permettent d’avoir une idée de la physionomie des fonds. En revanche, je n’ai aucune idée de leur état sanitaire, car je n’ai jamais eu la possibilité d’avoir accès aux fonds conservés en Algérie, bien que je m’y sois rendu six fois.

Nous en sommes aujourd’hui à un partage d’informations qui concernent surtout les instruments de recherche, afin de tenter de déminer le problème de revendications du gouvernement algérien quant à la propriété de ces fonds, dont il demande le retour, auquel nous opposons le fait qu’il s’agit d’archives produites par l’administration française au moment où l’Algérie dépendait de celle-ci. Pour nous, ces archives relèvent donc de la domanialité publique française.

Je suis prêt à vous en parler plus longuement. C'est un sujet fort complexe, sur lequel nous travaillons avec beaucoup d'attention.

Enfin, concernant l'aspect immobilier, il ne faut pas croire que la politique de collecte des archives se fait uniquement en fonction des kilomètres linéaires disponibles dans nos bâtiments. Ce ne serait guère scientifique. Ce n'est pas en fonction de ce critère que nous devons nous déterminer.

Certes, il existe un enjeu à pouvoir nous doter des bâtiments nécessaires à la conservation de ces archives, mais le premier enjeu – et cela vaut pour l'ensemble des services publics d'archives – réside pour moi dans la sélection en amont et la collecte. Gilles Morin considère que 5 kilomètres linéaires, c'est trop peu. Je pense que c'est presque trop. Nous conservons aux Archives nationales, sur le site de Paris, des *papyri* mérovingiens jusqu'à des documents allant jusqu'en 1790, recouvrant ainsi près de douze siècles d'histoire. Ils représentent près de 20 kilomètres linéaires. Nous ne sommes pas totalement amnésiques ni ignorants au sujet de cette période. Or, sur la seule année 2014, nous avons collecté 20 kilomètres linéaires d'archives définitives, après élimination et sélection !

En un an, nous collectons donc aujourd'hui autant que ce que nous avons collecté pour documenter mille deux cents ans d'Histoire. Ceci démontre que nous sommes dans une phase d'accélération de la production administrative et documentaire. Nous en faisons nous-mêmes le constat : la révolution bureautique, qui a été suivie par la révolution informatique, a eu pour effet paradoxal de multiplier les supports numériques, mais nous avons également à côté une production documentaire analogique qui n'a jamais été aussi importante. Loin de servir la recherche, elle la dessert selon moi. Trop d'informations tue l'information. Quand nous disposons de séries de centaines de mètres linéaires de documents, nous n'arrivons pas nous-mêmes, historiens, à effectuer notre travail, car l'appréhension d'une telle masse est si lourde qu'elle rend toute recherche impossible.

Beaucoup d'historiens de la période contemporaine utilisent aujourd'hui des sources secondaires et publiées plutôt que les sources premières que sont les archives, parce qu'ils sont rebutés par le volume et la complexité de ces archives. Le problème est aggravé par la réforme des études – en particulier la suppression de la thèse d'État. J'ai personnellement mis dix ans pour soutenir ma thèse d'État. Les délais n'étaient à l'époque pas les mêmes. On ne peut dire à un chercheur qui travaille aujourd'hui sur un sujet contemporain qu'il doit dépouiller 6 kilomètres linéaires d'archives. En six à huit mois, c'est impossible.

La question immobilière ne doit donc pas résumer la stratégie en termes de politique de sélection et de collecte. C'est un problème qui se pose en amont.

Pour répondre plus spécifiquement à votre question sur l'aspect immobilier, le rapport de la Cour des comptes nous invite à ne pas allonger davantage les délais pour nous doter des bâtiments nécessaires à la poursuite de ladite collecte. J'entends les réserves que vous émettez au sujet de l'Oppic et de sa capacité à assurer la maîtrise d'ouvrages dans des conditions optimales. Ce n'est pas de mon ressort, mais de celui du secrétariat général de notre ministère. Les Archives nationales et les Archives de France sont là dans un rôle de prescripteur. Nous exprimons des besoins, qui sont suivis par l'Oppic.

J'espère que tout est optimal en termes de réalisation et de coûts. Je n'ai pas lieu de penser le contraire, mais cela ne relève pas directement de ma responsabilité.

S'agissant de la numérisation et de l'*open data*, beaucoup de législations se surajoutent au seul code du patrimoine. Nous essayons d'en tenir compte. Je pense à la loi dite « Lemaire », ou à la loi dite « Valter ». Nous essayons de faire en sorte que les évolutions législatives s'articulent avec les dispositions du code du patrimoine, afin de favoriser l'accessibilité des archives.

M. Gilles Morin. – Je voudrais dire mon accord avec Françoise Banat-Berger sur un point important : la question du site de Paris. Pour les historiens, il est très important de conserver le caractère patrimonial de ce lieu, ne serait-ce que pour des raisons pédagogiques. C'est également un lieu très utilisé par les chercheurs.

En second lieu, comment sont réalisés les tris et sur quels critères ? Ceci mérite des débats qui ne peuvent pas être qu'internes.

M. Pierre-Frédéric Brau. – L'association des archivistes français n'a pas de doctrine quant au fait de savoir s'il faut ou non fusionner les services à compétence nationale. Elle insiste néanmoins sur leur nécessaire coordination, qui doit être très réelle.

On a également évoqué la question des missions et des services ministériels d'archives. Sans prendre parti, il nous semble important qu'une réflexion soit entamée sur la chaîne archivistique, du producteur jusqu'à la conservation, assurée par les services à compétence nationale. Les Archives nationales ne doivent pas être considérées comme un simple réceptacle de tout ce qui se déverse des ministères, mais doivent pouvoir intervenir en amont.

De la même façon, il convient que les besoins des ministères soient pris en compte. Ceux-ci rencontrent aussi des problèmes immobiliers et certains d'entre eux sont confrontés au regroupement des ministères et à la rationalisation des implantations, qui font perdre des capacités de stockage intermédiaire, d'où une pression accrue sur la collecte.

M. Hervé Lemoine. – La coordination des services nationaux avec les archives départementales est essentielle pour nous. Beaucoup d'archives publiques produites par les services centraux de l'État et les services déconcentrés sont très complémentaires. Une politique de collecte s'évalue d'un point de vue national, en tenant compte de la part prise par les Archives nationales pour les organes centraux, et par les Archives départementales pour les services déconcentrés de l'État – d'où l'intérêt du portail France Archives, qui permettra au chercheur de gommer pour partie la diversité institutionnelle.

S'agissant des expositions et de la politique de valorisation, nous aidons financièrement les Archives départementales. Avec les Archives nationales, nous souhaitons favoriser la coopération lorsque des sujets permettent de valoriser des fonds provenant de différents services. Je souhaite également que certaines expositions remarquables des Archives départementales puissent être remontées à Paris, aux Archives nationales.

Cela se fait aujourd'hui facilement pour les musées. Ce n'est pas le cas dans le secteur des archives. Je trouve cela dommage, car bien des choses formidables se font dans les départements.

Mme Sophie Moati. – La première question posée par le rapporteur spécial concerne la priorisation des recommandations que l'on pourrait proposer.

Les plus urgentes sont liées aux aspects immobiliers, même si ceci ne détermine pas toute la politique archivistique. Il s'agit de notre recommandation n° 6 sur les études préalables à l'extension du site de Pierrefitte-sur-Seine, et de la recommandation n° 1, qui lui est liée – réaliser tous les trois ans des études prospectives de collecte d'archives. Il nous semble qu'il existe sur ce point une carence et une défaillance forte du ministère et des services. Ces études doivent enfin être coordonnées et consolidées par le SIAF. Je suis sûre qu'Hervé Lemoine y est parfaitement prêt.

Notre recommandation n° 2 peut paraître facile et anodine. Elle devrait selon nous avoir des effets vertueux. Il s'agit de la publication d'informations publiques sur les arriérés de classement et l'arrivée de nouvelles archives. Il est important de publier ce genre d'informations.

L'un de vous a estimé qu'il existait trop d'entre-soi. Il n'y a pas non plus suffisamment d'informations publiques dans ce domaine très important pour les chercheurs et le public en général. C'est en outre une incitation forte à développer autour de ces questions des politiques appropriées. Il s'agit là d'une action très rapide à mettre en œuvre.

Nos autres recommandations peuvent nécessiter des délais, notamment en matière de règlement intérieur de conditions d'emploi, les instances représentatives du personnel devant nécessairement être consultées.

La constitution d'un établissement public suppose un certain nombre d'étapes. Il faut aussi discuter avec les différents ministères du choix du mode d'organisation. Tout cela n'est pas immédiat, mais peut être immédiatement engagé.

Enfin, la modification de la composition du Conseil supérieur des archives est sûrement un élément intéressant, mais n'est peut-être pas le plus important dans l'ordre des urgences. Ceci suppose au demeurant une loi.

Je voudrais répondre à deux points particuliers.

Tout d'abord, à propos de l'établissement public national, je remercie Hervé Lemoine d'être un lecteur attentif des rapports de la Cour des comptes et d'avoir relevé que nous sommes généralement peu favorables à la multiplication des établissements publics -notamment dans ce ministère mais pas seulement - du fait des surcoûts liés à leur constitution.

Précisément, si nous vous proposons aujourd'hui cette recommandation, c'est que nous avons des motifs sérieux de le faire. Il ne s'agit pas de regrouper les trois services en un seul établissement public national dans une logique d'économies, mais il nous semble que cette évolution, compte tenu du niveau de maturité atteint par les Archives nationales n'aurait, sans surcoût notable, en envisageant l'adjonction d'un agent comptable et probablement la constitution d'un service informatique commun, que des avantages pour chacun des trois centres.

La mutualisation des moyens, de l'expérience et de l'expertise développées par les Archives nationales, ainsi que de certaines expertises spécifiques développées dans les deux centres spécialisés, serait vertueuse.

J'ajoute qu'un grand nombre des problèmes identifiés dans le rapport - gestion des ressources humaines, dialogue social - nous invite à penser, alors que la situation perdure depuis des dizaines d'années, qu'il faut absolument un opérateur public responsable de sa gestion interne, du dialogue avec ses personnels, de l'organisation de ses relations avec les usagers et les producteurs d'archives. Cela nous semble constituer un élément de bien meilleure gestion, de responsabilisation et d'oxygénation du service des Archives nationales.

Il faut franchir cette nouvelle étape. Les solutions statutaires ne peuvent tout résoudre, mais il nous semble que le moment est venu.

Enfin, s'agissant de l'immobilier, soyons clairs : la Cour des comptes ne propose pas la disparition des Archives nationales du quadrilatère Rohan-Soubise.

Nous soulignons simplement - la cause semble entendue - qu'il faut supprimer le site de Fontainebleau. L'extension du site de Pierrefitte-sur-Seine est indispensable, et nous pensons qu'il serait irresponsable de penser et de concevoir des études préalables sur l'extension

du site de Pierrefitte-sur-Seine sans examiner la question de la pertinence du maintien de la localisation d'un certain nombre de fonds sur le quadrilatère.

Notre vision n'est pas étroitement comptable : nous considérons normal et naturel de maintenir un centre des Archives nationales au sein du quadrilatère. Un certain nombre de fonds ont été conçus pour y rester, mais vous savez comme moi que la question des fonds notariaux n'a pas été réglée, alors que des monceaux d'archives doivent être collectés. Quelle est la justification, surtout dans la perspective de l'archivage électronique, de les maintenir au cœur du Marais ? Aucune, nous semble-t-il ! En tout cas, la question mérite d'être posée clairement.

Deuxièmement, il nous semble qu'il existe des problèmes de normes de conservation sur ce site qui doivent être exposés et pris en compte. Je veux bien que seuls 17 kilomètres linéaires soient consacrés aux siècles qui nous ont précédés, mais il faut aussi intégrer l'idée qu'un grand nombre de destructions ont permis de réduire ce périmètre.

Nous souhaitons simplement que ce bâtiment soit mis aux normes. Or, cela coûte très cher pour un tel site historique. Tout ne justifie pas d'être intégré dans le quadrilatère. Nous voulons que l'ensemble des fonds soit réexaminé et que l'on prenne calmement une décision.

Les décisions que vous prendrez sur l'extension de Pierrefitte-sur-Seine auront des effets en 2024 et jusqu'en 2030. Je ne souhaite pas que l'on se réunisse à nouveau dans quelques années pour évoquer un problème de saturation immobilière.

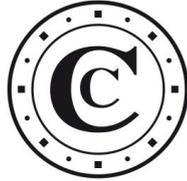
Mme Michèle André, présidente. – Merci, madame la présidente, pour votre passion, votre connaissance du dossier et la manière dont vous l'avez présenté. Nous avons beaucoup apprécié cette fin de matinée.

Je remercie chacun d'entre vous pour la qualité de ses réponses et la franchise avec laquelle vous vous êtes exprimés.

Au terme de ce débat, la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de M. Vincent Éblé et André Gattolin.

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



LES ARCHIVES NATIONALES

Les voies et moyens d'une nouvelle ambition

Communication à la commission des finances du Sénat

Novembre 2016

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I DES MISSIONS EXERCÉES DE MANIÈRE INÉGALE ET SOUVENT DÉFAILLANTE	19
I - DE LARGES MISSIONS SUR DES PÉRIMÈTRES INSUFFISAMMENT DÉLIMITÉS	20
A - Des missions portant sur des archives publiques et privées	20
B - Des missions s'exerçant sur des périmètres imprécis et sans projet scientifique dans les deux SCN spécialisés	20
II - UNE COLLECTE VOLUMINEUSE D'ARCHIVES PEU DÉMATÉRIALISÉES	23
III - DES ARRIÉRÉS DE CLASSEMENT MÊME POUR LES FONDS CLOS	28
IV - UNE MISSION DE CONSERVATION SOUVENT DÉFAILLANTE	31
A - Des magasins inégalement aux normes et nécessitant d'importants travaux	31
B - Des opérations de numérisation d'importance variable	34
C - Un stock d'archives non connu dans les deux SCN spécialisés	35
V - UNE MISSION DE COMMUNICATION ET VALORISATION ASSURÉE DE MANIÈRE DIFFÉRENTE DANS LES TROIS SCN	36
A - Des modalités de communication des archives disparates, qui gagneraient à être harmonisées et améliorées	36
B - Une mise en valeur des archives distincte d'un SCN à l'autre.....	39
CHAPITRE II LA CRÉATION DES SCN, UNE RÉFORME INABOUTIE	41
I - UN MANQUE DE CADRAGE DES SCN PAR LEUR AUTORITÉ DE RATTACHEMENT	42
A - Des missions et des objectifs insuffisamment formalisés	42
B - Des lacunes dans la gestion par le ministère des postes de direction des SCN	43
C - Une coordination des SCN insuffisante	43
II - L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SCN : UN BILAN TRÈS CONTRASTÉ	44
A - Des progrès notables dans la structuration des AN	44
B - Des problèmes d'organisation et de fonctionnement récurrents dans les deux SCN spécialisés	45
III - UNE GESTION MÉDIOCRE DES RESSOURCES HUMAINES DANS UN CONTEXTE DIFFICILE	47
A - Une absence de plafond d'emplois formalisé et des problèmes d'attractivité	48
B - Un pilotage des effectifs peu performant et des procédures de recrutement manquant de fluidité	50
C - Les problèmes de gestion spécifiques au corps des agents d'accueil, de surveillance et de magasinage.....	51
D - Des temps de travail très favorables et peu contrôlés	52
E - La rémunération des agents et le traitement des avantages en nature : des remises en ordre à achever.....	54
F - Des relations sociales tendues, qui ont retardé les évolutions nécessaires et les prises de décision	55
IV - UNE GESTION FINANCIÈRE ENCORE PERFECTIBLE	56
A - Une augmentation importante des moyens financiers.....	56
B - Un développement de recettes encore limité.....	57
C - Des insuffisances dans la gestion administrative et financière.....	58

V - LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION ORGANISATIONNELLE ET STATUTAIRE À ENVISAGER.....	59
A - Le choix de trois SCN des Archives nationales à remettre en question	59
B - La transformation des Archives nationales en établissement public, un levier de modernisation et de responsabilisation.....	61
CHAPITRE III LE RISQUE D'UNE NOUVELLE IMPASSE IMMOBILIÈRE.....	65
I - LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU SITE DE PIERREFITTE-SUR-SEINE : UNE OPÉRATION LONGUE ET COÛTEUSE, UNE RÉUSSITE FONCTIONNELLE	66
A - Une phase de conception du projet bien conduite malgré quelques choix peu judicieux	66
B - Une phase de réalisation marquée dès le début par une dérive des coûts.....	69
C - Un bilan du projet contrasté	74
II - LES SITES DE FONTAINEBLEAU ET DE PARIS : DES DÉCISIONS LONGTEMPS REPOUSSÉES PAR L'ÉTAT.....	76
A - Une fermeture du site de Fontainebleau tardivement décidée	76
B - Le devenir à long terme du site historique de Paris à clarifier	78
C - Une extension du site de Pierrefitte-sur-Seine à décider d'ores et déjà	81
CHAPITRE IV UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE À RENFORCER	83
I - UN CONTRÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ASSURÉ DE MANIÈRE INCOMPLÈTE PAR LA DIRECTION DES ARCHIVES DE FRANCE, PUIS LE SIAF.....	83
A - Une réduction du nombre des missions à la suite du désengagement du MCC	83
B - Une régularisation des services dérogatoires à achever	86
II - DES INSTANCES DE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL EFFECTIVES DEPUIS 2013	90
A - Un comité interministériel des Archives de France recréé en 2012	90
B - Un Conseil supérieur des archives à rénover	92
III - DES PROJETS INTERMINISTÉRIELS À DES DEGRÉS VARIABLES D'AVANCEMENT	93
A - Des orientations stratégiques à faire connaître plus largement	93
B - La mise en place tardive d'un portail interministériel des archives	94
C - VITAM, un grand programme d'archivage électronique.....	95
IV - LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ARTICULER LE DROIT SUR LES ARCHIVES AVEC LES AUTRES LÉGISLATIONS	100
CONCLUSION GÉNÉRALE	105
GLOSSAIRE	107
ANNEXES	109

Avertissement

Sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la présidente de la commission des finances du Sénat, Mme Michèle André, a demandé à la Cour des comptes, par un courrier du 18 décembre 2015, de réaliser différentes enquêtes, dont une sur les archives nationales. Par une lettre du 5 janvier 2016, le Premier président a confirmé que la Cour serait bien en mesure de réaliser les enquêtes demandées et de remettre les rapports correspondants en 2016.

Une rencontre a eu lieu le 27 janvier 2016 à la commission des finances du Sénat afin de préciser le champ et le calendrier de l'enquête sur les archives nationales avec les deux sénateurs désignés pour en assurer le suivi, MM. Vincent Eblé et André Gattolin. Il a été alors décidé de limiter le champ de l'enquête aux seules archives nationales gérées par les services relevant directement du ministère de la culture et de la communication (MCC), et de n'examiner ni les archives de l'État gérées de manière autonome (ministères des affaires étrangères et de la défense) ou dérogatoire (ministères économiques et financiers, notamment), ni les archives des services déconcentrés de l'État versées aux Archives départementales sur lesquelles le MCC n'assure qu'un contrôle scientifique et technique.

Une deuxième lettre a été adressée par le Premier président à la présidente de la commission des finances du Sénat le 25 février 2016 pour préciser les points sur lesquels portera l'enquête sur les archives nationales, confiée à la troisième chambre de la Cour des comptes, à savoir :

- Un rappel des principales évolutions intervenues en matière de politique publique des archives depuis la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, une description de la situation française et une comparaison, dans la mesure du possible, avec celle d'autres pays occidentaux.
- Un bilan de la réforme mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2007, qui a vu la création au MCC de trois services à compétence nationale (SCN), dénommés respectivement « Archives nationales » (AN), « Archives nationales d'outre-mer » (ANOM) et « Archives nationales du monde du travail » (ANMT), et le maintien, comme un service de l'administration centrale, de l'ancien centre national du microfilm d'Espeyran, rebaptisé centre national du microfilm et de la numérisation (CNMN).
- Un examen de la manière selon laquelle les trois SCN et le CNMN exercent leurs missions, de leur gestion et de leur situation en termes d'infrastructures immobilières.
- Un examen de certains aspects transversaux à toutes les archives de l'État : législation applicable, pilotage interministériel, cadre commun de modernisation et projets informatiques mutualisés notamment.

À la suite de la réunion d'étape organisée le 3 mai 2016 à la Cour des comptes avec MM. les sénateurs Eblé et Gattolin, une troisième lettre a été adressée par le Premier président à la présidente de la commission des finances du Sénat le 12 mai 2016 pour confirmer la remise du rapport le mardi 15 novembre 2016. Les échanges de courrier entre le Sénat et la Cour des comptes figurent en annexe n° 1.

L'instruction s'est déroulée de janvier à juin 2016. Les personnes rencontrées sont indiquées en annexe n° 2. Outre les travaux antérieurs de la Cour des comptes, ont été utilisés les rapports des nombreuses missions de contrôle, d'audit ou d'évaluation, qui ont été diligentées au cours des vingt dernières années. Si aucun déplacement hors de France n'a été effectué, des éléments de comparaison internationale ont été recueillis grâce aux études comparatives universitaires ou institutionnelles (Conseil de l'Europe et Union européenne, notamment), aux travaux des institutions supérieures de contrôle étrangères, aux revues par les pairs et à la consultation des sites Internet des services d'archives d'autres pays. La liste des rapports et des autres publications consultées figure en annexe n° 3.

Le rapport d'instruction a été délibéré par la troisième section de la troisième chambre lors de sa séance du 11 juillet 2016. Celle-ci a décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires au secrétaire général du MCC, au directeur général des patrimoines en fonction et à son prédécesseur, et, sous forme d'extraits, aux huit destinataires suivants : ancienne directrice des Archives de France en fonction de 2001 à 2010, directeurs en fonction des trois SCN, ancienne directrice des AN en fonction de 2007 à 2011, ancien directeur des ANMT en fonction de 2012 à début 2016, présidente de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) et maître d'œuvre du nouveau centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine.

La Cour a reçu une réponse de tous les destinataires, exception faite du maître d'œuvre. Aucun destinataire n'a usé de son droit à être entendu. La réponse commune au secrétaire général du MCC et au directeur général des patrimoines en fonction est parvenue avec retard, en dépit d'une prorogation du délai qui leur avait été octroyée et de plusieurs relances.

En tenant compte de l'analyse des réponses, le projet de la présente communication a été délibéré le 19 octobre 2016 par la troisième section de la troisième chambre présidée par Mme Sophie Moati, présidente de chambre, et composée de M. Jacques Tournier, président de section, Mme Marie-Claude Dardayrol, M. Pascal Samaran, Mme Mireille Riou-Canals, conseillers maîtres, MM. Denis Delbourg, Christophe Blanchard-Dignac, Mme Claude Revel, conseillers maîtres en service extraordinaire, sur le rapport de Mme Michèle Coudurier et M. Philippe Duboscq, conseillers maîtres, et au contre-rapport de M. Christophe Blanchard-Dignac.

Le projet a ensuite été examiné et approuvé le 8 novembre 2016 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durreleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, MM. Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Kruger, premier avocat général, entendu en ses avis.

Synthèse

En dépit de leur appellation, les Archives nationales n'ont pas le monopole des archives de l'État et des organismes publics qui lui sont rattachés. Selon le ministère de la culture, dont elles relèvent depuis la création de celui-ci en 1959, elles n'en gèrent que 16 % environ. Plus de 60 % le sont par les Archives départementales (archives des services déconcentrés de l'État). Le solde est géré par les services d'archives des ministères des affaires étrangères et de la défense, historiquement autonomes, et les services d'archives d'autres administrations centrales et d'organismes nationaux, qui bénéficient d'une dérogation, de droit ou de fait, à la règle du versement de leurs archives définitives aux Archives nationales.

Si le constat d'une organisation non adéquate des Archives nationales a été formellement fait depuis 1996, plus de dix ans se sont écoulés avant qu'elles soient organiquement séparées de la direction des Archives de France et dotées du statut de service à compétence nationale (SCN). Contrairement au choix fait par le ministère de la défense, qui a regroupé ses dix services d'archives en un seul SCN en 2005, le ministère de la culture a préféré en créer trois au 1^{er} janvier 2007 : un grand SCN généraliste des Archives nationales (AN) avec 500 agents environ et deux SCN spécialisés de taille beaucoup plus réduite, l'un pour les archives d'outre-mer (ANOM) avec une quarantaine d'agents, l'autre pour celles du monde du travail (ANMT) avec une vingtaine d'agents (27 M€ de masse salariale au total financée sur le programme budgétaire 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, s'ajoutant aux 11 M€ de crédits de fonctionnement du programme 175 *Patrimoines*).

La réforme statutaire des Archives nationales n'est pas le seul aspect traité avec retard. En 20 ans, une dizaine de rapports, élaborés par des corps d'inspection, des missions *ad hoc* ou des personnalités qualifiées, souvent pour répondre à des situations de crise, ont dressé des constats généralement sévères et émis des recommandations. Si certaines ont été mises en œuvre, le rythme des décisions et leur nombre n'ont pas suivi ceux des rapports.

Des missions exercées par les trois SCN de manière inégale et souvent défailante

Alors que la création de trois SCN aurait dû s'accompagner d'une délimitation de leurs périmètres respectifs, ceux-ci n'ont pas été précisément définis, ce qui crée des situations de chevauchement, sinon de concurrence, notamment dans la collecte des archives privées entre les AN et les ANMT. Par ailleurs, les deux SCN spécialisés ne se sont toujours pas dotés, presque dix ans après leur création, d'un projet scientifique.

Pour les trois SCN, le classement des archives est problématique, chacun d'eux devant face à des arriérés de tri et de traitement, même les ANOM dont la quasi-totalité des fonds sont clos (un volume important d'archives non encore ouvertes depuis leur rapatriement d'Indochine et d'Algérie subsiste). Aux ANMT, la résorption des arriérés de classement devrait prendre plusieurs années. Seul le centre national du microfilm et de la numérisation (CNMN) est à jour en matière de classement. Ses collections de microfilms, disques optiques et bandes magnétiques ont été dûment inventoriées.

En revanche, en l'absence de récolement, les deux SCN spécialisés n'ont pas connaissance de leur stock d'archives. Si celui des AN est bien connu, ce SCN doit surtout faire face à l'insuffisance chronique des magasins de stockage, voire à leur inadéquation sur le site de Paris, et encore plus sur celui de Fontainebleau, d'où un nombre de sinistres important.

La disparité des modalités de communication entre les trois SCN n'est pas limitée aux horaires d'ouverture de leur salle de lecture, jugés trop limités par les usagers. Les quotas d'archives communicables, les possibilités de réservation et de prolongation sont très différents dans les trois SCN et ne sont pas toujours adaptés aux besoins spécifiques des usagers professionnels (universitaires et généalogistes). La manière de valoriser les archives diffère également beaucoup d'un SCN à l'autre. Les ANOM ont fait le choix, dès les années 2000, d'une valorisation par leur site Internet avec la mise en ligne d'archives numérisées et l'organisation d'expositions virtuelles. La stratégie des ANMT est plus traditionnelle, avec beaucoup de publications et d'expositions sur place. Les AN combinent les deux approches.

*La création des SCN, une réforme inaboutie qui appelle d'autres évolutions
organisationnelles et statutaires*

Près de dix ans après la création des trois SCN, le bilan de la réforme est contrasté. Le SCN généraliste des AN s'est structuré, porté par l'élan du projet d'un nouveau centre à Pierrefitte-sur-Seine, alors que les deux SCN spécialisés ont connu, à des degrés divers, des crises qui ont perturbé leur fonctionnement. L'autorité ministérielle de rattachement n'a pas pleinement joué son rôle : elle n'a pas précisément défini les missions incombant à chacun des trois SCN, pas plus qu'elle ne leur a fixé des directives pluriannuelles comme prescrit par le décret de 2015 portant charte de la déconcentration. Elle n'a pas non plus systématiquement fixé des objectifs annuels aux directeurs successifs. La gestion des postes de direction des SCN a d'ailleurs été peu efficace (remplacement tardif des directeurs sortants, évaluation annuelle non systématique). L'absence dans les trois SCN d'un règlement intérieur, d'un système d'information archivistique commun et d'autres outils de gestion est aussi à relever.

Le manque de gestion prévisionnelle des emplois et la lourdeur des procédures de recrutement, couplé au manque d'attractivité de sites de Pierrefitte-sur-Seine et Roubaix, ont conduit à une forte rotation des agents et à de nombreuses vacances de postes. La gestion des agents d'accueil, de surveillance et de magasinage, principale catégorie du personnel des Archives nationales, est marquée par une polyvalence insuffisante en dépit des progrès réalisés. Elle doit aussi faire face aux problèmes de santé affectant un nombre croissant d'agents. Toujours fixé par des accords conclus au début des années 2000, le temps de travail très favorable et l'organisation qui en a découlé sont préjudiciables au bon exercice des missions, notamment celle d'accueil du public. La non-prise en compte de la journée de solidarité et les modalités d'octroi de bons d'achat aux agents appellent des régularisations rapides. Sur le plan financier, les moyens alloués aux AN se sont accrus avec l'ouverture du nouveau centre, mais leurs outils de gestion financière restent rudimentaires. Les recettes issues du mécénat ou des privatisations d'espaces pourraient être sensiblement accrues aux AN et aux ANMT.

Si des améliorations peuvent d'ores et déjà être apportées au fonctionnement des SCN et à leur pilotage et contrôle par le MCC, le regroupement des trois SCN au sein d'un établissement public national à caractère administratif pourrait constituer un levier efficace de modernisation des Archives nationales et de responsabilisation de leurs dirigeants, sous

réserve que cette évolution statutaire s'accompagne de la définition par le ministère d'objectifs stratégiques et d'un véritable contrôle sur leur mise en œuvre effective .

Des décisions à prendre sans tarder pour éviter une nouvelle impasse immobilière

L'absence d'une stratégie claire et constante de la part de l'État a longtemps été manifeste en matière immobilière. La décision de créer un nouveau centre prise en novembre 2001, suivie de l'annonce en mars 2004 du choix du site de Pierrefitte-sur-Seine en Seine Saint-Denis, a donc constitué une avancée majeure. Si la phase de conception du nouveau projet a été conduite en bonne concertation par l'État, les AN et le maître d'ouvrage délégué, elle a donné lieu à des choix peu judicieux (évaluation peu réaliste du besoin de stockage et surdimensionnement des salles de lecture) et à une présentation non sincère du coût initial du projet, calculé sur une base tronquée.

La phase de réalisation du projet a été marquée successivement par une réévaluation de son coût, par des modifications substantielles (report d'une dizaine d'années de l'équipement de plusieurs magasins d'archives), par la nécessité, non anticipée, de réaliser des fouilles préventives et par des difficultés survenues lors de l'appel d'offres relatif au principal marché de travaux. Les délais de réalisation ont été assez bien maîtrisés et les fonctionnalités du bâtiment sont appréciées par les utilisateurs. Le coût global du projet, initialement prévu de 119,050 M€, a fait l'objet d'un dépassement substantiel d'un montant de 37,5 M€ hors actualisation et révision des prix (+ 32 %).

Alors que l'objectif initial du projet de Pierrefitte-sur-Seine était de disposer de réserves de stockage pour les 30 ans à venir, les questions immobilières demeurent une préoccupation majeure à la suite des problèmes qui ont affecté le site de Fontainebleau en 2014 et 2015. Plusieurs fois annoncée comme imminente, la décision de la ministre de la culture et de la communication de fermer le site bellifontain et de redéployer son activité sur les deux autres sites des AN n'a été officialisée que le 28 juin 2016. Si des décisions ont été prises pour le site parisien avec l'annonce de l'installation de plusieurs services de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication et le lancement d'une étude en vue de la modernisation des bâtiments consacrés aux archives, d'autres sont nécessaires pour déterminer son avenir à plus long terme. Il importe de réexaminer si tous les fonds d'archives actuellement conservés à Paris doivent y demeurer ou être transférés dans des locaux modernes plus adaptés, et d'engager sans tarder les études préalables pour une extension du site de Pierrefitte-sur-Seine afin d'éviter une nouvelle impasse immobilière.

La mise en place tardive d'une politique interministérielle des archives

Alors que le risque de « balkanisation » des services d'archives aurait dû être pallié par la mise en place d'un dispositif de pilotage interministériel, celui-ci n'est devenu effectif qu'en 2012, avec l'instauration d'un délégué interministériel aux Archives de France (DIAF) et la renaissance d'un comité interministériel des Archives de France (CIAF), le précédent institué en 2002 étant resté virtuel. Les travaux menés au sein du nouveau CIAF, dûment réuni depuis 2013, ont permis l'élaboration d'un cadre commun de modernisation des archives et d'autres réalisations concrètes. Les prochains travaux devraient permettre de mettre en place, avec retard, un portail interministériel des archives et de doter l'administration française d'un système d'archivage électronique.

Alors que le DIAF est censé être consulté pour avis sur les projets des ministères en matière notamment de construction ou rénovation de bâtiments d'archives, l'arrêté fixant le seuil de consultation n'a toujours pas été pris. Il importe qu'il le soit sans tarder afin d'éviter de répéter les erreurs du passé, comme le manque d'approche globale et coordonnée qui avait conduit à décider durant la même période de la construction de deux nouveaux centres d'archives voisins de moins de dix kilomètres (La Courneuve pour les archives diplomatiques et Pierrefitte-sur-Seine pour celles gérées par les Archives nationales).

De même que le CIAF, le Conseil supérieur des archives n'a pas été réuni pendant une longue période. Sa composition mériterait d'être revue afin qu'il joue le rôle scientifique qui lui est assigné. Il importe aussi qu'un choix organisationnel clair soit fait entre le modèle des missions et celui des services ministériels d'archives, et qu'il soit procédé à cette occasion à un rapprochement avec les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA), les correspondants informatique et liberté (CIL) et ceux de la mission Etalab, voire avec les services de documentation.

Il importe également de recenser tous les services d'archives bénéficiant, souvent depuis longtemps, d'une dérogation de fait à la règle du versement de leurs archives définitives aux Archives nationales, et de régulariser leur situation dans les conditions fixées par la loi sur les archives de 2008. Depuis celle-ci, seulement huit conventions ont été conclues, ou sont en voie de l'être, pour prescrire des règles de gestion, conservation et communication au public des archives, alors qu'il existerait des dizaines de services dérogatoires.

Avec sa loi sur les archives de 1979, la France a longtemps servi de modèle. L'appréciation portée sur celle de 2008 a été plus mitigée, les avancées notables en termes d'accès s'étant accompagnées de reculs sur certains points et d'une prise en compte insuffisante du fait numérique. Si les modifications apportées récemment au droit des archives par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine étaient opportunes, la nécessité de mieux articuler ce droit avec les autres législations demeure, notamment avec la législation relative au secret de la défense nationale.

Recommandations

La Cour formule les huit recommandations suivantes :

1. réaliser tous les trois ans des études prospectives de collecte d'archives, coordonnées et consolidées par le service interministériel des Archives de France ;
2. identifier et rendre publique la liste de tous les fonds non classés à ce jour et publier un état sommaire de tous les versements d'archives publiques et des entrées d'archives privées effectués dans l'année ;
3. établir un document prévisionnel annuel des emplois et un tableau de bord d'exécution de leur gestion ;
4. mettre en place un règlement intérieur des Archives nationales et redéfinir, dans ce cadre, l'organisation et le temps de travail pour les adapter à l'évolution des missions ;
5. regrouper les trois services des Archives nationales au sein d'un établissement public national à caractère administratif ;
6. engager les études préalables à l'extension du site de Pierrefitte-sur-Seine et prévoir de transférer les fonds d'archives actuellement conservés sur le site de Paris ;
7. opter au sein des ministères pour un seul modèle d'organisation (mission ou service ministériel d'archives) et procéder à cette occasion à un rapprochement avec les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs, les correspondants informatique et liberté et ceux de la mission Etalab, voire avec les services de documentation ;
8. revoir la composition du Conseil supérieur des archives pour l'adapter à sa mission en réduisant le nombre de membres et en limitant la participation aux personnalités extérieures.

Introduction

Produits de l'activité humaine, les archives en reflètent la complexité. Le mot lui-même n'en est pas dépourvu avec ses multiples acceptions, étant utilisé pour désigner à la fois les archives en tant que documents ou données et les institutions qui en sont chargées¹.

Les Archives en tant qu'institutions

S'agissant des Archives en tant qu'institutions, celles qui sont chargées des archives de l'État sont généralement dénommées « Archives nationales »² dans la plupart des pays (cf. annexe n° 5 pour la comparaison internationale). Pour la France, cette dénomination est trompeuse. Créées par un décret de l'Assemblée constituante de septembre 1790, les Archives nationales ont été définies, par la loi du 7 messidor an II de la Convention nationale (25 juin 1794), comme étant le « dépôt central pour toute la République » de tous les documents énumérés par cette loi. Cependant, cette centralisation a connu dès l'origine des exceptions avec le maintien des dépôts d'archives dont s'étaient dotés, depuis plus d'un siècle, les ministères chargés des affaires étrangères et de la défense nationale. La loi du 3 janvier 1979 sur les archives, qui a mis fin à 185 ans d'absence de texte législatif en la matière (cf. annexe n° 8 pour l'évolution du droit), n'a pas remis en cause la situation et a consacré la gestion autonome par ces ministères de leurs archives.

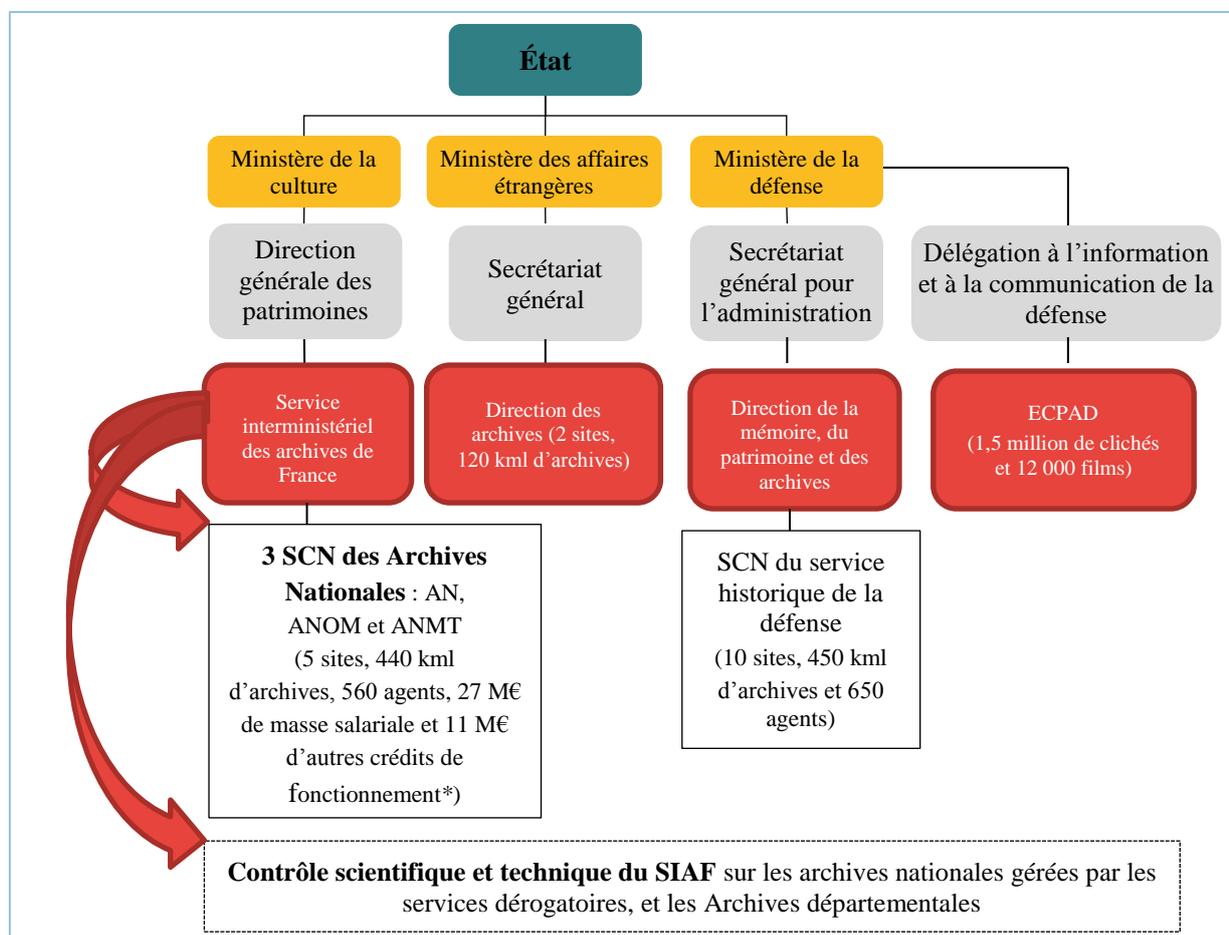
- Les archives du ministère des affaires étrangères relèvent d'une direction des Archives qui lui est propre et sont gérées dans les deux centres qui en dépendent.
- Les archives du ministère de la défense relèvent du service historique de la défense (SHD) rattaché à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, et de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), placé sous la tutelle de la délégation de la communication de la défense rattachée directement au ministre.

Par ailleurs, les services déconcentrés de l'État et la plupart des organismes nationaux ayant leur siège hors de la région parisienne ne versent pas leurs archives aux Archives nationales, mais aux Archives départementales. Enfin, certaines administrations centrales et plusieurs organismes nationaux, comme notamment les ministères économiques et financiers, la préfecture de police de Paris et le Commissariat à l'énergie atomique, ne versent pas non plus leurs archives aux Archives nationales mais les gèrent eux-mêmes.

¹ Le mot a été aussi utilisé pour désigner l'endroit où les archives sont conservées (cf. Encyclopédie de Diderot et d'Alembert de 1751 : « ARCHIVES, s. f. (Hist. mod.) se dit d'anciens titres ou chartres qui contiennent les droits, prétentions, privilèges & prérogatives d'une maison, d'une ville, d'un royaume. Il se dit aussi du lieu où l'on garde ces titres ou chartres. Ce mot vient du Latin, *arca*, coffre, ou du Grec ἀρχαῖον [...] »).

² Suivant la recommandation du Conseil de l'Europe n° R (2000)13, le mot est écrit dans le présent document avec une minuscule (« archives ») pour désigner les documents et avec une majuscule (« Archives ») pour désigner les institutions. Par ailleurs, « Archives nationales » désignent l'ensemble des services sous la responsabilité du ministère de la culture et de la communication, alors que l'abréviation « AN » concerne le seul service à compétence nationale généraliste des Archives nationales créé en 2007.

Schéma n° 1 : une gestion éclatée des archives nationales entre différents services



Note : * = crédits de fonctionnement pour 2016 financés par le programme budgétaire 175 « Patrimoines » et masse salariale financée sur le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

Source : Cour des comptes

L'existence, souvent ancienne, de services d'archives dérogatoires n'a pas été remise en cause en 1979, ni par le législateur, ni par le pouvoir réglementaire qui les a cependant encadrés en les plaçant sous le contrôle de la direction des Archives de France. L'article 2 du décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 a ainsi disposé que celle-ci « gère les archives nationales et départementales [et] contrôle les archives publiques autres que celles des affaires étrangères et de la défense ». Ce décret n'a pas modifié l'organisation de cette direction, qui avait été rattachée au ministère des affaires culturelles lors de la création de celui-ci en 1959.

Le transfert de compétence des Archives départementales aux conseils généraux, à compter du 1^{er} janvier 1986, ne s'est pas accompagné non plus d'un changement dans l'organisation de la direction des Archives de France. En plus du contrôle scientifique et technique sur les services d'archives dérogatoires nationaux et les services territoriaux (régionaux, départementaux et municipaux) et de son rôle classique d'administration centrale, elle a continué à assurer la gestion opérationnelle du centre historique des Archives nationales (CHAN), installé depuis 1808 dans le Marais, et des quatre autres centres créés au XX^e siècle hors de la capitale pour faire face à la saturation des locaux parisiens : le centre des Archives

d'outre-mer (CAOM) à Aix-en-Provence (1966), la cité interministérielle des archives de Fontainebleau (1969), rebaptisée centre des archives contemporaines (CAC), le centre national du microfilm d'Espeyran (1973) et le centre des archives du monde du travail (CAMT) de Roubaix (1993) (cf. annexes n° 9 à n° 13 pour l'historique de ces centres).

Les Archives départementales

Les Archives départementales ont été créées par la loi du 5 brumaire an V (26 octobre 1796), qui a ordonné la réunion, dans les chefs-lieux de département, de tous les titres et papiers acquis à la République, complétant ainsi le réseau archivistique de la France. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire de la République et l'administration a ensuite confié au préfet la surveillance des archives départementales et la loi du 10 mai 1838 a fait de leur conservation une dépense obligatoire pour les départements.

Les lois de décentralisation de 1982-83 ayant confié aux départements la gestion des archives départementales, les services départementaux d'archives ont été placés en 1986 sous l'autorité du président du conseil général. Cependant, comme ces services « sont tenus d'accueillir et de gérer les archives des services déconcentrés de l'État ayant leur siège dans le département » en application de l'article L. 212-8 du code du patrimoine, leurs directeurs sont toujours des conservateurs du patrimoine de la fonction publique d'État, mis à disposition des conseils généraux, sans obligation de remboursement et donc rémunérés par le ministère de la culture et de la communication. Pour les mêmes raisons, l'État participe au financement des bâtiments d'archives (construction ou aménagement).

En plus des archives des services déconcentrés de l'État et des archives des départements, les Archives départementales reçoivent en dépôt les archives anciennes des communes de moins de 2 000 habitants. Le code du patrimoine fait obligation à celles-ci de déposer aux Archives départementales leur état-civil de plus de 150 ans de date, les documents du cadastre ne servant plus depuis plus de 30 ans et leurs autres archives de plus de 100 ans de date. Ce dépôt peut être imposé pour les autres documents présentant un intérêt historique certain, ainsi qu'aux communes de plus de 2 000 habitants lorsque la conservation n'est pas convenablement assurée.

Au total, le ministère de la culture et de la communication estime que les Archives départementales conservent à elles seules 58 % des archives publiques en France et 61 % des archives de l'État.

Alors qu'un changement de statut des centres des Archives nationales et un recentrage de la direction des Archives de France sur des missions non opérationnelles avaient été recommandés dès 1996, il a fallu attendre le 1^{er} janvier 2007 pour que soient créés, sous l'autorité de cette direction, les trois services à compétence nationale (SCN) suivants :

- le SCN généraliste des « Archives nationales » (AN) implanté sur trois sites en Île-de-France et regroupant les anciens CHAN de Paris et CAC de Fontainebleau, et aussi le nouveau centre de Pierrefitte-sur-Seine (ouvert en 2013) ;
- deux SCN spécialisés dénommés « Archives nationales d'outre-mer » (ANOM) et « Archives nationales du monde du travail » (ANMT) et correspondant respectivement à l'ancien CAOM d'Aix-en-Provence et à l'ancien CAMT de Roubaix.

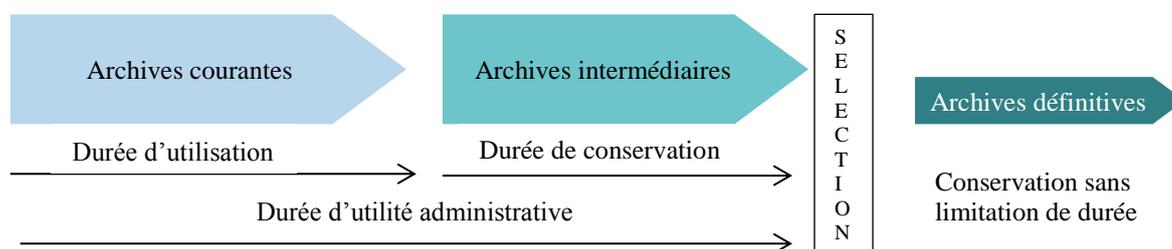
Compte tenu de sa taille réduite, le centre d'Espeyran n'a pas été doté du statut de SCN en 2007. Rebaptisé centre national du microfilm et de la numérisation (CNMN), il est resté un simple service de la direction des Archives de France.

Trois ans plus tard, la réorganisation de l'administration centrale du ministère de la culture, décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, a supprimé cette direction. Elle a été remplacée, début 2010, par le service interministériel des Archives de France (SIAF), placé au sein de la nouvelle direction générale des patrimoines (DGPat).

Les archives en tant que documents et données

La loi de 1979 sur les archives en a donné, pour la première fois, une définition juridique. Selon celle-ci, codifiée à l'article L. 211-1 du code du patrimoine et modifiée à la marge par la nouvelle loi sur les archives n° 2008-696 du 15 juillet 2008, et plus récemment par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite loi LCAP), « les archives sont l'ensemble des documents y compris les données quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tous les services et organismes publics ou privés dans l'exercice de leur activité ». La conception du droit français, selon laquelle les documents et données sont considérés comme des archives dès leur création, diffère de celle des pays anglo-saxons qui distingue les documents dits d'activité ou de gestion (*records*), correspondant en France aux archives courantes et intermédiaires, des archives proprement dites (archives définitives ou historiques), qui ne le deviennent qu'au moment de leur transfert dans les services d'archives (cf. annexe n° 4 pour les définitions).

Schéma n° 2 : le cycle de vie des archives



Source : articles R. 212-1 et R. 212-2 du code du patrimoine

La loi de 1979 sur les archives a aussi rappelé que leur conservation « est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche ». Il ressort de ces dispositions, inchangées depuis 1979 et codifiées à l'article L. 211-2 du code du patrimoine, que les archives ont une triple fonction. Elles sont, tout d'abord, des instruments de travail pour les organismes dont elles proviennent en leur fournissant les informations dont ils ont besoin pour l'exercice de leurs activités. Instruments de traçabilité et de preuve, les archives doivent aussi permettre aux citoyens d'exercer leurs droits en mettant à leur disposition les documents ou données qui les concernent personnellement, ou qui les intéressent collectivement. Enfin, elles constituent pour les chercheurs professionnels ou amateurs, historiens, généalogistes ou autres, des instruments de mémoire leur permettant d'établir des faits.

Cette triple fonction administrative, juridique et scientifique des archives, à laquelle s'ajoute une fonction patrimoniale³, les placent au cœur d'enjeux complexes, voire contradictoires. Le choix qui doit être opéré entre conservation ou élimination constitue un premier dilemme. Si la destruction d'archives peut être préjudiciable à l'exercice des droits des citoyens et à la recherche historique future, l'excès de conservation constitue une charge pour les services d'archives et les finances publiques, et peut compromettre le travail des chercheurs, confrontés à un excédent de sources. Un équilibre doit aussi être trouvé entre communication, voire valorisation des archives, d'une part, et préservation de leur valeur patrimoniale, d'autre part. Si le microfilmage puis la numérisation permettent de ne plus communiquer des archives fragilisées par le temps, ou d'assurer une diffusion large avec une mise en ligne, ces techniques consommatrices en temps et moyens ne peuvent concerner qu'une proportion limitée des fonds anciens. Les compromis sont encore plus délicats à trouver entre transparence démocratique et respect des trois grandes catégories de secret protégés par la loi (secret de l'État, secret de la vie privée et secret industriel et commercial). L'amplification de l'ouverture des données publiques (*open data*), initiée dès les années 1970 puis confortée par le droit communautaire (cf. annexe n° 8) et la demande d'une protection accrue de la vie privée, voire la revendication d'un « droit à l'oubli », constituent d'autres tendances à prendre en compte, voire à concilier.

Structure de la présente communication

La présente communication est structurée autour de quatre chapitres et complétée d'un volume d'annexes.

Le premier chapitre examine la manière selon laquelle les trois SCN et le CNMN exercent les missions traditionnelles des services d'archives dites des « quatre C » (collecte, classement, conservation et communication), et font face aux enjeux des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le deuxième chapitre procède à un bilan de la réforme de 2007, qui a vu la création des trois SCN, et porte une appréciation sur la qualité de la gestion (administrative, financière et des ressources humaines) de ces services. Le troisième chapitre rend compte de la construction du centre de Pierrefitte-sur-Seine, de la situation immobilière sur les sites de Paris et Fontainebleau et évalue les enjeux actuels et à venir en termes d'infrastructure et de capacité de stockage. Enfin, bien que l'enquête ne porte que sur les archives nationales relevant du MCC, le dernier chapitre examine certains aspects transversaux à toutes les archives de l'État tels que la pertinence du dispositif de pilotage interministériel existant et l'état d'avancement des projets mutualisés, au premier rang desquels le projet d'archivage électronique portés par les ministères des affaires étrangères, de la culture et de la défense.

³ Selon l'article L. 111-1 du code du patrimoine, les archives sont considérées comme « trésors nationaux », tout comme les collections des musées de France, notamment.

Chapitre I

Des missions exercées de manière inégale et souvent défailante

Les missions des services d'archives sont généralement résumées en quatre points, dits des « quatre C » : collecte, classement, conservation et communication. Si elles n'ont pas fondamentalement changé depuis 1309 quand Philippe le Bel a confié la garde du Trésor des Chartes à Pierre d'Étampes⁴, la manière de les exercer a évolué avec l'augmentation très importante du volume d'archives à partir de la seconde moitié du XX^e siècle, et avec l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui ont permis l'informatisation des services d'archives, la diversification des supports puis la suppression même de tout support physique avec les archives numériques natives.

Les quatre C des missions des services d'archives

Première des missions, la **collecte** regroupe l'ensemble des actions menées pour obtenir de nouvelles entrées d'archives afin d'enrichir les fonds déjà conservés. La mission de **classement** regroupe ensuite toutes les opérations, matérielles et intellectuelles, de traitement permettant d'organiser les archives et de rédiger les instruments de recherche permettant de les retrouver. La **conservation** consiste à protéger les archives des facteurs de détérioration matériels ou humains en prenant les mesures appropriées de pérennisation, voire de restauration des archives endommagées. Enfin, même si l'article L. 211-2 du code du patrimoine ne l'indique pas explicitement, la vocation ultime des archives est bien la **communication**, sans laquelle la conservation perd tout sens. Elle s'accompagne d'une mission de valorisation des archives sous des formes diverses.

Toutes les missions ne sont pas touchées de la même manière par le fait numérique. Compte tenu du décalage entre la production de documents (et données) et leur transfert aux services d'archives, la collecte et la conservation concernent encore majoritairement des archives sur supports matériels. En revanche, la mission de classement, et plus encore celle de communication et valorisation, ont déjà été modifiées avec la dématérialisation des instruments de recherche, la production d'archives numériques natives, la numérisation d'archives anciennes ainsi que leur mise en ligne, et l'organisation d'expositions virtuelles.

⁴ Cf. lettre citée par Jean Favier, *La Pratique archivistique française*, Paris, direction des Archives, 1993 : « qu'il voie, examine, mette en ordre et range dans les armoires les lettres, chartes et privilèges, afin de les conserver le mieux possible pour qu'ils soient le plus sûrement et le plus facilement utilisables lorsqu'il sera nécessaire. Et qu'il fasse tout ce qu'il faut pour les conserver sûrement et les retrouver rapidement ».

I - De larges missions sur des périmètres insuffisamment délimités

A - Des missions portant sur des archives publiques et privées

Les missions des quatre C, exercées par les trois SCN et le CNMN portent à la fois sur les archives publiques et les archives privées. Les premières, imprescriptibles, sont définies de manière limitative par l'article L. 211-4 du code du patrimoine. Si les archives audiovisuelles de la Justice sont bien des archives publiques (cf. annexe n° 14), les documents audiovisuels radio ou télédiffusés détenus par l'Institut national de l'audiovisuel (INA), souvent désignés comme des « archives », n'en sont pas juridiquement, leur régime relevant du dépôt légal. Les archives privées sont définies par défaut à l'article L. 211-5 du code du patrimoine comme étant celles qui n'ont pas la qualité d'archives publiques. Qu'elles émanent de personnes physiques ou morales, les services d'archives peuvent les prendre en charge selon différentes modalités juridiques : don ou legs, dépôt, prêt, dation, classement ou acquisition.

Les trois catégories d'archives publiques selon l'article L. 211-4 du code du patrimoine

« 1°) Les documents qui procèdent de l'activité de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public. Les actes et documents des assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

2°) Les documents qui procèdent de la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé ;

3°) Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels » (des notaires principalement ainsi que le détaille l'annexe n° 15).

Les 1° et 3° s'appliquent à compter du 1^{er} mai 2009, alors que le 2° ne s'applique que depuis la promulgation de la loi LCAP du 7 juillet 2016, qui a modifié l'article L. 211-4.

La distinction entre archives publiques et archives privées se heurte dans la pratique à certaines difficultés. Ce fut longtemps le cas des archives des hommes politiques, pour lesquelles un compromis a été trouvé avec la formule des protocoles de remise, régularisée par la loi de 2008 (cf. annexe n° 8). Les difficultés existent encore pour les archives scientifiques qui, même produites dans le cadre d'une activité publique, sont souvent considérées comme des archives personnelles car résultant d'une activité intellectuelle.

B - Des missions s'exerçant sur des périmètres imprécis et sans projet scientifique dans les deux SCN spécialisés

Exception faite du CNMN qui n'assure pas de communication en direct au public, les trois SCN ont compétence pour exercer l'intégralité des quatre C. Si la formulation de l'article 2 de chacun des arrêtés constitutifs du 24 décembre 2006 est sans ambiguïté à cet égard, les périmètres respectifs sur lesquels interviennent le SCN généraliste des AN et les deux SCN spécialisés des ANOM et des ANMT ne sont pas définis très précisément.

Selon leur arrêté constitutif, les missions des AN « s'exercent sous réserve des attributions particulières » des deux SCN spécialisés. Le périmètre de ces derniers est défini par leurs arrêtés constitutifs respectifs comme portant, pour les ANOM, sur les « archives publiques de la présence coloniale française outre-mer » et les archives privées relatives à cette présence et, pour les ANMT, sur « les archives publiques et privées à caractère national relatives au monde du travail, produites par des entreprises et des mouvements économiques et sociaux » et, en liaison avec le réseau territorial, « sur des archives à caractère régional dont la sauvegarde l'exigerait ». Le caractère très général de ces formulations n'a pas été précisé par la direction des Archives de France puis le SIAF, qui n'ont pas fixé de directives ni d'objectifs stratégiques aux trois SCN (cf. chapitre 2). Il n'a pas non plus été pallié par l'élaboration, au sein des SCN spécialisés, d'un projet scientifique ou de service.

Certes, l'élaboration d'un tel projet n'a été prescrite que pour les AN par l'arrêté du 31 décembre 2007 relatif à leur organisation, qui dispose que les directions scientifiques des sites de Paris et de Fontainebleau et les départements de la conservation et de l'action culturelle sont chargés, chacun dans leur domaine, de la définition d'un projet scientifique « à l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine ». Leurs réflexions ont permis l'élaboration d'un projet scientifique, culturel, et éducatif (PSCE).

L'élaboration du PSCE des AN de fin 2009 à début 2012 et ses objectifs

L'élaboration du PSCE des AN n'a commencé qu'avec l'arbitrage, rendu en novembre 2009 par le MCC, sur la répartition des fonds entre les trois sites. La première version, dite PSCE 1, élaborée entre janvier et juin 2010, n'a jamais été finalisée dans le contexte du projet de la Maison de l'histoire de France (cf. chapitre 3). À la suite de la nomination d'une nouvelle directrice en février 2011 et d'une modification dans la répartition des fonds entre les trois sites, une nouvelle version, dite PSCE 2, a été élaborée et finalisée en février 2012 après sa présentation au Conseil supérieur des archives en janvier 2012.

Ce PSCE comprend les quatre objectifs suivants pour la période de 2013 à 2016 : répondre aux attentes des publics ; relever le défi de l'archivage électronique ; assurer la constitution, la sauvegarde et la connaissance du patrimoine archivistique ; conforter l'unité de l'institution et sa place au sein du réseau des archives et de la recherche. Selon le dernier bilan réalisé, 85 % des 234 actions prévues (nombre particulièrement élevé) devraient être réalisées fin 2016.

Si le CNMN a aussi élaboré un PSCE pour la période de 2016 à 2022, les deux SCN spécialisés n'en ont pas encore établi, presque dix ans après leur création. La fiche de poste rédigée en 2012 par le SIAF pour le nouveau directeur des ANMT mentionnait pourtant, parmi les priorités qui lui seraient assignées, l'élaboration d'un PSCE. Si trois mois après sa prise de fonction le nouveau directeur a exposé devant le Conseil supérieur des archives, le 14 décembre 2012, ses ambitions et les orientations qu'il entendait donner aux ANMT, il n'a pas lancé ensuite l'élaboration d'un PSCE, estimant que les conditions n'étaient pas réunies pour le faire à cause des incertitudes liées notamment à la situation des effectifs et au périmètre des ANMT. Le SIAF, qui n'avait pas insisté pour l'élaboration d'un tel document pendant quatre ans, a repris, dans la fiche de poste publiée en 2016 pour le recrutement d'un nouveau directeur, la même rédaction que précédemment sur l'élaboration d'un PSCE.

La fiche de poste du directeur des **ANOM** recruté en 2013 mentionnait l'élaboration d'un projet de service (non élaboré), mais pas celle d'un PSCE. Ce n'est que récemment que le SIAF l'a estimé nécessaire afin de remobiliser les agents autour d'objectifs communs. Elle devrait être engagée en 2017 une fois l'organisation de ce service finalisée (cf. chapitre 2).

Malgré la formulation générale de leur arrêté constitutif, les missions des **ANOM** ne portent pas sur toutes les « archives publiques de la présence coloniale française outre-mer », compte tenu notamment de la gestion autonome des archives des ministères des affaires étrangères et de la défense⁵. En fait, elles gèrent les deux ensembles de fonds suivants :

- fonds des archives, dites de souveraineté, rapatriées des anciennes colonies et de l'Algérie au moment des indépendances entre 1954 et 1962, sauf celles du Gouvernement général de l'Afrique occidentale française (conservées aux Archives nationales du Sénégal) ;
- fonds des archives, dites ministérielles, des secrétariats d'État et ministères chargés successivement des colonies pendant le premier empire colonial (XVII^e siècle au début du XIX^e siècle) et le second (XIX^e et XX^e siècles).

En l'absence de délimitation précise de leur périmètre de compétence par l'arrêté constitutif, la politique de collecte des **ANMT** a été menée de manière expansive au gré des opportunités et des volontés des directions successives. La première directrice chargée de la préfiguration du centre dès 1986 et en fonction jusqu'en 1994, voulait en faire « une usine à mémoire ». Les deux directeurs qui lui ont succédé ont eu l'ambition « de la sauvegarde de toutes les traces écrites du monde du travail », puis orales à partir de 2012. En plus de compléter les 215 fonds d'archives d'entreprises et les 75 d'archives sociales transférés de Paris en 1995, la collecte a concerné d'autres acteurs du monde du travail : mutuelles, comités d'entreprises, associations et aussi architectes. Elle a été étendue aux archives de l'éducation spécialisée en 2002, puis à celles des clubs sportifs en 2006. Dans son exposé au Conseil supérieur des archives du 14 décembre 2012, le directeur des **ANMT** en fonction de septembre 2012 à mars 2016 a défini le périmètre du SCN comme couvrant les archives d'entreprises publiques ou privées (et les archives professionnelles de chefs d'entreprises et de salariés), les archives de syndicats et d'associations (et les archives personnelles des militants), et les archives d'architectes en tant que professions libérales, tout en précisant ne pas avoir de volonté hégémonique mais venir en suppléance pour combler les manques.

Or, depuis la création des **ANMT**, les initiatives se sont multipliées pour recueillir les traces du monde du travail. De plus en plus d'entreprises, publiques et privées, se sont dotées de leur propre service d'archives. D'autres organismes ont créé des structures pour collecter des archives économiques et sociales (Centre des archives du marketing au sein de l'université Paris-Dauphine notamment). La concurrence existe aussi au sein du réseau des Archives de France, entre les Archives départementales (ou municipales) et les Archives nationales, et aussi au sein de ces dernières. Si les **ANOM** ne déplorent pas d'empiètement, l'ancien directeur des **ANMT** a estimé que certaines des actions du PSCE des **AN** débordent sur le périmètre de son service, et a qualifié de « parfois chaotique » la répartition des fonds entre les **ANMT** et les **AN**. Ces dernières reconnaissent qu'il existe des chevauchements entre les deux SCN (cf. exemples en annexe n° 13).

⁵ Les archives de la présence française au Maroc et en Tunisie (statut de protectorat), et aussi au Liban et en Syrie (mandat) sont conservées par le ministère des affaires étrangères.

II - Une collecte volumineuse d'archives peu dématérialisées

Compte tenu de leur mission, généraliste dans le cas des AN et spécialisée pour les deux autres SCN et le CNMN, la question de la collecte se pose de manière radicalement différente pour eux, en termes de stratégie, volume et nature d'archives.

Tableau n° 1 : collecte d'archives dans les trois SCN de 2007 à 2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Archives publiques</i>	4	4	4	4	12	1	42	2	2
<i>Archives privées</i>	4				12	4	29	30	17
Total ANOM (en ml)	8	4	4	4	24	5	71	32	19
<i>Archives publiques</i>	646	427	20	79	2 158	157	339	4	0,5
<i>Archives privées</i>	655	551	678	1 196	1 217	1 558	965	306	513
Total ANMT (en ml)	1 301	978	698	1 275	3 375	1 715	1 304	310	513
<i>Publiques hors notaires</i>	8 090	5 685	9 034	4 361	3 960	3 182	10 623	17 757	7 589
<i>Notariales</i>	107	0,5	8	4	42	2	3 858	1 313	417
<i>Archives publiques</i>	8 197	5 685	9 042	4 365	4 002	3 184	14 481	19 070	8 006
<i>Archives privées</i>	180	169	105	154	240	820	902	1 577	347
Total AN (en ml)	8 377	5 854	9 147	4 519	4 242	4 005	15 383	20 646	8 353
Total général (en ml)	9 686	6 836	9 849	5 798	7 641	5 725	16 759	20 998	8 885
<i>Électroniques (AN)</i>	NC	728 Go	NC	NC	NC	1,061To	3,123 To	3,28 To	4,404To

Note : NC = non communiqué ; ml = mètre linéaire ; Go = gigaoctet (10^9) ; To = téraoctet (10^{12})
Source : Cour des comptes d'après les données des AN, ANOM et ANMT

Conservant des fonds essentiellement clos, les ANOM ne consacrent qu'une faible part de leurs moyens à la collecte. Limitée à quelques dizaines de mètres linéaires au maximum par an, elle porte surtout sur des archives privées (acquisitions ou revendication lors de ventes publiques aux enchères). Les archives publiques collectées concernent les registres matricules militaires (transmis par le service historique de la défense), et le triplicata de l'état-civil ultramarin. La suppression de celui-ci par le décret n° 2011-2044 du 29 décembre 2011 pose la question du devenir des archives du service de l'état-civil d'outre-mer⁶. Les ANOM ont proposé d'accueillir celles qui sont déjà communicables du fait de la réduction du délai de 100 à 75 ans par la loi de 2008 (cf. annexe n° 8), et de recevoir annuellement ensuite celles le devenant, transférées en attendant aux AN. Aucune décision n'a été prise à ce jour. Il conviendrait que la question soit tranchée dans les meilleurs délais.

Le volume de la collecte des ANMT a beaucoup varié depuis 2007, le manque d'effectifs ayant restreint les ambitions. Arguant d'un nombre trop limité de personnels

⁶ Jusqu'au 31 décembre 2011, les actes d'état-civil étaient établis dans les communes d'outre-mer en trois exemplaires : un registre conservé par la mairie, un duplicata reversé au tribunal de grande instance et un triplicata transmis au service de l'état-civil de l'outre-mer. Ce service était l'héritier du dépôt des papiers publiés des colonies, établi à Versailles par un édit royal de juin 1776 et chargé de conserver, sous forme de copies, les actes les plus importants rédigés dans les colonies, pouvant garantir les droits des personnes et la sûreté de l'État.

scientifiques, la directrice en fonction de 2002 à mi 2011 avait annoncé en 2008 sa décision d'arrêter la collecte. Son successeur a dû aussi composer avec les vacances de postes. De 2013 à 2015, la collecte a surtout porté sur des archives privées (seulement 343,51 ml d'archives publiques sur un total de 2 127,13 ml) avec des dons et dépôts en provenance majoritairement d'entreprises. Si les pièces isolées acquises en ventes publiques et les archives associatives ont été nombreuses, leur métrage a été faible. En revanche, les 12 fonds d'architectes ont constitué 31,1 % du métrage.

Tableau n° 2 : provenance de la collecte des ANMT de 2013 à 2015

<i>Provenance</i>	2013		2014		2015		Cumul 2013-2015			
	nb	ml	nb	ml	nb	ml	nb			ml
<i>Entreprises</i>	31	796,44	21	48,85	18	34,58	70	31,0 %	879,87	41,4 %
<i>Associations</i>	8	5,81	11	38,63	6	14,34	25	11,1 %	58,78	2,8 %
<i>Syndicats</i>	9	98,69	2	85	5	85,35	16	7,1 %	269,04	12,6 %
<i>Comités d'entreprises</i>	4	10,7	0	0	0	0	4	1,8 %	10,70	0,5 %
<i>Architectes</i>	5	170,5	3	113,2	4	376,96	12	5,3 %	660,66	31,1 %
<i>Bibliothèques</i>	4	36,42	7	19	0	0	11	4,9 %	55,42	2,6 %
<i>Personnes physiques</i>	3	163,7	4	1,7	0	0	7	3,1 %	165,40	7,8 %
<i>Pièces isolées</i>	17	7	22	0,28	26	0,93	65	28,8 %	8,21	0,4 %
<i>Témoignages oraux</i>	2	-	2	-	1	-	5	2,2 %	-	-
<i>Autres</i>	4	15,1	2	3	5	0,95	11	4,9 %	19,05	0,9 %
Total	87	1 304,36	74	309,66	65	513,11	226	100 %	2 127,13	100 %

Source : Cour des comptes d'après les données des ANMT en nombre (nb) et mètre linéaire (ml)

Les archives d'architectes, collectées dès l'origine des ANMT, représentent 11 % du métrage linéaire total conservé à ce jour (4,7 kml). Le développement de cette collecte s'est fait avec l'accord de la direction des Archives de France, le centre de Roubaix étant le seul à disposer de capacités de stockage jusqu'à la mise en service de celui de Pierrefitte-sur-Seine. La libération d'espaces qui a suivi celle-ci et le choix des AN, en 2012, de repositionner le site de Fontainebleau sur les archives d'architectes (en plus des archives sérielles et nominatives) a entraîné à nouveau une situation de concurrence entre les AN et les ANMT.

La concurrence pour la collecte des archives d'architectes n'est cependant pas limitée aux services des Archives nationales, mais s'étend à deux autres organismes, relevant aussi de la DGPat. La Médiathèque d'architecture et du patrimoine, créée en 1996, a une mission relative aux archives des monuments historiques et au patrimoine photographique de l'État. La Cité de l'architecture et du patrimoine, créée en 2007, a vocation à traiter, avec son centre d'archives, les fonds d'architectes qu'elle collecte ou qui lui sont confiés par les Archives de France ou l'Académie d'architecture. Si ces fonds, une fois classés, ont vocation à revenir aux AN, la Cité en conserve un grand nombre (360 à ce jour pour 7 kml) afin d'assurer sa mission de promotion de l'architecture française, et aussi parce que les AN n'étaient pas en mesure de les accueillir.

La collecte des AN, qui a une toute autre ampleur que celle des deux SCN spécialisés, a toujours été tributaire de l'espace disponible. La saturation des sites de Paris et de Fontainebleau a conduit à considérablement ralentir les versements d'archives publiques, voire à l'arrêter pour les archives notariales à celles de l'année 1885. La mise en service du centre de Pierrefitte-sur-Seine en 2013 a donné lieu à un rattrapage avec des versements d'archives publiques supérieurs aux prévisions : 14,5 kml en 2013 et 19 kml en 2014.

Tableau n° 3 : provenance des versements d'archives publiques aux AN en 2014

<i>Entité à l'origine des versements</i>	ml	en %	Mo/Go/To
<i>Mission - Présidence de la République</i>	225,57	1 %	
<i>Mission - services du Premier ministre</i>	482,06	3 %	83,2 Go
<i>Mission - ministères des affaires sociales, de la santé, de la jeunesse et des sports</i>	262,68	1 %	1 Mo
<i>Mission - ministère de la culture</i>	642,85	3 %	
<i>Mission - ministère de l'environnement (dont 4 kml d'archives intermédiaires)</i>	4 730,42	25 %	89 Mo
<i>Mission - ministère de l'intérieur (dont 7 833,90 ml en provenance de la sous-direction de l'accès à la nationalité française)</i>	8 218,29	43 %	
<i>Bureau des missions et de la coordination interministérielle du SIAF</i>	981,82	5 %	
<i>Service ministériel des archives – ministère de l'agriculture</i>	57,97	1 %	109 Mo
<i>Service ministériel des archives – ministère de l'éducation nationale</i>	631,47	3 %	
<i>Service ministériel des archives – ministère de la justice</i>	321,39	2 %	
<i>Autres provenances que les missions et services ministériels d'archives</i>	1 202,40	6 %	3,2 To
<i>Notaires (dont 159,75 ml d'archives notariales transférées de Roubaix)</i>	1 312,65	7 %	
Total des versements d'archives publiques (papier et électroniques)	19 069,57	100 %	3,28 To

Note : ml = mètre linéaire ; Mo = mégaoctet (10^6), Go = gigaoctet (10^9) ; To = téraoctet (10^{12})

Source : Cour des comptes d'après le rapport d'activité des AN pour 2014

En plus de la résorption d'une partie des arriérés (7 kml pour ceux d'archives notariales évalués à 25,7 kml), la nouvelle capacité de stockage a permis d'accueillir 4 kml d'archives intermédiaires devant faire l'objet d'un traitement par des prestataires privés, financé et contrôlé par le ministère de l'environnement. Cet accueil est intervenu avant la décision, le 28 mars 2014, d'interdiction d'accès aux unités 1 et 2 du site de Fontainebleau à cause des risques identifiés (cf. *infra*). Compte tenu des difficultés qui en ont résulté, un rationnement de la collecte a été à nouveau mis en œuvre en 2015 (seulement 8,4 kml d'archives publiques collectées). Il se poursuivra jusqu'à la mise en service des nouveaux magasins de Pierrefitte-sur-Seine (cf. chapitre 3), les entrées ayant été plafonnées à 5,5 kml pour 2016 et 5 kml pour les années suivantes.

Bien qu'elle soit gérée sur le site de Fontainebleau, la collecte d'archives électroniques a pu se poursuivre (3,28 To en 2014 et 4,404 To en 2015). La croissance importante depuis 2013 (3,123 To, comparé à 1,061 To en 2012) devrait s'amplifier. Le volume estimé pour 2016 est de 15 To, dont les deux tiers pour les archives audiovisuelles de la Justice (procès des massacres du Rwanda) et le solde en provenance surtout des services du Premier ministre et du ministère de l'agriculture. Mais, même si les versements d'archives dématérialisées vont

aller croissants, ceux d'archives sur des supports matériels, papier majoritairement, vont demeurer importants pendant au moins une décennie, à cause des arriérés à résorber et surtout du délai entre la production d'archives et leur transfert aux AN. La collecte d'archives électroniques ne devrait donc pas devenir majoritaire avant plusieurs années, voire plusieurs décennies pour les archives notariales, qui n'ont commencé à être dématérialisées qu'à partir de 2008 avec la mise en place du minutier central électronique (cf. annexe n° 15).

Les AN ne sont pas le seul service des Archives nationales à collecter massivement des archives électroniques. C'est aussi, depuis son changement de dénomination en 2007, la vocation du CNMN. À l'origine, le « dépôt central des microfilms » d'Espeyran avait pour mission de réceptionner et conserver tous les masters de microfilms existants dans les services d'archives publics (collection 1) et d'en réaliser une copie intermédiaire (collection 2) pour pouvoir exécuter les copies de consultation qui seraient demandées. Si une copie intermédiaire n'est plus systématiquement faite, la réalisation de copies de consultation et la réception de masters de microfilms font encore partie du quotidien du service, tous ceux détenus par les Archives départementales n'ayant pas été transférés (ils devraient l'être au cours des trois prochaines années). Les images numérisées remplaçant de plus en plus les microfilms, le volume de données numériques collectées par le CNMN va continuer à croître.

Tableau n° 4 : nature et provenance de la collecte du CNMN de 2007 à 2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AN	16,53	101,04	111,79	97,31	1,00	6,35	3,74	15,31	6,16
ANOM	9,37	5,23	5,47	0,00	0,83	7,77	0,00	19,67	0,03
ANMT	2,37	1,50	3,06	0,00	4,25	5,00	13,60	4,70	0,00
Archives départementales	254,51	112,46	304,20	279,35	316,66	147,98	1 295,55	1 895,58	206,16
Autres*	3,08	1,35	124,75	52,85	1,46	11,32	13,68	4,50	3,25
Microfilms (en km)	285,86	221,57	549,27	429,51	324,19	178,43	1 326,57	1 939,75	215,59
ANOM	0	0,37	0,36	0,72	0	0	0	0	0
Archives départementales	0	4,96	8,85	1,8	8,77	23,45	25,12	39,01	26,94
Autres**	0	0	0	0,03	0	7,42	1,39	2,23	1,18
Données num. (en To)	0	5,33	9,21	2,55	8,77	30,87	26,51	41,24	28,12

Note : * Archives municipales et Archives de la principauté de Monaco - ** = Archives municipales et de la direction générale des finances publiques

Source : Cour des comptes d'après les données du SIAF

Les AN se sont dotées de procédures formalisées pour mieux estimer et réguler la collecte de l'année en cours et de la suivante. Les programmes définis par les huit départements scientifiques sont validés par le comité directeur des entrées, qui procède aussi à une répartition entre les sites. De son côté, le SIAF organise des réunions mensuelle avec les missions et services d'archives ministériels (cf. chapitre 4) afin de faire remonter les situations critiques et procéder aux arbitrages nécessaires. Cette meilleure maîtrise des prévisions à court terme ne s'est apparemment pas accompagnée d'un développement des études à moyen et long terme, ni au niveau des AN ni à celui du SIAF. Les dernières

prévisions pluriannuelles fournies sont celles du rapport *Les besoins de développement des Archives nationales sur le quadrilatère Rohan/Soubise : propositions de répartition des espaces et d'attribution des moyens*. Ce rapport a été établi en septembre 2013 (soit avant les versements massifs de 2014) par la directrice des AN de l'époque, Mme Agnès Magnien, et M. Bernard Notari, inspecteur général des affaires culturelles à la demande de la ministre de la culture et de la communication (cf. annexe n° 3).

Les hypothèses du rapport de Mme Magnien et M. Notari, et celles élaborées auparavant dans le cadre du PSCE (PSCE 1 de juin 2010 non validé et PSCE 2 validé de février 2012) et des études d'avril 2012 pour le programme architectural et fonctionnel (PAF) du projet de la Maison de l'histoire de France (cf. chapitre 3) ont été contestées par la CGT Archives. Dans ses *Réponses aux véritables besoins des Archives nationales pour les 30 prochaines années*, le syndicat s'est focalisé sur l'accroissement des fonds des deux départements scientifiques implantés à Paris, soit ceux du Moyen Âge et de l'Ancien Régime (DMAAR) et du minutier central des notaires (DMC). C'est pour ce dernier que les perspectives de collecte (et les divergences) étaient les plus importantes. Au rapatriement des archives notariales stockées à Roubaix faute de place à Paris (893 ml restant à ce jour), s'ajoutaient l'arriéré de collecte (soit en 2013 celles jusqu'à l'année 1938 compte tenu du délai de 75 ans) et l'accueil sur une période de 30 ans de celles des années 1939 à 1968⁷.

Tableau n° 5 : hypothèses d'accroissement des fonds aux AN (site de Paris)

<i>En kml</i>	PSCE 1 juin 2010	PSCE 2 fév. 2012	PAF avril 2012	Rapport Magnien & Notari sept. 2013	CGT Archives
<i>Collecte DMAAR</i>			0,15		0,15
<i>Rapatriement DMC</i>			1,2	1,9	1,9
<i>Collecte DMC (1885-1938)</i>	8	9	9	13,5	13,5
<i>Collecte DMC (1939-1968)</i>	17	0	0	8,5	12
<i>Total en kml</i>	25	9	10,35	23,9	27,55

Source : Rapport de la CGT Archives de 2013

Depuis ces études, les AN ont ensuite réévalué à 25,7 kml leurs besoins de stockage sur le site parisien pour les archives notariales sur la base d'une coupure non plus à 1968 mais à 1966⁸. Le lieu de conservation des archives notariales parisiennes des années 1967 et suivantes n'a pas été décidé, l'hypothèse d'une remise en question de leur régime dérogatoire avec un versement non plus aux AN mais aux Archives départementales ayant juste été évoquée. Si l'échéance apparaît lointaine (2042 pour les archives de 1967), la Cour estime qu'une décision est à prendre sans trop tarder compte tenu de son impact en termes de stockage pour l'institution qui serait choisie, d'autant plus que le nouveau régime juridique de

⁷ L'année 1968 avait été choisie comme coupure car c'était celle de l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne qui a réorganisé la région parisienne (et entraîné le transfert d'archives notariales aux services d'archives des nouveaux départements de la petite couronne créés du fait de la suppression de celui de la Seine).

⁸ Le choix de l'année 1966 a été justifié par les AN par les changements introduits par la loi du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles qui, ayant permis aux notaires de se regrouper, a entraîné la spécialisation des études et l'augmentation de leur nombre, surtout à Paris (122 en 1966 et 142 en 1980).

la copropriété des immeubles bâtis a entraîné, à compter de 1967, une inflation du volume des actes immobiliers, d'où des besoins de stockage accrus aujourd'hui non pris en compte.

Pour les archives autres que notariales, la réalisation d'un cadre méthodologique pour l'évaluation, la sélection et l'échantillonnage des archives publiques et les travaux et réflexions en cours sur la manière de collecter (notamment avec le ministère de l'éducation nationale) devraient conduire à une révision de certains tableaux de gestion et des instructions émises pour la sélection des archives. Au terme de la présente enquête, il s'avère que d'autres réflexions sont à mener, sous l'égide du SIAF et en association avec les trois SCN, pour élaborer des prévisions de collecte à long terme étayées notamment par une analyse précise du volume et de la nature des versements récents, et les perspectives de réorganisation et de déménagement des administrations versantes (qui ont un impact important sur les versements).

III - Des arriérés de classement même pour les fonds clos

Le classement a pour finalité l'élaboration d'instruments de recherche et leur mise à disposition aux usagers. Pour y parvenir, toute une série d'opérations matérielles et intellectuelles doivent être préalablement menées : prise de connaissance de l'ensemble de chaque fonds pour vérifier son contenu avec le bordereau de versement (archives publiques) ou d'entrée (archives privées), voire recensement en cas d'absence de bordereau, attribution au fonds d'une place dans le cadre de classement, tri, voire élimination d'une partie des documents, description et cotation du fonds.

Les différents types d'instruments de recherche selon le niveau de description réalisée

Considérés comme le cœur du métier de l'archiviste, les instruments de recherche fournissent des informations plus ou moins détaillées selon le niveau de description, qui doit aller du général au particulier selon les normes archivistiques. Faite au niveau du fonds ou du sous-fonds, la description dite synthétique peut déboucher sur un état des fonds, un état sommaire, un guide ou un catalogue, contenant au minimum les informations suivantes : référence ou cote, intitulé, dates extrêmes, importance matérielle (volume, quantité, dimensions), modalités d'entrée et niveau de la description. Une description fine, qualifiée d'analytique, qui se fait ensuite au niveau du dossier, puis de la pièce, permet l'élaboration d'un répertoire ou d'un inventaire détaillé. Selon l'importance du fonds, elle peut prendre de quelques semaines à plusieurs années.

Idéalement, il conviendrait de procéder le plus rapidement possible au classement des archives collectées, afin d'en faire au moins une description synthétique au niveau du fonds, même si les archives ne sont pas immédiatement communicables. En pratique, les services d'archives ont presque tous des arriérés de classement⁹. Les trois SCN français ne font pas exception, même les ANOM dont les fonds sont presque tous clos. Seul le CNMN est à jour en termes de classement.

⁹ En 2006, l'agence américaine des archives fédérales, *National Archives and Records Administration*, a développé un plan sur 10 ans afin de résorber le million de pieds carrés d'archives non traitées. Selon le rapport du vérificateur général du Canada de 2014, le service d'archives fédérales, fusionné avec la bibliothèque nationale en 2004 et rebaptisé *Bibliothèque et Archives Canada*, avait au moment de l'audit 98 000 boîtes d'archives non classées (dont 24 000 de dossiers militaires) avec des documents remontant pour certains à 1890.

Alors que la quasi-absence de collecte permet aux **ANOM** de consacrer une grande part de ses moyens humains au classement (17 agents sur 40), un volume important d'archives non encore traitées subsiste, parfois encore dans leur conditionnement d'origine, faute d'avoir été déballées depuis leur rapatriement d'Algérie en 1962 et même d'Indochine dans les années 1950. Même si le manque de normalisation des classements et cotations réalisés par les services d'archives sur place, le caractère incomplet des bordereaux de versement, voire leur absence compte tenu des circonstances parfois hâtives du rapatriement, nécessitent un traitement consommateur de temps et de moyens, rien ne justifie qu'aucun instrument de recherche synthétique n'ait été établi 50 ans après le transfert des archives rapatriées au centre d'Aix-en-Provence. Certes un signalement est fait dans l'*État général des fonds*, mais sous une forme difficilement exploitable comme le reconnaissent les ANOM, qui ont entamé des démarches pour la mise en ligne prochaine d'un *État des classements*.

Si les statistiques des rapports annuels font apparaître un taux de classement des fonds de plus de 95 %, le directeur des ANOM le juge trop élevé, mais sans pouvoir fournir une meilleure estimation en l'absence de récolement des fonds (cf. *infra*). Il s'interroge par ailleurs sur la qualité des instruments de recherche réalisés, l'exhaustivité des inventaires n'étant pas garantie du fait de l'existence d'archives en vrac devant, le cas échéant, compléter les fonds déjà décrits. Pour venir à bout de l'arriéré, il a affecté trois conservateurs au classement des archives rapatriées d'Algérie encore en instance de dépouillement, en leur demandant de réaliser une description synthétique. Certains de ses prédécesseurs avaient eu aussi la volonté de rattraper le retard mais s'étaient heurtés, tout comme lui, à des résistances d'une partie du personnel scientifique qui préférerait continuer la pratique ancienne d'une description analytique sans passer par l'étape d'une description synthétique, pourtant conforme aux bonnes pratiques archivistiques.

Une estimation précise des archives non classées n'est pas possible non plus aux **ANMT** en l'absence de récolement. En plus des deux magasins entièrement dédiés aux archives en vrac (3 kml environ), il existe dans d'autres magasins, et même certains couloirs, d'autres archives jamais traitées. Alors que la pratique du temps de sa prédécesseure « consistait surtout à recevoir des fonds triés par le producteur et accompagnés de bordereaux (plus ou moins fiables) », voire à les faire traiter par des archivistes externes aux ANMT, le directeur en fonction de septembre 2012 à mars 2016 a souhaité intervenir en amont du processus d'archivage. Cette démarche, visant à limiter le volume des entrées, suppose des personnels scientifiques en nombre suffisant, ce qui n'a pas été le cas. La priorité donnée au sauvetage de fonds menacés de disparition a conduit, par ailleurs, à des entrées dans l'urgence, pas toujours pré-triées et répertoriées, ce qui a augmenté encore les arriérés de classement. Leur résorption, à raison d'un kml par an par une équipe de 10 archivistes expérimentés, a été estimée à plusieurs années.

Aux **AN**, les arriérés de tri et de classement sont évalués à environ 10 % des 356 kml de fonds conservés, et concernent notamment le minutier central des notaires sur le site de Paris. Mais si 90 % des fonds sont pourvus d'instruments de recherche, ceux-ci peuvent n'être qu'à un niveau très synthétique¹⁰. Il en résulte la nécessité d'un retraitement des fonds anciens afin

¹⁰ C'est notamment le cas des versements, pris en charge à l'ancien CAC de Fontainebleau par le programme informatique de préarchivage informatisé des archives des ministères (PRIAM). Ils sont réputés intégralement classés et couverts par un instrument de recherche, avec cependant des degrés de précision hétérogènes.

d'aboutir à des instruments de recherche plus précis et aussi normalisés, la normalisation de la description archivistique n'ayant été mise en œuvre que tardivement.

D'autres travaux sont nécessaires pour mettre en ligne, après rétroconversion voire dématérialisation, les 26 000 instruments de recherche existants. À ce jour, 22 000 sont déjà à disposition des usagers dans la *Salle des inventaires virtuelle* (SIV), les 4 000 restants devant l'être en 2017. Pour les nouveaux fonds entrants, la mise en ligne dans la SIV des instruments de recherche établis dans les missions ou services ministériels d'archives (cf. chapitre 4) est faite sans tarder, ceux-ci ayant été normés et dématérialisés depuis 2013.

En plus de 21 brochures thématiques et d'un état des microfilms des fonds économiques et sociaux, les ANMT ont mis en ligne une liste alphabétique des fonds classés permettant l'accès à des notices par fonds ou sous-fonds (mais pas toutes à jour), ainsi qu'un répertoire numérique détaillé des pièces isolées (pas à jour non plus car datant de 2009).

Aux ANOM, l'application des instruments de recherche en ligne (IREL) permet l'accès à l'*État général des fonds* susmentionné, à plusieurs inventaires détaillés, au catalogue en ligne de la bibliothèque, à la base nominative « personnes et familles », qui répertorie les noms de celles citées dans les inventaires d'archives, à la base d'images Ulysse et à l'état-civil numérisé. Une politique de rétroconversion des instruments de recherche sur support papier a été initiée en 2016 afin de les mettre en ligne.

Les trois SCN confient déjà à des étudiants en archivistique le traitement de fonds non classés. ils pourraient aussi, à l'instar de certains services d'Archives départementales ou municipales pionniers en la matière, mettre en place, après expérimentation et pour les fonds et les instruments de recherche qui s'y prêtent, des programmes participatifs avec les usagers afin de résorber plus facilement les arriérés de classement, qui devraient être une des priorités du PSCE de chaque SCN. Les AN ont indiqué que le recours à une telle pratique collaborative pourrait faire l'objet d'un projet dans le cadre du prochain PSCE. Les deux SCN ne l'excluent pas *a priori*, sous réserve de la mise en place d'une organisation adaptée pour l'encadrer.

Afin d'éviter, par ailleurs, que l'existence d'archives soit ignorée faute de classement, un signalement serait à mettre en place pour tous les arriérés. La Cour recommande, à l'instar de la pratique britannique¹¹, la publication annuelle d'un état sommaire des archives collectées dans l'année (sur la base des fichiers de la collecte tenus dans les SCN).

¹¹ En Grande-Bretagne, *The National Archives* publient annuellement sur leur site un résumé des documents publics versés avec indication de la cote, de l'administration versante, de la période couverte, du nombre de pièces et du métrage (*Summary of Public Records Transmitted to the National Archives*).

IV - Une mission de conservation souvent défailante

A - Des magasins inégalement aux normes et nécessitant d'importants travaux

Les ANMT disposent de 35 magasins traditionnels sur 9 niveaux, dont 15 équipés en rayonnages mobiles et 3 en meubles à plans, et d'un magasin sur deux niveaux équipé d'un engin robotisé de manutention et de stockage. Ce « transstockeur », en panne depuis plus de dix ans et non réparable, n'a jamais été vidé des 2 kml d'archives qu'il contient (son démontage est prévu pour 2017). Exception faite d'une salle des maquettes, il n'existe pas de magasin adapté aux autres objets en trois dimensions, ni de magasin aux normes pour les documents photographiques et audiovisuels. Aucun sinistre ni vol n'a été constaté depuis la création en 2007 du SCN, qui n'est pas doté de plan de prévention, ni de sauvegarde pour les archives électroniques. En plus des travaux régulièrement réalisés, une opération d'ampleur a été lancée en 2013. Elle a été confiée à l'architecte qui a réhabilité le bâtiment de 1989 à 1993 et à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), qui s'est vu déléguer 5,41 M€ de crédits au total (surtout par redéploiements successifs entre 2013 et 2016). Outre la réfection prioritaire du clos et couvert, elle vise à assurer la mise aux normes en matière de sécurité incendie et de conditions de stockage avec des travaux programmés en deux phases. La première n'a commencé que début 2016, compte tenu de la finalisation seulement en juillet 2015 de l'avant-projet définitif après une revue des besoins.

Construits en trois temps (1966, 1986 et 1996) ainsi que le détaille l'annexe n° 10, les bâtiments des ANOM n'ont pas fait l'objet non plus de travaux importants depuis plus de 20 ans. Un programme de mise à niveau des magasins, qui souffrent de variations de température excessives par manque de climatisation, a été développé en 2014 avec l'OPPIC. L'arbitrage rendu par le SIAF le 14 janvier 2016 consiste à ne réaliser que les travaux les plus urgents à hauteur de 4 M€ (sur un montant total de travaux évalué à 12,74 M€), de nouvelles études ayant été estimées nécessaires pour garantir l'inertie thermique et hygrométrique des espaces de conservation sans avoir recours à la climatisation.

Les différents magasins des AN n'offrent pas tous les mêmes conditions de conservation. Ceux de Pierrefitte-sur-Seine, localisés dans un bâtiment écologique construit avec une « double peau » (mur extérieur et mur intérieur séparés par un vide sanitaire) sont parfaitement aux normes. Équipés de rayonnages mobiles et fixes, bien isolés et ventilés, ils sont dotés de systèmes de contrôle (température et hygrométrie), de détection (intrusion et incendie) et d'extinction automatique par brouillard d'eau. En revanche, si les magasins de Paris et de Fontainebleau sont aussi équipés de systèmes de détection et de capteurs pour surveiller la température et l'humidité relative, ils ne sont pas tous conformes aux normes relatives à l'environnement climatique. La fréquence des sinistres témoigne par ailleurs de la sensibilité des bâtiments parisiens aux infiltrations d'eau en cas d'intempéries importantes (cf. annexe n° 9). Des travaux d'amélioration ont été entrepris au cours des dernières années, mais d'autres restent encore à réaliser pour rénover tous les magasins et déplacer les archives actuellement conservées dans des endroits inadaptés (combles mal isolés et sous-sols inondables). L'évacuation de 2 086 ml d'archives conservées dans certains sous-sols a été

programmée pour fin 2016 dans le cadre du plan de prévention contre les inondations demandé par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité du MCC. Un plan de sauvegarde et d'urgence est aussi en cours d'élaboration pour les sites de Paris et de Pierrefitte-sur-Seine.

Aussi inadapté que soit le site parisien, la situation du site de Fontainebleau est pire. Ainsi que le détaille l'annexe n° 11, il a commencé à fonctionner en 1969 dans les locaux libérés par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) : bâtiment administratif et bâtiment dénommé « le peigne » en raison de sa forme. La capacité de stockage a été accrue en 1972 avec la construction d'un nouveau bâtiment dit « provisoire », dans l'attente de celle des 10 unités qui avaient été estimées nécessaires. En fait, seules deux ont été construites : unité 1 équipée de 80 kml de rayonnages en 1977, et unité 2, avec une capacité réduite à 70 kml du fait d'aménagement de locaux dédiés aux microfilms et archives électroniques, en 1983. En conséquence, l'usage du bâtiment administratif, du peigne et du bâtiment provisoire a été pérennisé bien qu'ils n'offraient pas des conditions de conservation optimales. Le peigne souffrait d'infiltrations (signalées depuis 1974) et d'inondations lors d'événements climatiques extrêmes, ce qui avait conduit à réduire sa capacité en 1993. Les problèmes de surcharge découverts dans le bâtiment provisoire par les études de structure menées en 2001 avaient conduit à condamner le stockage en mezzanine.

En 2003, le diagnostic réalisé pour constituer le dossier technique amiante réglementaire a révélé la présence d'amiante dans l'ensemble des bâtiments. Comme elle était particulièrement problématique dans le peigne, le Service national des travaux (SNT) a recommandé le 22 juillet 2003 de le désaffecter et de construire en face un nouveau bâtiment dit « transitoire », pour assurer le stockage des archives et le travail des agents avant la construction d'un nouveau centre. Après l'interdiction d'accès à une partie du rez-de-chaussée et à la totalité du premier étage du peigne, dès l'été 2003, le désamiantage de celui-ci et des archives contaminées a été conduit en plusieurs étapes de 2006 à 2010. Au total, 16,6 kml d'archives ont été évacuées et traitées (9,6 kml ont dû être désamiantées).

Il reste encore 1,3 kml d'archives du ministère de la justice dans la partie du peigne où la pollution par l'amiante est la plus élevée. Un courrier a été adressé au secrétaire général du ministère de la justice le 26 juin 2015 pour lui demander de signer les bordereaux d'élimination de celles arrivées au terme de leur durée d'utilité administrative et ne présentant pas d'intérêt historique. Aucune réponse n'a été faite, ni d'ailleurs aucune relance. Comme le peigne a vocation à être démoli du fait de sa vétusté et des désordres recensés par l'OPPIC en 2015 (présence de plomb et affaissement de certains plafonds avec risque d'effondrement partiel de la charpente et de la couverture), il conviendrait que le ministère de la justice soit relancé afin que la question de ses archives soit résolue dans les meilleurs délais.

Comme le bâtiment administratif a aussi vocation à être démoli, sa toiture menaçant de s'effondrer, il conviendrait aussi qu'un autre lieu de conservation soit trouvé pour les 8 kml d'archives qui y sont encore stockés. Il s'agit de dossiers de gestion de l'ancienne Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer (ANIFOM), avec qui une convention d'occupation payante avait été conclue à la fin des années 1970. Les AN estiment que ces archives, dont la durée d'utilité administrative n'est pas échue, ont vocation à être conservées par le ministère de la défense. Elles ont récemment adressé un courrier en ce sens à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), qui a repris les attributions de l'ANIFOM, supprimée en 2014.

Les trois anciens bâtiments du site de Fontainebleau (administratif, peigne et provisoire) ne sont pas les seuls problématiques. Le bâtiment transitoire a nécessité, dès son achèvement en 2007, des aménagements afin de mieux gérer les fluctuations thermiques et hygrométriques compte tenu de son utilisation pérenne à ce jour. Le rapport de l'OPPIC sur l'avenir du site de Fontainebleau a aussi souligné qu'il est « très énergétivore en raison de sa source d'énergie (électricité) et d'un défaut d'étanchéité à l'air des grilles de ventilation situées en façade ».

Le bâtiment transitoire achevé en 2007

Bien que l'idée d'un nouveau bâtiment n'ait pas été initialement bien accueillie par le MCC, cette option, considérée comme inévitable, a été finalement choisie compte tenu de son coût moindre : construction de 5 400 m² évaluée à 4,3 M€ plus 0,32 M€ de démolition du peigne, comparé à 6,9 M€ de réhabilitation du peigne plus 0,98 M€ de désamiantage selon les estimations sommaires de septembre 2003. La décision de construire un bâtiment de type industriel (hangar métallique) a été prise en septembre 2004 pour accueillir pendant sept ans (2005 à 2012) les nouveaux versements d'archives estimés à 28 kml. Le budget de l'opération arrêté à 5 M€ pour une surface hors œuvre nette de 5 800 m² a été augmenté de 0,9 M€ compte tenu des estimations révisées au stade de l'avant-projet sommaire en octobre 2005.

Les unités 1 et 2 sont dans un état encore plus problématique que le bâtiment transitoire. En 2014, alors qu'un schéma directeur immobilier propre au site de Fontainebleau était en cours d'élaboration sous l'égide de l'OPPIC, le bureau d'études mandaté a mis en évidence un risque structurel d'effondrement à terme, lié à la présence d'argile gonflante et à la forte fluctuation de la nappe phréatique¹². L'accès aux unités 1 et 2 a donc été interdit par le MCC le 28 mars 2014. Des bâtiments modulaires ont été implantés en juillet 2014, pour réinstaller les agents et aménager une petite salle de lecture, pour un coût de 409 355,40 €, correspondant à leur location pour deux ans (elle a été prorogée début 2016). Au cours de l'année 2015, l'OPPIC a passé trois marchés pour un montant total de 481 019 € pour poser des instruments de mesure dans les sous-sols des unités 1 et 2 afin d'affiner les diagnostics en vue de déterminer le coût de réhabilitation, pénétrer dans les bâtiments pour les entretenir *a minima* et accéder aux archives.

C'est dans le cadre de leur exécution que, le 15 juillet 2015, a été découverte une inondation (due à l'arrêt du fonctionnement des pompes de relevage), d'une hauteur variant entre trois à sept centimètres, au 5^e sous-sol des unités 1 et 2. Au total, 10,6 kml de documents (56 000 boîtes d'archives), la totalité des plans d'architectes (24 000 plans conservés à plat et 1 400 rouleaux contenant plusieurs dizaines de plans chacun), des photographies et des documents audiovisuels ont été endommagés. L'exécution des marchés passés pour leur extraction et leur décontamination pour un coût d'environ 1,56 M€ a commencé en juin 2016. Ce nouveau sinistre a conduit le MMC à annoncer, en juin 2016, la fermeture du site de Fontainebleau (cf. chapitre 3).

Au CNMN, les microfilms et les archives numériques sur disques optiques (ou CD-ROM) et bandes magnétiques (dites bandes LTO) sont conservés dans de bonnes conditions dans les magasins construits en sous-sol (compte tenu de la proximité avec le château

¹² À cause des contraintes architecturales liées au périmètre protégé du château et de la forêt de Fontainebleau, les unités 1 et 2 ont été construites essentiellement en sous-sol.

d'Espeyran classé monument historique). Le CNMN assure une veille sur ses collections de microfilms (« plan acétate » et suivi de l'obsolescence de la technologie argentique).

B - Des opérations de numérisation d'importance variable

Les ANOM ont été les premières à engager une politique dynamique de numérisation, se substituant à celle de microfilmage. Ils ont ainsi mené, depuis le début des années 2000, 59 opérations de numérisation en y consacrant un budget d'environ 200 000 € par an. Le recours à des prestataires extérieurs est devenu une pratique courante en raison des volumes à traiter, voire de l'urgence (en 2013 et 2014, numérisation après restauration de 300 000 registres matricules militaires dans le cadre du centenaire de la Première Guerre mondiale). Toutes les vues numérisées ont vocation à être mises en ligne (3,8 millions l'avaient été fin 2015, sur les 4,6 millions disponibles pour l'exploitation et les 6 millions de vues produites au total). Une pause dans la numérisation a été décidée pour 2016 afin de traiter l'arriéré des images numérisées à contrôler et indexer avant la mise en ligne.

Aux ANMT, les données relatives à la numérisation (et aussi au microfilmage) sont lacunaires. Selon les informations disponibles, une dizaine d'opérations de numérisation ont été réalisées entre 2007 et 2011, généralement dans le cadre d'expositions, de colloques ou de publications, exception des deux opérations menées en 2011 pour les dossiers d'anciens mineurs (59 000 vues). En 2012 et 2013, environ 100 000 € ont été consacrés à la numérisation (et aussi au microfilmage), l'absence de photographe en interne étant palliée par le recours à un prestataire de service. Les images numériques ne sont pas stockées sur un serveur mais sur des disques externes. Cette situation à risques est encore aggravée par l'absence d'une sauvegarde extérieure au site. Alors que les masters de microfilms ont été transférés au CNMN d'Espeyran, les données numériques ne l'ont pas été. Il conviendrait qu'elles le soient dans les meilleurs délais, après nommage des fichiers et récolement.

Les AN ont consacré de 2007 à 2009, dans le cadre du chantier des fonds avant l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine (cf. chapitre 3), des moyens financiers importants au microfilmage d'archives privées (1 124 656 vues), des registres du XVI^e siècle du minutier central des notaires (1 084 372 vues) et du fonds de l'académie de Paris (527 167 vues). La liquidation judiciaire du prestataire, en 2010, a entraîné une interruption de plusieurs mois, jusqu'à la conclusion d'un nouveau marché. Arrivé à échéance en 2015, celui-ci n'a pas été renouvelé du fait de la priorité, tant budgétaire que scientifique, donnée à la numérisation depuis 2013. Les 2,1 millions d'articles microfilmés à ce jour correspondent à 45 000 microfilms, auxquels il convient d'ajouter 17 000 microfilms de documents non conservés par les AN. Tous les masters ont été envoyés au CNMN.

En matière de numérisation, la stratégie des AN a changé depuis la création du SCN. De 2007 à 2011, des opérations de masse (avec un marché dédié par opération) ont été menées sur des fonds fragiles et difficilement consultables (registres du Trésor des chartes notamment) et des fonds très importants en volume (répertoires notariaux depuis le XVI^e siècle numérisés à partir des microfilms, livre d'or des morts pour la France et dossiers de la Légion d'honneur). La mise en ligne des fichiers numériques a été réalisée via des bases de données spécifiques, qui ont vocation à intégrer la *Salle des inventaires virtuelle*. Depuis 2012, les opérations de numérisation s'inscrivent dans les actions du PSCE et impliquent

l'ensemble des départements scientifiques. Leur nombre a augmenté pour atteindre une cinquantaine en moyenne par an, dont une vingtaine confiée à des prestataires extérieurs. En revanche, les volumes ont été réduits (20 000 vues par opération en moyenne). Sur les 7 millions de fichiers numérisés à ce jour, 92 % ont déjà été mis en ligne, la différence s'expliquant par le temps de traitement nécessaire et par le fait que certains fonds ne sont pas diffusables (archives comprenant des données à caractère nominatif, notamment).

Le CNMN conduit une politique de numérisation active en numérisant progressivement ses collections de microfilms. S'agissant des données numériques natives, il a lancé une opération de transfert de la centaine de milliers de CD-ROM conservés sur bandes LTO (elle devrait être achevée dans trois ans). Il assure aussi une migration régulière des bandes LTO afin d'assurer la pérennité de la conservation des données et leur lecture dans un contexte d'évolution technologique rapide (nouvelle génération de bandes tous les deux ou trois ans).

C - Un stock d'archives non connu dans les deux SCN spécialisés

Faute de récolement exhaustif depuis la création du centre en 1993, les ANMT n'ont pas une connaissance fiable du métrage occupé par les archives conservées (45 kml estimés fin 2015), ni du taux d'occupation des 53,5 kml de stockage disponible. Après une première tentative en 2004, un récolement systématique a été lancé en 2013. Compte tenu de l'ampleur de la tâche par rapport aux moyens internes des ANMT, le récolement étant à la fois physique (emplacement des articles dans les magasins) et juridique (vérification de la validité des lettres de don ou des contrats de dépôt), il a été décidé de recourir à un prestataire pour réaliser le récolement physique en un an. Cette externalisation ayant été ensuite suspendue, le récolement se poursuit à ce jour seulement avec l'équipe interne (deux agents à temps partiel), qui avait traité, à fin août 2016, 27 magasins (sur 35) représentant 36 kml de stockage, dont 6,5 kml libres, mais de façon discontinue.

Aucun récolement exhaustif n'a jamais été réalisé aux ANOM. Ni l'arrivée des archives rapatriées après l'achèvement du premier bâtiment en 1966 (estimées alors à 25 kml), ni celle des fonds de la section outre-mer des Archives nationales transférées de Paris en 1986 (estimées alors à 17 kml) n'ont apparemment été accompagnés d'un récolement (aucune trace n'en a été conservée). Par la suite, deux opérations ont permis de prendre une certaine mesure de l'ampleur des fonds conservés : installation du logiciel de gestion ARCHIPEL en 2003, qui a obligé à localiser les fonds classés, et mise en ligne de l'*État général des fonds* lors du lancement du site Internet en 2004. Selon les dernières données disponibles, le métrage occupé fin 2014 aurait été de 36,37 kml sur les 42 kml équipés. Les données relatives à la bibliothèque (120 000 titres) et aux archives de la cartotheque (60 000 documents) et de l'iconothèque (60 000 photographies, 15 000 plaques de verre, 20 000 négatifs et 20 000 cartes postales) n'offrent pas non plus une garantie de fiabilité.

Aux AN, si le site de Fontainebleau a été doté d'un récolement informatisé depuis 1981, la réalité du stockage sur le site parisien est restée longtemps ignorée. Au terme du premier récolement décidé en 1994 et achevé en 1997, le linéaire de stockage s'est révélé n'être que de 100 kml au lieu des 350 kml présumés. Le nouveau récolement, entrepris à Paris en 2005 pour préparer le transfert des fonds à Pierrefitte-sur-Seine et achevé pour l'essentiel en 2007, a permis de définir une méthodologie ensuite reprise pour ceux de Fontainebleau et de

Pierrefitte-sur-Seine. Le référentiel des articles, qui constitue l'élément pivot du système d'information archivistique, est tenu à jour de façon permanente, à l'occasion de chaque entrée ou de chaque changement de localisation.

À fin 2015, le métrage occupé était de 356,1 km, se répartissant entre Paris (45,8 kml), Fontainebleau (90,8 kml) et Pierrefitte-sur-Seine (219,5 kml). Sont aussi conservés 30 To d'archives nativement numériques traitées, soit 153 427 300 fichiers environ, auxquels il convient d'ajouter 13,5 To à traiter relatifs au recensement de la population de 1999.

L'opération de récolement et d'informatisation menée au CNMN en 2008 et 2009 a permis de disposer d'une cartographie des collections conservées, d'optimiser le stockage et d'informatiser la gestion. Le stock est donc parfaitement connu : 10,336 km de microfilms (correspondant à 207 millions d'images) et 159 To de données numériques, sur CD-ROM et bandes LTO (correspondant à 159 millions d'images) conservés à fin 2015.

V - Une mission de communication et valorisation assurée de manière différente dans les trois SCN

A - Des modalités de communication des archives disparates, qui gagneraient à être harmonisées et améliorées

Obtenir gratuitement (dans les mêmes conditions que pour les documents administratifs¹³) la communication d'archives est un droit. Si les lecteurs (terme générique des différents publics des archives¹⁴) n'ont pas à justifier leur demande, les archives doivent effectivement exister et être accessibles, ce qui n'est pas toujours le cas des archives privées régies par des règles de communicabilité spécifiques. Elles doivent aussi être dans un état de conservation permettant leur consultation sans dommage, et ne pas contenir d'informations susceptibles de porter atteinte aux secrets protégés par la loi, ce qui retarderait leur communication (cf. annexe n° 8). La consultation anticipée par rapport aux délais légaux est, cependant, possible par dérogation générale ou individuelle. Figurant déjà dans la loi de 1979, cette dernière a été encadrée par celle de 2008. Selon l'article L. 213-3 du code du patrimoine, elle peut être accordée « dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger ». C'est cet

¹³ Cf. article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : 1°) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; 2°) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ; 3°) Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique. »

¹⁴ Cf. *Qui sont les publics des archives ?*, enquête sur les lecteurs, les internautes et le public des activités culturelles dans les services publics d'archives, Paris 2015 : « En quelques décennies, le public des archives a connu des évolutions sans précédents qui conduisent aujourd'hui à parler "des" publics et non plus "du" public » (érudits, universitaires, généalogistes, journalistes, étudiants ou simples citoyens) ».

équilibre entre des intérêts contradictoires que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) analyse si elle est saisie par un demandeur qui s'est vu opposer un refus de communication.

Les procédures à suivre en cas de refus de communication d'archives

En cas de refus (explicite ou tacite) d'un service d'archives de donner accès à des archives, le demandeur a deux mois pour saisir la CADA, qui rendra un avis après avoir pris l'attache de l'administration à l'origine du refus. Cet avis n'a pas de caractère contraignant, mais constitue un préalable à tout recours contentieux devant le juge administratif. Depuis le décret n° 2013-730 du 13 août 2013, il n'est plus possible de faire appel du jugement du tribunal administratif rendu « sur les litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques » (cf. code de justice administrative, art. R. 222-13, 4°).

Selon les trois derniers rapports de la CADA (soit ceux de 2012 à 2014, celui de 2015 n'étant pas encore disponible), le nombre annuel de saisine a toujours été inférieur à 100, tous services d'archives nationaux et territoriaux confondus : 92 en 2014 et 2012, dont 38 pour l'état-civil, et seulement 49 en 2013 dont 12 pour l'état-civil. Ce nombre faible, qui concerne essentiellement des refus d'accès aux archives par dérogation, s'explique par l'octroi de celle-ci pour plus de 90 % des articles demandés.

Tableau n° 6 : dérogations pour accès anticipé instruites et accordées de 2007 à 2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Dérogations instruites</i>	2 870	2 407	1 537	1 518	1 677	1 905	1 930	2 401	2 134
<i>Articles sollicités</i>	NC	NC	NC	29 353	24 785	25 673	42 178	24 891	30 206
<i>Articles accordés en %</i>	92 %	90 %	95 %	93 %	94 %	90 %	91 %	92 %	93 %
<i>Recours devant la CADA</i>	NC	NC	NC	35	NC	25	31	35	32
<i>Avis favorables</i>	NC	NC	NC	16	NC	9	13	20	16

Note : NC = non communiqué

Source : Cour des comptes d'après les données du SIAF en ligne (cf. observatoire des dérogations) pour l'ensemble du réseau des archives relevant de ce service et pas seulement les trois SCN

La réduction des délais de communicabilité décidée par la loi de 2008 a entraîné une réduction du nombre de dérogations les premières années suivantes, mais leur nombre a crû à nouveau ensuite, ce qui constitue une charge, non seulement pour les trois SCN (surtout les AN), mais aussi pour le SIAF et les administrations versantes sollicitées. Une réflexion pourrait être menée afin de réduire la lourdeur de l'instruction de plus de 2 000 dérogations par an depuis 2014. Elle pourrait passer par une analyse systématique de celles-ci afin de déboucher si possible sur des dérogations générales en cas de demandes multiples sur des archives de même provenance et période.

Comme en témoigne le tableau de l'annexe n° 8 relatif à la consultation d'archives en salle et en ligne pour les trois SCN, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont fait évoluer la manière de communiquer les archives. Si le nombre de lecteurs n'a pas décré (sauf aux ANOM), le nombre de séances en salle a chuté partout, la baisse ne s'accompagnant pas forcément d'une réduction du nombre d'articles communiqués.

Dans le même temps, le nombre de connexions sur les sites Internet des SCN et celui des pages et images vues ont explosé¹⁵. Les lecteurs n'ont plus besoin nécessairement de se déplacer, ou s'ils le font toujours, ils restent moins longtemps en salle. Ils peuvent interroger les différentes bases de données pour trouver les cotes qui les intéressent, consulter les notices correspondantes, voire les documents eux-mêmes mis en ligne après numérisation. Pour les documents originaux, consultables uniquement sur place, la possibilité existe de les réserver à l'avance ce qui limite l'attente. Le temps passé en salle de lecture peut encore être réduit par la photographie des documents avec un appareil numérique, ce qui permet un examen différé.

Si les nouvelles technologies ont facilité la consultation des archives pour les lecteurs et si les nouvelles constructions (Roubaix et Pierrefitte-sur-Seine) ou les travaux réalisés (Aix-en-Provence) ont permis de les accueillir dans de meilleures conditions, d'autres aspects n'ont pas ou peu évolué. L'amplitude d'ouverture est, avec raison, un des premiers motifs de plaintes des lecteurs. Les sites des **AN** de Paris et de Pierrefitte-sur-Seine sont ouverts six jours par semaine, mais seulement de 9 à 16 heures 45. Depuis fin mars 2014, le site de Fontainebleau n'est accessible que sur rendez-vous. Les **ANOM** ont les mêmes horaires que les **AN**, mais seulement cinq jours par semaine (lundi au vendredi). Depuis septembre 2012, les **ANMT** ouvrent leur salle de lecture de 9 à 17 heures quatre jours par semaine (mardi au vendredi), mais faute d'un nombre suffisant d'agents, le nombre de jours d'ouverture a dû être ramené à plusieurs reprises à trois par semaine comme antérieurement.

Une plus grande amplitude d'ouverture des **AN** est une revendication récurrente de l'Association des usagers du service public des Archives nationales (AUSPAN) : fermeture plus tardive que 16 heures 45 (voire nocturne) au minimum un jour par semaine, à l'instar de la pratique d'autres services d'archives à l'étranger¹⁶. Selon les **AN**, une remise à plat des horaires d'ouverture des salles ne peut s'envisager qu'à l'aune de la conception d'un règlement intérieur, dont aucun des trois SCN n'est doté à ce jour. Elles estiment important de maintenir l'ouverture le samedi, ce qui ne leur semble pas aller de soi étant donné les modalités de récupération très généreuses pour les agents (cf. chapitre 2). Les autres doléances des lecteurs portent surtout les possibilités limitées de se restaurer au centre de Pierrefitte-sur-Seine (kiosque dans le foyer) ou à proximité. La même critique avait été formulée à l'égard du site de Fontainebleau, souffrant en plus non seulement d'éloignement mais aussi de mauvaises dessertes en transport en commun.

La disparité des modalités de communication n'est pas limitée aux jours et horaires d'ouverture de leur salle de lecture. La réservation de documents en ligne est possible aux **AN** (5 documents maximum), et aux **ANOM** (2 documents maximum), mais pas aux **ANMT**, où elle peut se faire seulement par téléphone pendant l'ouverture de la salle de lecture.

¹⁵ Des évolutions identiques s'observent à l'étranger. Selon les rapports annuels des Archives de l'État en Belgique, le nombre de cartes de lecteurs a diminué de 14 % entre 2006 (6 782) et 2013 (5 854), et celui des séances en salle a chuté encore plus : 80 437 en 2006, mais seulement 48 480 en 2013, soit - 40 %.

¹⁶ Au Royaume-Uni, la salle de lecture de *The National Archives* à Kew est ouverte cinq jours par semaine de 9 à 17 heures le mercredi, le vendredi et le samedi et jusqu'à 19 heures le mardi et le jeudi (l'heure limite de commande de documents est alors repoussée de 16 heures 15 à 17 heures). Celle des Archives nationales finlandaises à Helsinki est ouverte cinq jours par semaine de 9 à 16 heures, avec une fermeture jusqu'à 20 heures le mercredi (sauf pendant les trois mois d'été).

Le quota de documents communicables n'est pas identique non plus : 6 documents d'archives, 10 cartes et plans et 10 ouvrages de bibliothèque aux **ANOM** ; 20 communications par jour aux **ANMT** (avec une tolérance pour les dépassements compte tenu de la faible amplitude d'ouverture) ; 10 documents d'archives aux **AN** (sauf pour les photographies, documents audiovisuels et ouvrages de la bibliothèque limités à 5 et avec une réservation obligatoire). Certains de ces quotas sont considérés comme trop faibles et inadaptés par les universitaires et les généalogistes professionnels. Les règles de prolongation ne sont pas identiques non plus : 11 jours consécutifs avec possibilité de renouvellement aux **AN**, 10 jours aux **ANOM** et 7 jours ouvrables aux **ANMT**.

B - Une mise en valeur des archives distincte d'un SCN à l'autre

Aux **ANOM**, si des expositions ont été organisées régulièrement dans le passé, la politique de valorisation passe essentiellement par le site Internet. Pour satisfaire des publics, très diversifiés en termes de provenance géographique et d'intérêts, priorité a été donnée à la mise en ligne d'archives (avec celle des instruments de recherche). En plus de l'état civil européen d'Algérie, sont accessibles sur le site Internet un nombre important de photographies (34 000) et de cartes et plans (4 300) et d'autres fonds, qui intéressent davantage la recherche scientifique que la généalogie (bureaux arabes en Algérie, missions religieuses, personnel colonial, notamment). Des archives spécifiques sont mises en valeur dans la rubrique des « dossiers du mois » du site Internet sur lequel sont aussi organisées des expositions virtuelles. Des publications papier subsistent néanmoins. La valorisation passe aussi par des partenariats internationaux, dans le cadre de la coopération, en vue d'établir des programmes scientifiques ou de numérisation des fonds laissés sur place.

La stratégie des **ANMT** est moins axée sur le site Internet. La politique de valorisation passe surtout par des publications (11 au total de 2007 à 2015) et des expositions (deux en 2009 et 2014, et une les autres années de 2007 à 2015, soit 11 au total), avec un nombre annuel de visiteurs qui a varié de 2 000 à 3 000 de 2013 à 2015. Les autres manifestations prennent la forme de colloques, conférences ou journées d'études. Les **ANMT** sont aussi l'un des principaux acteurs des masters 1 et 2 d'archivistique de l'université Lille III.

Comparées à celles des deux SCN spécialisés, les actions de valorisation des **AN** résultent d'une stratégie formalisée dans le PSCE, et d'une mise en œuvre plus structurée avec, depuis 2013, trois comités se réunissant entre trois et quatre fois par an (comité des publics, comité éditorial Web et comité éditorial du magazine *Mémoires d'avenir*). Par ailleurs, depuis 2015 la programmation des expositions et des journées d'études/colloques est examinée collectivement deux fois par an. Les 38 expositions organisées de 2007 à 2015 sur le site de Paris (où se trouve le musée des AN, cf. annexe n° 9) et celui de Pierrefitte-sur-Seine depuis 2013, ont attiré en moyenne 65 000 visiteurs par an, avec cependant des variations selon les années : 92 540 visiteurs en 2015 pour 7 expositions, dont trois qui ont été très populaires (*La collaboration*, *Mésopotamie*, et *Le secret de l'État*) ; 53 300 visiteurs en 2014 pour six expositions ; 99 191 en 2011 pour quatre expositions dont deux qui ont attiré un large public (*Dans l'atelier des menus-plaisirs du roi* et *Fichés*). Au total, 183 conférences et 141 colloques ont été organisés et 66 publications réalisées de 2007 à 2015.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La création de trois SCN des Archives nationales, et non pas d'un seul à l'instar du ministère de la défense, aurait dû conduire à délimiter précisément leurs périmètres respectifs. Cette absence, non palliée par l'élaboration d'un PSCE dans chaque SCN, n'a pas manqué de conduire à des chevauchements entre eux, voire avec d'autres services d'archives (départementaux ou municipaux).

Pour mettre fin à la « concurrence désordonnée au sein des Archives de France », le rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) sur les ANMT, remis à la ministre de la culture et de la communication le 23 juin 2016 (cf. annexe n° 3), a estimé que « le SIAF doit se doter des outils lui permettant de s'assurer du respect des orientations nationales et des PSCE des trois SCN, de procéder, si nécessaire, aux arbitrages quant à l'affectation des fonds d'archives acquis notamment par la réactivation du comité des acquisitions ». Le SIAF est encouragé à les mettre en œuvre le plus rapidement possible. Il importe aussi que l'absence de prévisions pluriannuelles de collecte récentes soit palliée.

Le classement des archives est problématique dans les trois SCN, qui font face à des arriérés de tri et de traitement, y compris les ANOM où subsiste un volume important d'archives non encore ouvertes depuis leur rapatriement d'Indochine et d'Algérie. Aux ANMT, la résorption des arriérés de classement devrait prendre plusieurs années. Aux AN, ils ont été estimés à 10 % des 356 kml de fonds conservés.

En l'absence de récolement, les deux SCN spécialisés n'ont pas connaissance de leur stock d'archives. Les AN doivent surtout faire face à l'inadéquation des magasins de stockage sur le site de Paris, et encore plus sur celui de Fontainebleau, d'où sa fermeture annoncée (cf. chapitre 3).

La disparité des modalités de communication entre les trois SCN n'est pas limitée aux horaires d'ouverture de leur salle de lecture, jugés trop limités par les usagers. Il conviendrait que, sous l'égide du SIAF, les trois SCN, revoient leur organisation respective afin d'assurer une plus grande amplitude d'ouverture et d'harmoniser par le haut les règles en matière d'archives communicables (quota, possibilité de réservation et de prolongation) tout en prenant en compte, dans la mesure du possible, les besoins spécifiques des lecteurs professionnels.

La Cour formule, par ailleurs, les deux recommandations suivantes à mettre en œuvre par le ministère de la culture et de la communication :

- 1. réaliser tous les trois ans des études prospectives de collecte d'archives, coordonnées et consolidées par le service interministériel des Archives de France ;*
 - 2. identifier et rendre publique la liste de tous les fonds non classés à ce jour et publier un état sommaire de tous les versements d'archives publiques et des entrées d'archives privées effectués dans l'année.*
-

Chapitre II

La création des SCN, une réforme inaboutie

La réforme qui a conduit à la création, au 1^{er} janvier 2007, des trois SCN visait à donner une autonomie de gestion aux centres des Archives nationales par rapport à la direction des Archives de France, qui serait recentrée sur ses missions non opérationnelles de conception d'une politique et de contrôle. Si le constat de la nécessité d'une telle réforme était partagé, le choix du statut à donner aux centres et de leur nombre a été plus débattu.

Les différentes modalités envisagées pour la réforme statutaire des centres d'archives

Dans son rapport *Les Archives en France* de mai 1996 (cf. annexe n° 3), M. Guy Braibant avait préconisé de regrouper tous les centres d'archives au sein d'un seul établissement public national à caractère administratif (EPA) afin notamment « de responsabiliser leurs gestionnaires, d'accroître leurs recettes commerciales et de dynamiser leur politique culturelle ». Le statut d'EPA, plutôt que celui de SCN alors expérimenté par certains musées, offrait une plus grande simplicité en matière de gestion financière, la possibilité de passer des engagements pluriannuels avec l'administration centrale et d'associer, au sein du conseil d'administration, les personnels, les usagers, les administrations versantes et les ministères autonomes. La commission d'étude de la politique culturelle de l'État a aussi recommandé un tel statut en octobre 1996 (cf. annexe n° 3).

En revanche, la réforme lancée par le directeur des Archives de France début 1998, et suspendue peu après, prévoyait de donner à tous les centres des Archives nationales le nouveau statut de SCN, créé par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 (cf. annexe n° 7). La mission d'étude présidée par M. Bernard Stirn en 2005 (cf. annexe n° 3) a aussi recommandé le statut de SCN, à l'instar du choix fait par le ministère de la défense en 2005 pour ses services d'archives (cf. annexe n° 7). Elle estimait que « la supériorité de l'EPA sur le SCN en matière d'autonomie et de souplesse » devait être relativisée et qu'aucun des inconvénients d'un SCN (absence de personnalité juridique, de maîtrise directe des recettes et de structure institutionnelle de dialogue avec les usagers) n'était décisif. La mission a, toutefois, considéré que le choix du SCN pourrait n'être qu'une première étape et « laisser la place, le moment venu, si cela s'avérait souhaitable, à la création d'un établissement public sur plusieurs sites dont la direction des Archives de France assurerait la tutelle ». S'agissant du nombre de SCN, elle a proposé un compromis entre la création d'un SCN par centre et celle d'un SCN unique, avec un SCN par pôle géographique et le maintien du centre d'Espeyran comme un simple service de l'administration centrale. Ce sont ces préconisations qui ont été suivies.

Presque dix ans après cette réforme, un premier bilan peut en être dressé en examinant les relations entre les trois SCN et leur autorité de rattachement au sein du MCC, leur fonctionnement interne, les progrès et les lacunes dans leur gestion financière et dans celle des ressources humaines, ainsi que les évolutions organisationnelles et statutaires possibles.

I - Un manque de cadrage des SCN par leur autorité de rattachement

A - Des missions et des objectifs insuffisamment formalisés

Selon la circulaire du Premier ministre du 9 mai 1997 relative notamment aux règles d'organisation des SCN, le texte portant création d'un tel service « doit être accompagné d'un document présentant une description du mode de gestion qui sera mis en œuvre » comprenant « une description complète des missions que le service devra remplir [...], une définition des résultats attendus et des outils de compte rendu de ces résultats, enfin une méthode retenue pour définir les ressources allouées au service ». Or, aucun document de ce type n'a été établi ni au moment de l'élaboration des trois arrêtés de création des trois SCN des Archives nationales, ni postérieurement, alors qu'il aurait été nécessaire, notamment, de préciser leur périmètre d'action respectif (cf. chapitre 1).

Cette absence n'a pas été palliée par l'élaboration d'autres documents fixant des objectifs aux trois SCN. Certes, comme ils ne sont pas considérés comme des opérateurs de l'État, les circulaires du Premier ministre des 26 mars 2010 et 23 juin 2015 relatives au pilotage stratégique de ces derniers, prévoyant notamment la conclusion de contrat d'objectifs et de performance (COP) et l'envoi de lettres de mission et d'objectifs au dirigeant, ne leur sont pas applicables. La conclusion d'un COP pour un SCN de la taille des AN aurait pourtant utilement complété le projet scientifique établi en 2012 (cf. chapitre 1).

S'agissant des lettres de mission, seule la directrice actuelle des AN en a reçu une, peu après sa nomination le 19 septembre 2014 (le projet élaboré pour sa prédécesseure nommée en février 2011 n'a jamais été finalisé). Cette lettre signée par la ministre de la culture et de la communication le 22 octobre 2014 a assigné à la directrice des objectifs dans trois domaines : le pilotage du service, les priorités scientifiques du numérique et la politique des publics.

Aucun des directeurs nommés de 2007 à 2015 à la tête des deux SCN spécialisés n'a été destinataire d'une lettre de mission, ni lors de leur prise de fonction ni ultérieurement. Des objectifs figuraient certes dans leur fiche de poste respective, mais ont, pour certains d'entre eux, été rapidement perdus de vue. Ni le PSCE inscrit à la fiche de poste de 2012 du directeur des ANMT, ni le projet de service figurant dans celle de 2013 du directeur des ANOM n'ont été élaborés, le SIAF n'ayant jamais insisté pour qu'ils le soient. Quelques progrès ont néanmoins été accomplis récemment avec l'envoi d'une lettre de mission à la directrice des ANMT en fonction depuis le 1^{er} juillet 2016, lui demandant notamment d'élaborer un PSCE. Par ailleurs, le SIAF a pris l'engagement d'envoyer une lettre d'objectifs aux directeurs des deux SCN spécialisés en 2017 et d'élaborer, cette même année, un COP pour les AN.

En revanche, un an après la parution du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, les dispositions selon lesquelles les administrations centrales doivent assurer notamment « la détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale [...], auxquels elles fixent des directives pluriannuelles », n'ont toujours pas été mises en œuvre pour les trois SCN des Archives nationales. Il conviendrait qu'elles le soient sans tarder.

B - Des lacunes dans la gestion par le ministère des postes de direction des SCN

Le SIAF et, plus largement, l'administration centrale du MCC, peinent à organiser les transitions entre les équipes dirigeantes, même lorsque les départs sont connus à l'avance.

Aux **ANMT**, alors que la première directrice du SCN a pris sa retraite en décembre 2011, son successeur ne l'a remplacée qu'en septembre 2012. Outre cette longue vacance du poste, la décision (non validée par le SIAF) de la directrice sortante de confier à une collaboratrice l'intérim des fonctions scientifiques n'a pas manqué de poser des difficultés. Les problèmes d'anticipation des départs ont perduré, comme en témoigne, au cours du premier trimestre 2016, le départ concomitant du directeur, de la directrice adjointe et de la secrétaire générale. Alors que le problème était identifié depuis au moins fin 2015, une mission de l'IGAC ayant été conduite sur place, aucune mesure n'a été prise pour échelonner ces départs et hâter la nomination d'une nouvelle équipe de direction. Le SIAF explique la prise de fonctions tardive d'une nouvelle directrice et d'un nouveau secrétaire général, le 1^{er} juillet 2016, par les difficultés de recrutement pour ce SCN qui souffre, selon lui, « d'une image contrastée », plusieurs directeurs d'Archives départementales ayant en l'occurrence décliné le poste de directeur.

Aux **ANOM**, le poste de directeur a aussi été vacant pendant plusieurs mois. Alors que sa prédécesseure était partie à la retraite en septembre 2013, le nouveau directeur n'a pris ses fonctions qu'en février 2014. Comme aux **ANMT**, l'intérim, assuré par le secrétaire général, a donné lieu à une période conflictuelle, cette fois-ci sur les questions de nature scientifique. Il a été le point de départ d'une situation dégradée, perdurant à ce jour. Il conviendrait de veiller à l'avenir à mieux anticiper et organiser les changements d'équipes de direction des SCN.

Par ailleurs, des entretiens annuels d'évaluation des directeurs des deux SCN spécialisés n'ont pas été systématiquement organisés (deux entretiens en quatre ans pour l'ancien directeur des **ANMT** et un seul, à ce jour, pour l'actuel directeur des **ANOM**). Si l'évaluation annuelle des directeurs semble désormais devenir une pratique systématique, elle gagnerait à s'appuyer sur des objectifs formalisés.

C - Une coordination des SCN insuffisante

Les trois SCN, placés sous l'autorité de la direction des Archives de France jusqu'à la réorganisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication début 2010, relèvent dorénavant (au sein de la DGPat) du SIAF. Ce dernier « coordonne et évalue l'action des services déconcentrés, des services à compétence nationale et des services décentralisés dans le domaine des archives ». Toutefois, contrairement à l'ancienne direction des Archives de France, le SIAF a perdu l'essentiel des fonctions support en matière de ressources humaines ou de budget qui relèvent désormais de la sous-direction des affaires financières et générales de la DGPat. De même, si le secrétariat général du MCC n'est pas l'autorité de rattachement des trois SCN, il assure un certain nombre de responsabilités qui les concernant directement en matière de gestion financière et des ressources humaines, de système d'information, et aussi de politique immobilière.

Ce schéma d'organisation présente l'avantage d'une plus grande professionnalisation des fonctions transversales au sein du ministère mais il a montré, de l'aveu même du SIAF, des faiblesses pour le suivi budgétaire des SCN et le traitement des problématiques spécifiques aux archives (gestion des bâtiments et de certains corps de fonctionnaires, politique de numérisation). C'est pourquoi un arrêté du 1^{er} septembre 2014 a créé, au sein du SIAF, une « délégation à la coordination et au pilotage des services publics d'archives », placée sous la responsabilité de l'adjoint au directeur. Cette délégation, certainement utile pour un suivi de proximité des SCN, ne semble toutefois pas à même de résoudre la plupart des faiblesses dans l'exercice par le ministère de ses missions de pilotage et de contrôle.

La priorité, donnée par la direction des Archives de France puis le SIAF, au suivi du projet de Pierrefitte-sur-Seine et au renforcement du pilotage du réseau des Archives départementales, s'est faite au détriment de leur rôle de coordination des trois SCN. Outre les problèmes de délimitation de périmètres déjà mentionnés (cf. chapitre 1), la coordination a été insuffisante en matière de systèmes d'information. Il est ainsi surprenant qu'après avoir été associés au lancement du projet de système d'information archivistique développé par les AN (une carte unique de lecteur était même prévue), les deux SCN spécialisés n'aient pas été incités à aller plus avant dans la démarche pour déterminer les perspectives et limites d'une mutualisation de l'outil. Restés sans solution pertinente jusqu'à une récente réflexion sur un progiciel commun, les ANOM ont vainement cherché un logiciel adapté à leur besoin sur le marché et les ANMT sont revenues dans certains domaines à une gestion manuelle. Plus généralement, et même si cette responsabilité relève du secrétariat général du ministère, aucun des trois SCN ne dispose d'un schéma directeur des systèmes d'information.

À l'exception des conférences budgétaires annuelles, le nombre de réunions entre le SIAF et les directeurs des SCN est très faible depuis 2010 (la dernière réunion inter-SCN présidée par le directeur chargé des Archives date de l'automne 2012), alors qu'auparavant les réunions entre la direction des Archives de France et les SCN étaient mensuelles. Or la coordination ou la coopération entre les SCN pourrait être fructueuse surtout pour les ANOM et les ANMT qui disposent de moyens moindres que ceux des AN. L'organisation plus régulière de réunions entre les SCN serait souhaitable afin, notamment, de mieux partager les outils et méthodes existants et d'harmoniser les pratiques.

II - L'organisation et le fonctionnement des SCN : un bilan très contrasté

A - Des progrès notables dans la structuration des AN

Plus encore que la création des SCN en 2007, le projet de Pierrefitte-sur-Seine apparaît comme le principal facteur de dynamisation et de structuration des Archives nationales, après plusieurs années de doute, voire de démobilitation.

Le projet d'un nouveau centre a donné lieu à la constitution de groupes de travail thématiques réunis, à l'initiative de la direction des Archives de France, entre octobre 2004 et février 2005. Cette démarche a été poursuivie jusqu'à l'ouverture du centre dans le cadre des

trois chantiers dits « connexes » au projet de Pierrefitte-sur-Seine (cf. chapitre 3) et de l'élaboration du PSCE. Une mission-projet du futur centre a également été mise en place en janvier 2005. Initialement rattachée à la direction des Archives de France, puis au SCN lors de la création de celui-ci, elle s'est montrée de l'avis général très efficace.

La réorganisation des AN, définie par un arrêté du 31 décembre 2007, a principalement cherché à limiter les particularismes des sites, le SCN étant conçu, dès le départ, comme une entité unique avec trois implantations. Les anciennes fonctions de responsables des centres de Paris et de Fontainebleau ont été supprimées au profit de directions scientifiques et de services transversaux, compétents sur les trois sites. L'unité institutionnelle a été progressivement assurée par une harmonisation des pratiques professionnelles, le développement d'outils communs et la création de plusieurs instances de pilotage. Les arrêtés des 13 et 22 février 2012 ont encore renforcé l'intégration des sites des AN en resserrant l'organisation autour de trois directions opérationnelles (publics, fonds, et appui scientifique) en plus d'une direction support (direction administrative et financière).

Si le bilan de la réorganisation des AN est positif, le poids des particularismes de chaque site a perduré dans une certaine mesure, notamment lors d'événements survenus sur le site de Paris (projets de création de la Maison de l'histoire de France et d'implantation de services de l'administration centrale du MCC) et sur celui de Fontainebleau (sinistres puis annonce de la fermeture du centre). Par ailleurs, les difficultés liées à l'existence de trois sites d'importance inégale, au plan des effectifs notamment, n'ont pas encore été totalement résolues et maintiennent une certaine complexité dans le fonctionnement du SCN. La directrice, son adjoint et la quasi-totalité des équipes de direction, qui sont basées au siège de Pierrefitte-sur-Seine, ont aussi un bureau sur le site de Paris et passent beaucoup de temps en transport entre ces deux sites et, dans une moindre mesure, celui de Fontainebleau.

Sur un plan administratif et financier, les AN ont aussi renforcé leur organisation alors que ces fonctions étaient auparavant assurées principalement par la direction des Archives de France. Les anciens centres de Paris et Fontainebleau n'assurant qu'une gestion de proximité, la culture administrative y était très limitée, voire inexistante. La création d'une direction administrative et financière, relevant directement du directeur adjoint des AN, a traduit cette structuration. Sa montée en charge s'est faite progressivement, mais avec des difficultés récurrentes pour certains de ses services dues à un manque de stabilité de leur effectif et des périodes de vacances de postes assez longues. Hormis une agence comptable et en dépit d'une certaine fragilité liée à l'instabilité de son effectif, l'organisation administrative et financière des AN est, à ce jour, assez proche de celle d'un établissement public.

B - Des problèmes d'organisation et de fonctionnement récurrents dans les deux SCN spécialisés

Alors que l'organisation des AN a été fixée par un arrêté fin 2007, il n'en a pas été de même dans les deux SCN spécialisés, pour lequel aucun arrêté d'organisation n'a jamais été pris. Laissés libres de s'organiser, ces deux SCN fonctionnent selon des schémas très différents alors qu'ils ont une taille similaire et exercent les mêmes missions (excepté celle de collecte, quasi-absente aux ANOM, cf. chapitre 1).

Aux **ANMT**, la structure de direction en place ces dernières années était très étoffée, voire disproportionnée, au regard des effectifs (une vingtaine d'agents), avec un directeur, un directeur adjoint chargé des fonds et des publics, un adjoint au directeur, responsable des pôles scientifiques, et un secrétaire général. Partageant cette analyse, le SIAF a supprimé le poste d'adjoint au directeur lors de l'arrivée de la nouvelle équipe dirigeante en juillet 2016.

Aux **ANOM**, l'organisation, qui relève de la coutume en l'absence d'organigramme, apparaît déséquilibrée. Alors qu'un secrétaire général seconde le directeur dans les tâches administratives et financières, il n'en est pas de même en matière scientifique et pour les relations avec le public, pour lesquelles chaque conservateur est responsable de son domaine, sans échelon de coordination particulier, d'où les difficultés pour faire évoluer les pratiques (cf. chapitre 1 en ce qui concerne les arriérés de classement).

Les problèmes d'organisation ne sont pas les seuls auxquels les deux SCN spécialisés ont été confrontés. Les **ANMT** ont connu au cours des quinze dernières années plusieurs situations de crise, qui ont entraîné une succession de missions d'inspection ou d'audit.

Une succession de missions d'inspections ou d'audits externes aux ANMT de 2001 à 2016

Les premiers signes d'une situation dégradée sur le site de Roubaix remontent à une quinzaine d'année, comme en témoigne une note confidentielle du 17 septembre 2001 relative à l'organisation et à la direction du centre, suivie d'une première mission d'inspection en 2003. En 2005, avec l'accord de la direction des Archives de France, la direction du centre a fait appel à un cabinet externe pour analyser les tensions et les difficultés internes.

En 2009, la directrice des Archives de France a diligenté une nouvelle mission de l'inspection générale des Archives de France portant sur le fonctionnement du SCN. Outre des observations sur le mode de management de la directrice et l'absence d'une véritable direction scientifique du service, cette mission a souligné des problèmes plus structurels de fonctionnement et de ressources humaines, notamment le nombre élevé de postes vacants et la forte rotation des agents. Elle a été suivie, en février 2010, d'une seconde mission portant sur le cas particulier d'un agent.

Fin 2015, alors qu'une nouvelle équipe de direction était en place depuis le second semestre 2012, la ministre de la culture et de la communication a diligenté, sur proposition du directeur chargé des Archives, une nouvelle mission d'inspection confiée à l'IGAC. La raison en était la situation de « crise structurelle » et « le climat social difficile ». Le rapport définitif remis à la ministre le 23 juin 2016 met en exergue tant la contestation du mode de management de la direction en place par une partie des agents que des difficultés plus structurelles concernant les ressources humaines (effectif sous-dimensionné, forte rotation et vacances de postes) et les missions du SCN.

Plusieurs propositions ont été formulées à la suite des missions réalisées en 2009 et 2010. Dans une note du 7 octobre 2011 au cabinet du ministre de la culture et de la communication, le directeur chargé des Archives a préconisé les trois mesures urgentes suivantes pour une « refondation » des **ANMT** et éviter le scénario de leur fermeture : l'inscription de postes à Roubaix dans le cadre des futurs concours organisés par le ministère, la publication de la fiche de poste de directeur mentionnant la nécessité de définir un projet de service, et le renforcement du contrôle scientifique et technique sur le SCN. Cette démarche a été suivie, le 3 janvier 2012, de la visite sur place du ministre, M. Frédéric Mitterrand, qui a eu rapidement pour effet l'affectation d'agents et le relèvement des moyens budgétaires, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Pour autant, les problèmes de fond exposés dans la note au cabinet n'ont pas été résolus. Les constats de la mission d'inspection réalisée par l'IGAC de fin 2015 à mi-2016, et ceux faits lors de la visite sur place dans le cadre de la présente enquête, sont très semblables à ceux de 2009 et 2010. Faute de solutions pérennes apportées aux problèmes récurrents depuis 15 ans, l'équipe de direction nommée en juillet 2016 ne devrait pas manquer d'être confrontée aux mêmes difficultés pour faire fonctionner le SCN dans des conditions satisfaisantes.

Si la situation aux ANOM est moins critique, la visite réalisée sur place a permis de constater une situation dégradée depuis mars 2015, qui serait liée aux relations conflictuelles d'une partie des agents avec l'ancien secrétaire général, puis à une contestation du mode de management et des mesures prises par le nouveau directeur afin de faire évoluer l'organisation et les méthodes de travail.

La mission d'inspection de 2015 aux ANOM et les suites données à ce jour

À la suite d'une pétition d'une majorité d'agents adressée au directeur général des patrimoines en mars 2015, une mission d'inspection de l'IGAC a été diligentée. Qualifiée de « processus de retour au dialogue aux ANOM », elle a eu pour objet principal d'aider la direction à préparer un organigramme après avoir rétabli le dialogue et a donné lieu à des entretiens avec les agents portant sur la nature de leurs tâches et leurs aspirations. Le compte rendu de mission établi en septembre 2015 souligne que « l'attente de mesures prises par l'autorité de tutelle est très forte ».

Un projet détaillé présenté au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en janvier 2016 mais n'a pas été soumis au vote, les représentants des personnels reprochant une consultation insuffisante du personnel en amont. Un calendrier et une méthode de concertation ont alors été arrêtés. Depuis, le processus de concertation en vue de l'élaboration de l'organigramme a avancé (réunions de groupes de travail par catégories d'agents, établissement des fiches de poste de chacun des agents). La présentation de l'organigramme et des conclusions des groupes de travail avait été programmée pour la réunion du CHSCT du 8 juin 2016 et l'organigramme devait ensuite être soumis pour avis au comité technique Archives du 21 juin 2016, mais ces réunions ont été reportées, pour des raisons indépendantes, à l'automne 2016.

Le retour au dialogue au sein des ANOM a été très long et n'est pas encore achevé. Il importe de mener rapidement à terme le processus d'élaboration du premier organigramme du SCN, près de dix ans après la création de ce dernier.

III - Une gestion médiocre des ressources humaines dans un contexte difficile

Les ressources humaines des Archives nationales

Les Archives nationales sont principalement constituées d'agents affectés par le MCC, titulaires et, dans une moindre mesure, contractuels, rémunérés par lui sur le programme budgétaire 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

Pour les titulaires, les corps sont notamment ceux des conservateurs du patrimoine et des chargés d'études documentaires (catégorie A), des secrétaires de documentation et des techniciens des services culturels (catégorie B) et des adjoints techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage (catégorie C). Des recrutements extérieurs complètent l'effectif (agents d'autres ministères ou de la fonction publique territoriale). Par ailleurs, les crédits de vacances permettent de conclure quelques contrats à durée déterminée pendant la période des congés d'été ou pour faire face à des vacances ponctuelles de postes.

En 2015, la masse salariale des agents des AN s'élevait à 23,79 M€ ; celle des agents des ANMT et des ANOM était respectivement de 0,97 M€ et 2,25 M€.

A - Une absence de plafond d'emplois formalisé et des problèmes d'attractivité

Aucun plafond d'emplois, tel qu'instauré par la loi de finances initiale pour 2008, n'a à ce jour été officiellement notifié aux trois SCN ni par la direction des Archives de France (qui n'en a pas disposé elle-même en 2008 et 2009), ni par le SIAF ou la DGPat ensuite. L'effectif cible des Archives nationales serait toutefois de 639 équivalent temps plein (ETP) réparti comme suit : 515 ETP pour les AN, 43 ETP pour les ANOM, 20 pour les ANMT et 61 pour le SIAF (CNMN inclus). Outre leur caractère informel, ces plafonds d'emplois n'ont pas été établis selon des critères identifiables et paraissent relever, soit de la pérennisation de situations anciennes, soit d'un simple affichage. Comme le détaillent les tableaux de l'annexe n° 16 relatifs à l'évolution des effectifs de 2007 à 2015, les plafonds ont été rarement atteints.

Aux AN, le chiffre de 515 ETP, qui figure dans les documents de la DGPat préparatoires aux conférences budgétaires annuelles, serait issu « d'une sanctuarisation décidée par le ministre en 2010 » dans la perspective de l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine¹⁷. Le SIAF a confirmé le caractère officieux de ce plafond d'emplois qui s'apparente plus à un affichage politique qu'à un outil de pilotage, les critères utilisés pour le déterminer n'ayant pas pu être explicités.

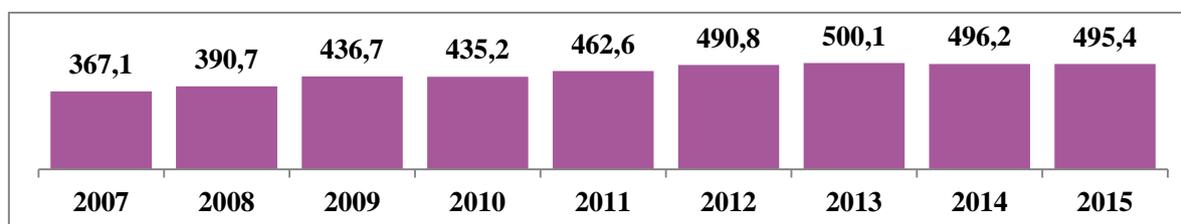
Si l'effectif des AN s'est fortement accru grâce aux moyens supplémentaires significatifs accordés par l'État dans le cadre de l'ouverture du nouveau centre, passant de 367,1 ETP fin 2007 à 490,8 ETP fin 2012 (+ 33,7 %), la cible de 515 ETP n'a jamais été atteinte. Après un pic à 500,1 ETP fin 2013, année de l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine, l'effectif a décliné ensuite de manière continue. Le recul, constaté fin 2014 et 2015, s'est accentué en 2016, l'effectif n'étant plus que de 476,2 ETP en mai 2016.

Les trois sites des AN ne sont pas tous affectés uniformément, la baisse des effectifs étant particulièrement préoccupante à Pierrefitte-sur-Seine. Trois ans et demi après l'ouverture du centre, et malgré la qualité de ses installations, la rotation rapide des agents (8 % en 2014 et 7 % en 2015) témoigne d'un manque d'attractivité. Une fois leur titularisation intervenue, beaucoup de jeunes agents recrutés sur concours ont quitté le centre dans le cadre de la mobilité des fonctionnaires. De même, un certain nombre d'agents qui y avaient été

¹⁷ Le chiffre de 616,2 ETP, prenant en compte un objectif d'ouverture accru au public avec une ou deux nocturnes par semaine, avait initialement été proposé par les AN.

mutés entre avril 2012 et fin 2013, et avaient bénéficié à ce titre d'une prime de restructuration, ont par la suite demandé une mutation.

Graphique n° 1 : évolution des effectifs réels des AN de 2007 à 2015 (en ETP)



Note : Les fonctions suivantes, externalisées par les AN, ont été évaluées, fin 2015, à l'équivalent de 86,15 ETP au total : ménage-nettoyage (38,6 ETP), sécurité-sûreté (37,25 ETP) et maintenance (10,3 ETP).

Source : Cour des comptes à partir des données des AN

Afin de compenser l'érosion de l'effectif des AN, la DGPat a annoncé le 8 juin 2016 un plan de recrutement spécifique pour 2016 portant sur 33 à 38 agents, avec affectations post-concours, mobilités internes au ministère et recrutements externes. En liaison avec les AN, elle a aussi lancé, en septembre 2016, un appel d'offres en vue de la réalisation d'une étude pour mieux cerner les causes de l'instabilité de l'effectif et proposer des pistes d'action.

Aux ANMT, le plafond d'emplois informel de 20 ETP est resté constant, les cinq postes supplémentaires, accordés à la suite de la visite ministérielle de janvier 2012, n'y ayant pas été intégrés. Le SCN, comme l'IGAC à la suite de sa récente mission d'inspection, l'estime insuffisant comparé à d'autres services d'archives, notamment selon le critère du nombre d'agents au kilomètre linéaire¹⁸, et a formulé une demande d'augmentation de 10 ETP pour la période de 2017 à 2020. Le SIAF partage cet avis, considérant que « le service est sous-dimensionné » et « qu'un desserrement du plafond d'emplois est indispensable au développement de l'établissement ».

En outre, les ANMT pâtissent, comme les AN, d'une rotation importante de leur effectif, en dépit des atouts du site de Roubaix. Après être descendu à 16,8 ETP en 2010 et 2011, l'effectif total a légèrement dépassé les 20 ETP depuis 2012 mais cette croissance n'a pu être atteinte que par le recours à des stagiaires pour pallier les vacances de postes d'agents titulaires. En réponse à ce problème d'attractivité, le SIAF souhaitable développer les recrutements dans la région. Cette solution, expérimentée dans les années 2000 avec des agents de La Poste, a été retenue pour le choix du nouveau secrétaire général. Le MCC a aussi renforcée l'équipe scientifique avec l'affectation de deux conservateurs issus du concours, l'un en 2014, l'autre en 2016, mais il a finalement renoncé à proposer la création de postes dans le cadre du projet de loi de finances initial pour 2017.

En ce qui concerne les ANOM, le SIAF reconnaît l'existence d'un plafond d'emplois informel figé depuis 2012 à 43 ETP, mais ne peut indiquer les critères ayant permis de le

¹⁸ Dans son rapport précité de 2016, l'IGAC mentionne, à titre d'ordre de grandeur, un ratio de 500 ETP pour 310 kml aux AN (1,6), de 40 ETP pour 40 kml aux ANOM (1) et de seulement 20 ETP pour 45 kml aux ANMT (0,4), qui plaiderait pour un renforcement du plafond d'emplois des ANMT. L'indicateur du nombre d'agent par kml, souvent utilisé, est cependant imparfait en raison des incertitudes sur le stock d'archives conservées (cf. chapitre 1) et l'existence croissante d'archives dématérialisées, non mesurées en kilomètres linéaires.

déterminer. L'effectif est assez proche de cette cible et d'une grande stabilité (entre 38,7 et 42,6 ETP de 2007 à 2015). Le SIAF estime d'ailleurs que « les ANOM sont en mesure de fonctionner correctement avec leur effectif actuel (si l'on exclut le problème posé par l'augmentation inquiétante du nombre de magasiniers dits « non portants ») » (cf. *infra*).

B - Un pilotage des effectifs peu performant et des procédures de recrutement manquant de fluidité

La gestion des ressources humaines au sein des trois SCN présente des lourdeurs considérées comme une préoccupation majeure par la direction des SCN et les représentants du personnel. Contrairement au domaine budgétaire, il n'existe pas de dialogue de gestion annuel formalisé, ni de document de prévision des départs et des besoins de recrutement au cours de l'année. Faute de plafond d'emploi formellement et clairement établi et de vision partagée avec l'administration centrale sur l'évolution des effectifs au cours de l'année, la gestion des ressources humaines s'effectue « au fil de l'eau », sans visibilité suffisante.

Alors que le recrutement par concours avait permis de pourvoir la plupart des nouveaux postes créés pour le nouveau site de Pierrefitte-sur-Seine¹⁹, l'organisation de concours par le ministère est actuellement peu fréquente dans certains corps et le nombre de postes pourvus parfois limité. Dès lors, le recrutement s'effectue principalement, après publication des vacances de postes à pourvoir, par mutation interne au ministère ou par recrutement externe à celui-ci (autres ministères et fonction publique territoriale, notamment)²⁰.

Or, outre le fait que le secteur des archives constitue un assez petit vivier, plusieurs points de blocages ou de ralentissement contribuent actuellement au manque de fluidité des procédures de recrutement. Certaines demandes de publication des vacances d'emplois des SCN restent en attente parfois plusieurs mois au niveau de l'administration centrale. Beaucoup d'entre elles (27 dans des spécialités très variées en 2015) ne donnent lieu à aucune candidature de fonctionnaires, ce qui confirme le constat d'une assez faible attractivité des AN et rallonge d'autant la procédure de recrutement.

Enfin, en cas de recrutement externe susceptible d'avoir un impact sur la masse salariale globale du MCC, ce dernier tarde à autoriser le recrutement²¹, ce qui conduit parfois le candidat pressenti à renoncer à son affectation aux AN pour en privilégier une autre, plus sûre. Le ministère reconnaît que son schéma d'emploi contraint ne lui a pas permis d'accorder des autorisations de recrutement au-delà d'un trimestre. Plus généralement, le solde des arrivées/départs tend à se dégrader en cours d'année pour ne s'améliorer qu'en fin d'année, lorsque l'administration centrale desserre la politique de recrutement. S'il est possible de

¹⁹ Un certain nombre de postes d'agents d'accueil, de surveillance et de magasinage ont également été pourvus sans concours, souvent auprès de personnes résidant en Seine-Saint-Denis.

²⁰ En 2015, sur 37 agents entrés aux AN, 15 l'ont été par recrutement externe, 13 par mutation interne et seulement 9 par concours.

²¹ En 2015, sur 14 recrutements externes, le délai entre la dernière publication de vacance du poste et la prise de fonction de l'intéressé a été en moyenne de 8 mois (5,5 mois au minimum et plus de 13 mois au maximum). Dans 9 cas, la situation ne s'est débloquée qu'en toute fin d'année, les agents ayant pris leurs fonctions le 31 décembre 2015.

comprendre que la date d'entrée de certains agents soit retardé afin de rester dans l'enveloppe de masse salariale annuelle dont il dispose, ceci ne justifie pas un tel manque de visibilité dans le pilotage de l'effectif des SCN, en particulier des AN.

Selon le MCC, le schéma d'emplois et les travaux en cours sur la charte de gestion ministérielle devraient apporter en 2017 une meilleure visibilité annuelle des possibilités de recrutement.

C - Les problèmes de gestion spécifiques au corps des agents d'accueil, de surveillance et de magasinage

Les adjoints techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage (catégorie C) constituent le principal corps de fonctionnaires au sein des Archives nationales. Aux AN, avec 180 agents affectés sur des postes de magasinier (environ 60 %) ou d'agent d'accueil et de surveillance (environ 40 %), notamment dans les salles de lecture, ils représentent plus d'un tiers de l'effectif.

Alors que les agents étaient traditionnellement peu polyvalents, le spectre de leurs activités tend à s'élargir, comme le reflètent les fiches de postes. Aux AN, ces agents ne sont plus attachés à un fonds précis mais à un département scientifique responsable de l'ensemble de la chaîne, de la collecte à la communication. En outre, certains responsables scientifiques tiennent à enrichir leurs tâches en les intéressant à des questions archivistiques. Pour autant, la polyvalence est très variable selon les agents et la capacité des chefs de service à faire évoluer les habitudes, surtout sur le site parisien, Elle suscite des positions différentes de la part des organisations syndicales.

La gestion des agents d'accueil, de surveillance et de magasinage est confrontée à un autre enjeu majeur, avec un nombre croissant de magasiniers, dits « non portants », souffrant de troubles musculo-squelettiques.

Un nombre croissant de magasiniers « non portants »

Les visites sur place aux AN et ANOM ont fait apparaître des problèmes croissants de fonctionnement des salles de lecture, liés à un nombre élevé d'agents magasiniers dits « non portants » se retrouvant, après des années d'ancienneté, dans l'incapacité physique de manipuler des cartons d'archives. Certains ont été reconnus comme travailleur handicapé alors que d'autres font l'objet de restrictions médicales, formulées par la médecine de prévention. En principe temporaires, ces restrictions résultent souvent de pathologies lourdes et deviennent, de fait, permanentes. Elles conduisent les services à rechercher des aménagements de tâches ou une spécialisation des agents dans des fonctions d'accueil ou de surveillance. Selon le SIAF, aux AN, de l'ordre de 30 % des agents susceptibles, du fait du poste tenu, de porter des charges seraient concernés à des degrés divers et pour des durées plus ou moins longues. Aux ANOM, le problème est similaire.

La polyvalence offre certes la possibilité à des agents de passer de tâches de magasinage à des tâches de surveillance, plus sédentaires, mais il en résulte alors un sous-effectif dans les fonctions de magasinier. Cette situation est aggravée par les vacances de postes (15 postes vacants en mai 2016 à Pierrefitte-sur-Seine) qui accroissent la charge de travail pesant sur les

présents. Le SIAF confirme que ces problèmes de santé peuvent devenir prégnants aux AN comme aux ANOM et envisage de réunir sur ce sujet les responsables des SCN, les services ministériels concernés et la médecine de prévention.

D - Des temps de travail très favorables et peu contrôlés

Le régime du temps de travail des Archives nationales est issu des six accords d'aménagement à la réduction du temps de travail (ARTT), un pour chacun des cinq centres d'archives existants à l'époque en plus de celui relatif à la direction des Archives de France, conclu après la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail et ses textes d'application. Ces accords sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Les dispositions en vigueur aux Archives nationales en matière de temps de travail

Le calcul du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles²², desquelles sont déduits les repos compensateurs suivants mentionnés, pour la plupart, dans l'arrêté du 16 avril 2002 portant application au ministère de la culture des dispositions relatives à l'ARTT :

- 0,5 jour de repos compensateur ;
- 53 heures par an de repos compensateur pour l'ensemble des agents, sauf quelques agents de direction, « compte tenu de la pénibilité particulière du travail dans les centres d'archives » ;
- des heures de repos compensateurs supplémentaires pour « les personnels qui subissent une pénibilité particulière du fait de leurs tâches qui supposent en permanence un contact avec le public et une manutention de charges », soit 21 heures par an pour les agents des guichets de liaison et les agents du service intérieur, amenés par leurs fonctions à porter des charges lourdes, et 14 heures pour les agents de la filière accueil, surveillance et magasinage dans les dépôts ou les départements.

Au total, le nombre d'heures dues est donc de 1 547 heures pour l'ensemble des agents (sauf les agents de direction) et de 1 533 ou 1 526 heures pour les agents bénéficiant des repos compensateurs supplémentaires. Pour ceux travaillant sur la base de 35 heures par semaine (il existe en fait une pluralité de régimes de travail dans les trois SCN), ceci représente respectivement un avantage par rapport à d'autres agents du ministère de 7,5 jours, voire 9,5 ou 10,5 jours de congés.

Selon la directrice des Archives de France en fonction à l'époque, l'état des lieux établi en amont de la négociation des accords « faisait apparaître une situation où la durée annuelle du travail pour une majorité des personnels était comprise entre 1 505 et 1 526 heures, sans que les notes et décisions à l'origine de ces régimes horaires aient été retrouvées ». L'objectif de la direction des Archives de France, avec l'aval du cabinet du ministre, avait été « de procéder à une remise à plat des pratiques dans le cadre d'une normalisation et d'une formalisation ».

La « normalisation » du temps de travail recherchée apparaît toutefois limitée du fait de l'instauration du repos compensateur de 53 heures par an, applicable à presque tous les

²² Tenant compte des 104 jours de congés hebdomadaires, d'un forfait de 8 jours de congés fériés légaux, de 25 jours de congés légaux mais aussi des 7 jours de congés spécifiques au ministère de la culture, dits « jours Malraux »

agents. L'argument de « la pénibilité particulière du travail dans les centres d'archives » manque de pertinence pour les personnels employés à des tâches administratives classiques, *a fortiori* dans un bâtiment moderne comme celui de Pierrefitte-sur-Seine. Cet avantage représente 3,5 % du temps de travail annuel, soit l'équivalent d'une quinzaine d'agents pour les seules AN.

En outre, le régime du temps de travail des Archives nationales n'a pas été modifié à la suite de l'instauration de la journée de solidarité par le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004. La durée annuelle de travail prise comme référence est irrégulièrement restée à 1 600 heures au lieu de 1 607, la direction des Archives de France ayant « décidé en 2005 de ne pas faire appliquer cette journée », selon le SIAF. Ni la création des trois SCN en 2007, ni l'ouverture du centre de Pierrefitte-sur-Seine en 2013, n'ont donné lieu à une réflexion nouvelle sur l'organisation et les temps de travail.

En ce qui concerne la récupération des travaux supplémentaires, essentiellement lors de l'ouverture des salles de lecture au public le samedi, les AN appliquent une règle de deux heures pour une heure travaillée, plus favorable que celle instaurée par d'autres textes ministériels²³. Les ANOM ont, pour leur part, négocié des règles particulières de récupération²⁴ qui ont représenté 139 jours de récupération pour les 10 agents concernés, au premier semestre 2016.

Aucun des trois SCN n'est équipé d'appareils automatisés de contrôle du temps de travail de type « pointeuse-badgeuse ». Selon l'ancienne directrice des Archives de France, le ministère de la culture avait écarté leur mise en place à l'époque des accords. À défaut, le contrôle du temps de travail repose sur les vérifications effectuées par les chefs de services.

Les données relatives à l'absentéisme dans les trois SCN sont sommaires. Aux AN, les seules disponibles figurant dans le bilan social 2015 concernent l'année 2014. Le taux d'absentéisme y apparaît supérieur à celui observé au sein du MCC. L'importance relative des congés de longue maladie et de longue durée serait principalement liée à la moyenne d'âge élevée de l'effectif (44,2 % était âgé de plus de 50 ans et 30 % de plus de 55 ans fin 2015).

Enfin, l'absence de règlement intérieur dans les SCN constitue une lacune majeure, particulièrement pour les AN qui comptent près de 500 agents. Un chantier avait été ouvert en 2000 sur le site parisien, avant d'être abandonné en raison de divergences majeures avec le syndicat le plus représentatif. Au début des années 2010, plusieurs SCN relevant de la DGPat, notamment dans le secteur muséal, ont été dotés d'un règlement intérieur sans que cette démarche soit étendue à ceux du secteur des archives.

Le MCC s'est engagé à lancer en 2017 le travail d'élaboration d'un règlement intérieur pour chaque SCN, en s'inspirant du modèle déjà établi pour d'autres secteurs. D'autres actions correctrices restent à mener. Les dispositions légales relatives à la journée de

²³ L'arrêté ministériel du 16 avril 2002 prévoit un coefficient de récupération de 1,25 par heure travaillée ; la circulaire n° 2001/023 du 27 novembre 2001 ne prévoit une récupération de deux heures pour une heure travaillée que dans le cas d'un travail les dimanches ou les jours fériés.

²⁴ Les agents postés à l'accueil et à la banque de communication ne bénéficiant que de 45 minutes de pause (au lieu de 90) du fait de l'ouverture de la salle de lecture pendant la pause méridienne, un accord conclu en octobre 2006 leur permet de bénéficier d'une récupération de 75 minutes. Par ailleurs, les agents ayant occupé dans la même journée les postes dits de « levée » et de « réintégration » des archives bénéficient d'une récupération de 75 minutes, ces circonstances les soumettant, selon les ANOM, à un port de charges important.

solidarité doivent faire l'objet d'une régularisation rapide. Dans le cadre de l'élaboration d'un règlement intérieur, la Cour recommande de mieux adapter l'organisation et les temps de travail à l'exercice des missions des SCN, notamment l'ouverture des salles de lecture au public, et de renforcer les modalités de contrôle des temps effectifs de travail.

E - La rémunération des agents et le traitement des avantages en nature : des remises en ordre à achever

Le régime de rémunération correspond à celui des corps d'appartenance des agents, relevant du MCC pour la plupart. Des représentants du personnel estiment que, pour certains, le régime indemnitaire est moins favorable qu'au sein de l'administration centrale (indemnité d'administration et de technicité et indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, notamment) et constituerait l'une des causes des difficultés de recrutement d'agents provenant d'établissements publics ou de l'administration centrale du MCC, voire d'autres ministères.

Le SIAF ne dispose d'aucune étude récente sur l'importance de ces éventuels écarts mais estime que cette observation ne concerne pas les conservateurs du patrimoine. S'agissant d'autres corps, la direction des AN a saisi le secrétariat général du ministère afin d'obtenir des éléments d'appréciation documentés. Cette étude n'est pas encore disponible. Il convient en revanche de rappeler que les agents des Archives nationales disposent d'un régime de congés et de récupération favorable par rapport à beaucoup d'autres services ou opérateurs de l'État.

Par ailleurs, les agents techniques de catégorie C et leurs encadrants (soit 208 agents en 2015 aux AN) bénéficient chaque année de bons d'achat d'une valeur de 300 €. Outre qu'il est dépourvu de fondement juridique, cet octroi ne fait pas l'objet des déclarations sociales et fiscales requises au titre des avantages en nature. Il conviendrait de régulariser, dans les meilleurs délais, la situation de ces bons.

Les bons d'achats octroyés à certains agents

Destinés probablement à l'origine à l'achat de vêtements professionnels, les bons octroyés aux agents s'apparentent aujourd'hui à de simples bons d'achat auprès de commerçants sans lien avec le travail (par exemple dans les rayons de beauté, de bijoux, de chaussures, de mode et d'optique). Selon le secrétariat général du MCC, le système d'attribution « est ancien et fondé sur des principes repris dans un document informel, ni signé, ni daté, mais régulièrement diffusé aux organisations syndicales ».

Si aucune base juridique n'a été donnée à l'octroi de ces bons, le MCC a engagé depuis 2013 des démarches visant à en clarifier le statut, notamment au regard d'une qualification d'avantage en nature. En juin 2016, la DGPat a recommandé aux services et organismes concernés de revenir à une dotation d'habillement, ou à défaut de procéder à une clarification par une note interne. Ces démarches ne sont pas encore achevées. De leur côté, certaines organisations syndicales ont demandé une revalorisation du montant des bons (un montant de 75€ ou 80 € a été évoqué) pour compenser une éventuelle fiscalisation de l'avantage en nature procuré.

S'agissant des logements, les règles applicables distinguent désormais les fonctions ouvrant droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service (NAS) et celles pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation précaire

avec astreinte (COPA). Pour le MCC, la liste des fonctions concernées a été fixée tardivement par un arrêté du 19 octobre 2015. Si la refonte des textes a permis un réexamen des logements attribués à des agents, il est regrettable que cet arrêté n'ait pas totalement clarifié la situation des logements des AN (des logements en NAS devraient être requalifiés en COPA). Il reste à établir les arrêtés individuels d'attribution pour le site de Paris, et à faire procéder à une évaluation des deux logements en NAS des ANMT, afin que l'avantage en nature fasse l'objet des déclarations sociales et fiscales prévues. Il est en revanche pris acte que les deux bénéficiaires de logement en NAS aux ANOM s'acquittent, depuis peu, des charges liés à cette occupation.

F - Des relations sociales tendues, qui ont retardé les évolutions nécessaires et les prises de décision

Aux Archives nationales, la principale organisation syndicale, historiquement bien implantée dans le secteur, a toujours défendu des positions de principe en matière d'organisation (opposition à la création d'un établissement public, maintien de tous les sites franciliens, refus de la polyvalence des agents, notamment). La stratégie qu'elle a conduite s'est caractérisée par une culture de rapport de force et des modes d'actions parfois virulents. Elle a atteint un point culminant à la fin des années 2000, à l'occasion de la création d'aménagements paysagers dans le quadrilatère des Archives, aussi dénommé Rohan-Soubise, puis avec le projet de création d'une Maison de l'histoire de France (cf. chapitre 3). Ce projet a, du reste, suscité une contestation plus large avec la constitution d'une intersyndicale.

Dans ce contexte, les équipes dirigeantes successives au niveau des SCN et de l'administration centrale, et les ministres successifs ont généralement privilégié une stratégie de non-affrontement. Elle a eu certes pour mérite de maintenir le dialogue social, mais a le plus souvent conduit l'État à repousser les évolutions nécessaires et ses prises de décision, comme en témoignent l'absence d'un règlement intérieur et d'ouverture de négociations pour mieux adapter l'organisation et le temps de travail aux missions, et les annonces très tardives relatives à l'avenir du site de Fontainebleau (cf. chapitre 3).

Le projet de Pierrefitte-sur-Seine et les nombreux recrutements extérieurs qu'il a engendrés ont modifié et élargi le paysage syndical, les organisations syndicales actuellement représentées dans les instances ayant sur plusieurs sujets (fermeture du site de Fontainebleau et polyvalence des agents, notamment) des positions différentes, voire opposées.

S'agissant des instances de dialogue social, l'organisation des comités technique (CT) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) au sein du ministère de la culture a évolué ces dernières années dans le sens d'une plus grande proximité (cf. annexe n° 17). Il existe désormais un CT Archives commun aux trois SCN et deux CHSCT, l'un pour les AN, l'autre pour les deux SCN spécialisés qui se tient en alternance à Aix-en-Provence et à Roubaix. L'activité de ces instances est dense. La plupart des représentants du personnel rencontrés portent un jugement positif sur les évolutions intervenues et sur le fonctionnement des instances. Si l'existence de deux CHSCT ne permet plus l'examen partagé des problématiques communes aux trois SCN, les deux SCN spécialisés disposent dorénavant d'une instance pour traiter leurs problèmes spécifiques.

IV - Une gestion financière encore perfectible

Aperçu global des moyens alloués aux Archives nationales

Le budget de la direction des Archives de France puis du SIAF, des trois SCN et du CNMN relève du programme 175 *Patrimoines* (placé aujourd'hui sous la responsabilité du directeur général des patrimoines), et plus précisément de l'action 4 *Patrimoine archivistique et célébrations nationales*. Le budget de fonctionnement courant est, pour 2016, de l'ordre de 9 M€ (hors dépenses de personnel) pour les AN, plus modeste pour les trois autres entités : 0,8 M€ pour les ANOM, 0,7 M€ pour les ANMT et 0,3 M€ pour le CNMN. Ces montants ne prennent pas en compte la masse salariale qui relève du titre II du budget du ministère de la culture (27 M€ pour les trois SCN sans compter celle relative au SIAF/CNMN). Les fortes variations du montant de l'action 4 au cours des années précédentes s'expliquent pour l'essentiel par les opérations d'investissement immobilier, en particulier celles de Pierrefitte-sur-Seine.

A - Une augmentation importante des moyens financiers

Alors qu'il n'existait aucune procédure d'allocation formelle des crédits par l'administration centrale aux SCN avant 2010, une conférence budgétaire annuelle est organisée depuis par la DGPat avec les trois SCN. En cours de gestion, des points réguliers sur l'exécution budgétaire sont organisés par le SIAF pour examiner notamment le taux de consommation et les prévisions de dépenses jusqu'à la fin de l'année.

L'évolution des crédits de fonctionnement et d'investissement des AN (cf. annexe n° 18) a été marquée par la création du SCN avec, comme le relève le rapport annuel de performance de la mission *Culture*, «une budgétisation incomplète liée à l'absence d'historique», puis par la montée en charge du centre de Pierrefitte-sur-Seine, devenu le principal site. Les crédits de fonctionnement notifiés ont doublé de 2010 à 2015, passant de 4,36 M€ à 8,71 M€. Cette forte progression est surtout intervenue en 2012, année de la mise en place des équipes avant l'ouverture du nouveau centre au public en mars 2013.

La construction du bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine a fait l'objet en amont d'une tentative d'évaluation de son impact financier, notamment de ses coûts d'exploitation et de maintenance, grâce à une étude rendue en décembre 2009 par un consultant extérieur. En dépit de ce travail, la détermination du budget des AN a donné lieu à des désaccords récurrents entre le SCN et son autorité de rattachement, plusieurs courriers des AN mentionnant la perspective d'impasses financières. Le calibrage des crédits a été défaillant de 2010 à 2013. Depuis 2014, le niveau des consommations des crédits s'est stabilisé autour de 9,5 à 10 M€, mais reste supérieur d'environ 1 M€ aux enveloppes notifiées. Les dotations de fonctionnement aux AN, longtemps sous-estimées et nécessitant des ajustements en gestion, sont désormais établies avec plus de justesse.

L'évolution des crédits d'investissement des AN présente peu de signification car elle inclut jusqu'en 2012, et dans une moindre mesure 2013, des dépenses liées aux chantiers connexes de Pierrefitte-sur-Seine gérés par le SCN, hors travaux payés directement par l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), puis l'OPPIC (cf. chapitre 3). Le niveau des investissements courants a maintenant vocation à se stabiliser

sur le site de Pierrefitte-sur-Seine mais des dépenses significatives de maintenance du bâtiment devraient intervenir au milieu des années 2020.

Les deux tableaux de l'annexe n° 18 montrent une évolution contrastée des crédits de fonctionnement notifiés aux deux SCN spécialisés. Alors qu'ils représentaient tous deux 0,66 M€ en 2010, ceux des **ANMT** ont progressé régulièrement jusqu'en 2014 jusqu'à 0,88 M€, en raison notamment de crédits plus élevés alloués aux expositions. L'enveloppe notifiée en 2015 se situe au niveau des consommations de l'année précédente. En revanche, depuis 2010, les **ANOM** ont vu leurs crédits de fonctionnement stabilisés entre 0,66 et 0,69 M€ (crédits notifiés) et entre 0,6 et 0,9 M€ en exécution.

B - Un développement de recettes encore limité

La consultation d'archives étant gratuite en France, seules peuvent faire l'objet d'une facturation les demandes de reproduction et de réutilisation des données publiques, avec une tarification qui a essentiellement pour objet de couvrir les dépenses occasionnées. Les autres possibilités de recettes dont les services d'archives peuvent bénéficier sont liées à la location de leurs espaces, aux actions de valorisation des archives qu'ils organisent (publications, expositions, conférences, colloques, journées d'études, etc.) ainsi qu'au mécénat pour mener des actions de valorisation, mais aussi pour financer des opérations de restauration d'archives endommagées, de numérisation ou d'acquisitions de nouvelles archives.

Le montant limité des recettes tirées des locations d'espaces de 2009 à 2015 (33 980 €) aux **AN** s'explique par le faible nombre de mise à disposition à titre onéreux et des tarifs assez peu élevés. Alors que ce SCN dispose à Paris d'un site exceptionnel en plein cœur du Marais, sa valorisation est très faible comparée à celle d'autres sites culturels voisins (musées, salles de spectacles). Le site de Pierrefitte-sur-Seine, qui n'est pas dénué d'attraits (architecture moderne et belle salle de conférence), pourrait, lui-aussi, être mieux valorisé auprès d'organismes publics ou privés du département ou du nord de Paris. Le même constat s'applique aux **ANMT** qui bénéficient d'un ancien site industriel renommé en plein cœur de Roubaix avec une salle de conférences de qualité. Cette dernière n'a fait l'objet que de mises à disposition ponctuelles, généralement à titre gracieux au bénéfice de collectivités publiques. Seul le site des **ANOM** à Aix-en-Provence offre un potentiel limité en raison de l'exiguïté des espaces susceptibles d'être mis à disposition et de la concurrence de nombreux sites prestigieux dans la ville.

Les recettes liées aux expositions organisées par les **AN** ont varié selon les années, selon le nombre de celles-ci et leur succès (cf. chapitre 1). Si les ventes de billets d'entrée et de catalogues, voire de produits dérivés, ont atteint 150 000 € en 2015, année exceptionnelle, elles n'ont été que de 100 000 € en 2011, 2012 et 2014 et encore plus faibles les autres années. Les **AN** ne sont pas en mesure de calculer les coûts complets et le résultat net de ces expositions, car elles ne disposent d'aucune donnée en termes de masse salariale. Dans les deux SCN spécialisés, les ressources sont marginales, voire inexistantes, les **ANOM** privilégiant depuis plusieurs années des expositions virtuelles sur Internet et les **ANMT** des expositions gratuites dans leurs locaux afin d'attirer un plus large public. Le potentiel en termes de recettes serait en tout état de cause assez limité.

Les opérations de mécénat conduites par les AN, pour l'acquisition d'archives et l'organisation d'expositions, ont été aussi limitées : seulement dix de 2010 à 2015 pour un montant total de 759 787 € (cf. annexe n° 19), sans comparaison avec ceux des plus grandes institutions culturelles. Des mécénats plus importants, portés directement par le SIAF, ont notamment permis d'acquérir des archives en ventes publiques et d'engager la restauration et le remontage des décors de la chancellerie d'Orléans dans l'hôtel de Rohan (cf. chapitre 3 et annexe n° 9).

La question du développement des recettes dans les SCN des Archives nationales ne fait pas l'objet d'une position unanime. Les représentants du personnel rencontrés dans le cadre de l'enquête ont tous exprimé la crainte qu'un tel développement ne s'accompagne d'une baisse de la subvention publique. Le SIAF estime que s'il n'est pas un objectif premier, il constitue désormais un point d'attention croissant. Si la lettre de mission envoyée à la nouvelle directrice des ANMT en atteste, les objectifs que le SIAF envisage d'assigner aux AN en 2017 (maintien des recettes annuelles au niveau de 2014 et 2015, soit 400 000 € environ) manquent d'ambition, eu égard au potentiel précédemment souligné. Un montant plus élevé serait possible, surtout que la direction des AN a exprimé son intention de développer la valorisation des bâtiments et le mécénat.

C - Des insuffisances dans la gestion administrative et financière

Alors que les marchés étaient gérés par la direction des Archives de France avant la création des SCN, ces derniers assurent depuis une fonction achats. Celle des deux SCN spécialisés, qui a une activité limitée, n'appelle pas d'observation. Les AN ont, quant à elles, connu une période intense d'achats en 2008 et 2009, puis en 2012 et 2013, périodes qui ont correspondu aux chantiers connexes à l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine, puis aux marchés nécessaires au fonctionnement de ce dernier. Dans ce contexte, la fonction achats a été rapidement structurée, avec la création de commissions chargées d'examiner les marchés avant attribution, la diffusion d'un guide interne de la commande publique et l'établissement depuis 2009 (2010 excepté) d'une programmation annuelle des marchés à passer.

En revanche, si les documents de suivi des enveloppes budgétaires, certes de montant plus modestes, fournis par les ANOM et les ANMT sont satisfaisants, ceux tenus par les AN présentent certaines lacunes.

Au plan de la gestion budgétaire, hormis les dépenses spécifiques liées aux chantiers « connexes » qui ont fait l'objet de bilans annuels jusqu'en 2010, il s'est avéré impossible de disposer de tableaux de suivi complets des crédits budgétaires alloués aux AN, le seul document disponible, tenu par la DGPat, se limitant à la période de 2010 à 2015. Les AN reconnaissent que leurs documents sont « très nombreux, hétérogènes, parcellaires et difficiles à dater ». En outre, il n'a pas été possible de disposer des budgets annuels exécutés, ni *a fortiori* d'un compte rendu de la gestion budgétaire annuelle, comme il en existe dans les établissements publics. S'agissant enfin de la gestion financière interne, en dépit de quelques initiatives prises dès 2008 (établissement d'un document d'allocation annuelle de crédits aux directions et services, organisation de réunions périodiques de suivi de l'exécution), les outils de suivi sont rudimentaires. Ils ne permettent pas aux différents services des AN de visualiser,

en temps réel, la situation de leur dotation financière, et présentent quelques failles techniques. L'acquisition d'un progiciel adapté apparaît indispensable.

Il ressort donc que le statut de SCN n'incite pas à améliorer la qualité des informations financières qui sont, pour le moins, sommaires par rapport à celles d'un établissement public. Le MCC convient de la nécessité que les SCN (y compris dans d'autres secteurs que les Archives nationales) disposent d'éléments sur l'exécution budgétaire de l'année écoulée, et s'est engagé à ce que les services centraux leur transmettent désormais un bilan pour qu'ils y apportent des justifications.

Sur le plan comptable, les trois SCN utilisent l'application Chorus, au même titre que les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État. Or, les difficultés de mise en place de cette application au sein du MCC, début 2011, ont occasionné, notamment aux AN, un engorgement des circuits financiers et des délais anormalement longs de paiement des fournisseurs. Après cette phase difficile de rodage, le circuit financier s'est amélioré avec toutefois de nouvelles phases de dysfonctionnement en 2014 et 2015 en raison d'un effectif insuffisant en charge des dossiers financiers aux AN comme au sein du bureau de la qualité comptable (BQC) du MCC. La fluidité des circuits paraît aujourd'hui satisfaisante, même si certaines redondances demeurent dans le contrôle du service fait entre les AN et le BQC.

Aux ANOM, le précédent secrétaire général avait obtenu de la direction régionale des finances publiques, non sans réticence de cette dernière, le recours à des pratiques dérogatoires à celles en vigueur sous Chorus. Il y a été mis fin en décembre 2015. Par ailleurs, la régie de recette de ce SCN a fait l'objet de deux contrôles sur place défavorables en 2005 et 2011. Ils relevaient notamment l'absence de reversement mensuel des recettes encaissées au comptable assignataire, l'absence d'arrêtés mensuels et annuels et un défaut de transmission systématique des balances mensuelles au comptable assignataire, l'absence de comptabilité de matière et l'absence de supervision des opérations comptables. Une équipe de la DGPat est intervenue en soutien en 2014 afin de remettre de l'ordre dans la tenue de cette régie. Compte tenu de ces précédents, il appartient au directeur de s'assurer périodiquement du respect des procédures mises en place.

V - Les perspectives d'évolution organisationnelle et statutaire à envisager

A - Le choix de trois SCN des Archives nationales à remettre en question

Hormis une autonomie budgétaire accrue, les deux SCN spécialisés ont assez peu tiré profit de leur changement statutaire. S'ils ont pu mener une politique volontariste dans certains domaines (numérisation aux ANOM et collecte aux ANMT), ils n'ont pas réussi à définir un projet scientifique ni à mettre en place une organisation adéquate. Ils ont aussi connu des difficultés de management, récurrentes aux ANMT, plus récentes aux ANOM. Il est donc légitime de réexaminer le choix initial de créer trois SCN plutôt qu'un SCN unique (comme l'avait fait le ministère de la défense), et de s'interroger sur les avantages ou inconvénients d'un rattachement des deux SCN spécialisés à une entité plus importante telle que les AN.

Sur ce point, le SIAF estime que « l'intégration des trois SCN au sein d'un seul SCN ou d'un établissement public impliquerait la nomination de "responsables de sites" qui se trouveraient de toute façon éloignés du véritable centre de décision installé à Pierrefitte-sur-Seine et qui ne disposeraient plus de l'autonomie scientifique nécessaire au rayonnement de leur service » et que « ce regroupement serait vécu comme une régression par rapport à ce que la réforme de 2007 avait voulu promouvoir ». Cette position ne convainc pas totalement eu égard aux problèmes observés actuellement dans le fonctionnement des deux SCN.

S'agissant des **ANMT** où la situation est la plus préoccupante, l'hypothèse de leur fermeture, déjà envisagée faute de solution pérenne, serait regrettable car leurs archives présentent un intérêt indéniable pour la diversification des fonds des Archives nationales. Par ailleurs, le site réhabilité qu'elles occupent à Roubaix (cf. annexe n° 13) est bien adapté à un service d'archives, et le sera davantage après les travaux engagés (cf. chapitre 1). Un *statu quo* est aussi à écarter. Ce site, avant comme après sa transformation en SCN, n'a jamais eu la taille critique pour fonctionner correctement et mener à bien ses missions, aussi bien sur le plan scientifique que sur le plan administratif et financier. Un rehaussement du niveau de ses effectifs, ainsi qu'un renfort temporaire en vue d'aider la direction à établir un PSCE ou un projet de service, pourraient améliorer ponctuellement la situation, mais ne résoudraient probablement pas tous les problèmes. Du reste, les quelques mesures prises par le MCC ces dernières années, certes d'ampleur limitée, n'ont eu aucun effet notable.

Un rattachement aux AN, avec le maintien des missions du centre et de son implantation à Roubaix, offrirait en revanche aux **ANMT** le soutien qui lui fait défaut aujourd'hui sur les plans scientifique, logistique et administratif. Il permettrait également de clarifier son périmètre de compétence par rapport à celui des AN et d'éviter les chevauchements qui existent (cf. chapitre 1 et annexe n° 13). Il impliquerait en tout état de cause une adaptation par le MCC de l'effectif sur place aux objectifs assignés à ce centre.

Pour les **ANOM**, la réponse est plus nuancée dans la mesure où ce service a une identité mieux établie auprès du public et des chercheurs (en France et aussi à l'étranger), des missions bien circonscrites sur un périmètre différent des autres SCN. Néanmoins, un rapprochement avec les AN renforcerait, comme pour les ANMT, ses compétences notamment dans des fonctions administratives et logistiques. Il devrait, en tout état de cause, s'accompagner de la prise en compte de la spécificité des fonds des ANOM dans un département distinct afin d'en préserver l'unité.

Dans cette hypothèse, il appartiendrait aux AN d'organiser le pilotage de deux sites supplémentaires éloignés, alors qu'elles gèrent actuellement des sites uniquement situés en Île-de-France. Cette difficulté ne paraît pas insurmontable (Roubaix n'est pas plus éloigné en temps de transport que Fontainebleau), même si elle impliquerait, contrairement à la pratique actuelle dans les trois sites d'Île-de-France, la désignation de responsables de centres à Roubaix comme à Aix-en-Provence. Nombre d'établissements publics, dont certains dans le secteur culturel, parviennent sans difficulté majeure à faire fonctionner des sites distants.

B - La transformation des Archives nationales en établissement public, un levier de modernisation et de responsabilisation

1 - Les limites du statut actuel

Les Archives nationales ont profité de l'effet conjugué de la transformation statutaire de 2007 et de l'élan procuré par le projet du site de Pierrefitte-sur-Seine pour se structurer dans un certain nombre de fonctions administratives et financières. Toutefois, les limites du statut de SCN apparaissent désormais.

Aucun des trois services des Archives nationales, même celui des AN d'une taille pourtant supérieure à beaucoup d'établissements publics existants, ne dispose actuellement d'un contrat d'objectif et de performance, d'un plafond d'emplois officiel (et d'autres outils de prévision de leur effectif), d'un règlement intérieur, de documents budgétaires formalisés, de schéma directeur des systèmes d'information, et d'un compte financier annuel fournissant une information exhaustive et fiable. En outre, les procédures en matière de recettes sont complexes puisque celles-ci doivent transiter par un fonds de concours au lieu d'alimenter directement les produits du service, ce qui n'incite pas les SCN à les développer. Enfin, tributaires de l'administration centrale du MCC, ils ne peuvent ni piloter correctement leur effectif, ni rechercher une meilleure adaptation de l'organisation et des temps de travail à l'évolution de leurs missions.

Certains de ces manques pourraient partiellement être comblés par une plus grande autonomie accordée par l'administration centrale et une plus grande formalisation des relations avec celle-ci. Telle est d'ailleurs la position exprimée par le MCC qui privilégie un *statu quo* sur le plan statutaire moyennant diverses améliorations des modalités d'exercice de ses missions de pilotage et de contrôle. Le ministère s'est ainsi engagé à doter les trois SCN d'un règlement intérieur, à envoyer des lettres d'objectifs en 2017 à leurs dirigeants, à améliorer quelques outils de gestion (bilan de la gestion financière notamment), et même à conclure avec les AN un contrat d'objectifs et de performance en 2017.

Cependant, ces engagements ne pallient qu'une partie des faiblesses, lacunes, voire irrégularités constatés (aucun engagement n'a été pris par le MCC pour notamment engager de nouvelles négociations pour revoir les accords conclus en 2000 en matière de temps de travail, et l'organisation de celui-ci). Il est à noter que les constats établis dans la gestion des SCN ne sont pas propres à ceux des Archives nationales, le fonctionnement d'autres SCN relevant du MCC, et notamment de la direction générale des patrimoines, n'ayant pas connu un fonctionnement satisfaisant²⁵.

Plus fondamentalement, il apparaît peu cohérent de vouloir rapprocher progressivement le fonctionnement des SCN, surtout celui des AN, de celui d'un établissement public sans lui

²⁵ Par exemple, dans son insertion, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I - Volume 2. Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain, p. 99-143. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr
La Cour a relevé, s'agissant du fonctionnement de 2005 à 2013 du musée national des arts et traditions populaires dont il était issu « les graves carences » de ce SCN.

en donner tous les attributs et les moyens, et sans permettre à l'administration centrale du MCC de mieux encadrer et contrôler la plus grande autonomie de gestion qui serait octroyée.

2 - Plusieurs motifs militent pour une transformation en EPA

Si en 2005, la mission présidée par M. Stirn avait préconisé le statut de SCN pour les Archives nationales, elle n'était pas opposée par principe à celui d'EPA, considérant même que le choix du SCN pourrait n'être qu'une étape vers la création, le moment venu, de celle d'un établissement public sur plusieurs sites. La Cour estime que les conditions sont désormais réunies pour achever la réforme organisationnelle et statutaire engagée en 2007. En raison de la fermeture annoncée du site de Fontainebleau, l'établissement public compterait, à terme, quatre sites (Aix-en-Provence, Paris, Pierrefitte-sur-Seine et Roubaix)²⁶.

Cette évolution statutaire est souhaitable parce qu'en fournissant un cadre formalisé et exigeant, la transformation des Archives nationales en établissement public permettrait non seulement à ses dirigeants d'être responsabilisés dans leur gestion, mais aussi au ministère de mieux exercer ses missions de pilotage stratégique et de contrôle. Un établissement public national serait, en tant qu'opérateur de l'État, soumis aux dispositions législatives et réglementaires régissant ce type d'organisme, en termes notamment de fixation d'un plafond d'emploi, de conclusion d'un contrat d'objectif et de performance, d'envoi systématique de lettres de mission et d'objectifs, d'élaboration d'un budget et de décisions modificatives formalisés (et d'autres documents de planification comme un schéma pluriannuel de stratégie immobilière et un schéma directeur des systèmes d'information) et de production de compte financier annuel. En outre, l'autonomie accrue offerte par le nouveau statut, de même que le regroupement des trois SCN actuels en une entité, permettrait une optimisation de l'affectation des moyens humains et financiers entre tous les sites, ainsi qu'une mutualisation des outils et des méthodes qui fait actuellement défaut.

L'administration centrale du MCC a évoqué le risque que le nouvel établissement ne s'affranchisse de sa tutelle en raison d'un déséquilibre des forces (près de 600 agents comparés aux 60 agents du SIAF, qui exercerait cette tutelle). Cette observation minimise cependant les possibilités actuelles d'exercer un contrôle efficace, centré sur des objectifs stratégiques partagés, dans le cadre de contrats de performance pluriannuels et de lettres de mission et d'objectifs. Elle sous-estime aussi la responsabilité que constitue pour un établissement public la nécessité de rendre compte périodiquement de sa politique et de ses moyens devant un conseil d'administration. Cette instance, qui permet non seulement la représentation des ministères chargés de la tutelle technique et financière, mais aussi celle des principales autres parties prenantes (représentants des personnels, des usagers et des administrations versantes, et présence aussi de personnalités qualifiées), aurait en outre l'avantage de renforcer l'ouverture des Archives nationales sur l'extérieur.

L'argument selon lequel le statut d'établissement public ne serait pas adapté aux missions, essentiellement régaliennes et patrimoniales, des Archives nationales ne paraît pas non plus déterminant dès lors que le statut envisagé est celui d'un EPA. De nombreux établissements dotés d'un tel statut assurent des missions relevant de l'activité régalienne de

²⁶ Compte tenu de ses missions au bénéfice de tous les services d'archives, le CNMN n'aurait pas vocation à rejoindre le nouvel établissement et resterait un service extérieur du SIAF.

l'État. Dans le secteur culturel, des musées sont chargés de missions d'intérêt général au travers d'un ou plusieurs « grands départements », et la Bibliothèque nationale de France est, pour sa part, chargée d'une mission régaliennne avec le dépôt légal. Le rapport de la mission présidée par M. Stirn avait aussi relevé, en 2005, le risque d'une moindre autorité ou légitimité d'un EPA par rapport à un SCN, service d'administration centrale, vis-à-vis des services producteurs d'archives des ministères, mais l'avait nuancé en observant que « ce risque pourrait toutefois être circonscrit dans la mesure où il est proposé que le contrôle et la collecte des archives intermédiaires et récentes demeurent du ressort de la direction des Archives de France ». Un tel schéma pourrait être reproduit avec l'actuel SIAF.

La transformation des trois SCN en un EPA est non seulement souhaitable mais aussi possible au regard des critères généralement examinés pour envisager la création d'un tel établissement, et notamment de ceux énoncés par la circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013 relative aux modalités d'organisation des services de l'État, pour toute création d'agence quelle que soit son statut (critères de spécialité, d'efficacité, d'expertise, de partenariat et de gouvernance). L'ensemble constitué des trois SCN actuels possède également une taille critique suffisante. L'effectif des AN de près de 500 ETP, auxquels s'ajouteraient ceux des sites de Roubaix et d'Aix-en-Provence, place les Archives nationales, de loin, comme le premier service du MCC à ne pas être doté d'un statut d'établissement public, les derniers EPA créés au sein du ministère ayant des effectifs nettement moins importants. Le budget des trois SCN est assez comparable à celui du Musée national Picasso ou du MUCEM, créés ces dernières années. Sur le plan des recettes, les AN ne disposent pas du même potentiel que d'autres institutions culturelles mais celui-ci peut être développé.

La transformation statutaire et organisationnelle proposée peut, en outre, être réalisée sans les surcoûts significatifs relevés dans d'autres secteurs culturels, puisque les AN disposent déjà de services étoffés dans les fonctions transversales ou de direction, et d'une organisation proche de celle d'un établissement public. La plupart des tâches de gestion actuellement assurées par les services de l'administration centrale au profit des trois SCN pourraient donc être transférées sans augmentation notable de la charge de travail du nouvel établissement, ni de ses effectifs. Seule la création d'une agence comptable et un renfort des compétences en matière de systèmes d'information seraient à prévoir. Une partie de la gestion des agents resterait assurée par les services du ministère de la culture, comme dans la plupart des établissements publics relevant de lui, et la maîtrise d'ouvrage des travaux pourrait continuer à être déléguée à l'OPPIC. Enfin, à défaut d'une réduction significative des effectifs globaux des Archives nationales, la mutualisation de certaines fonctions assurées actuellement par les trois SCN permettrait, *a minima*, leur stabilisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Près de dix ans après la création des trois SCN, le bilan de la réforme est contrasté. Si elle a permis la structuration du SCN généraliste des AN, porté par l'élan du projet d'un nouveau centre à Pierrefitte-sur-Seine, les avancées ont été plus faibles dans les deux SCN spécialisés, qui ont connu des problèmes d'organisation et de fonctionnement. Par ailleurs, l'administration centrale n'a pas pleinement joué sa mission de pilotage des trois SCN, en ne définissant pas précisément les missions incombant à chacun d'eux, et en ne leur donnant ni directives pluriannuelles ni objectifs annuels.

Sur le plan financier, les moyens alloués ont été en augmentation, surtout aux AN avec l'ouverture du nouveau centre, mais les outils de gestion financière restent rudimentaires. Les recettes issues du mécénat ou des privatisations d'espaces pourraient être sensiblement accrues aux AN et aux ANMT. Le domaine de la gestion des ressources humaines est aussi marqué par des faiblesses persistantes (absence de plafond d'emplois, de document prévisionnel annuel de gestion des emplois et de règlement intérieur), voire des irrégularités (temps de travail ne prenant pas en compte la journée de solidarité, bons d'habillement sans fondement juridique).

S'il serait possible de remédier, sans évolution institutionnelle, à certaines des lacunes constatées, tant au niveau des SCN qu'à celui de l'administration centrale, le regroupement des trois SCN en une seule entité, dotée d'un statut d'EPA, apparaît comme un levier plus sûr et plus efficace de modernisation, de responsabilisation et d'ouverture des Archives nationales, sous réserve que cette évolution institutionnelle s'accompagne de la définition par le ministère d'objectifs stratégiques. Il leur procurerait des outils de gouvernance et de gestion plus en rapport avec leur taille et leurs missions (contrat d'objectifs et de performance, compte financier annuel, conseil d'administration), et améliorerait les modalités d'exercice de la tutelle.

En conséquence, la Cour émet les trois recommandations suivantes à mettre en œuvre par le ministère de la culture et de la communication :

- 3. établir un document prévisionnel annuel des emplois et un tableau de bord d'exécution de leur gestion ;*
 - 4. mettre en place un règlement intérieur des Archives nationales et redéfinir, dans ce cadre, l'organisation et le temps de travail pour les adapter à l'évolution des missions ;*
 - 5. regrouper les trois services des Archives nationales au sein d'un établissement public national à caractère administratif.*
-

Chapitre III

Le risque d'une nouvelle impasse immobilière

Si la nécessité de trouver de la place pour conserver dans de bonnes conditions les fonds d'archives existants et en accueillir d'autres est une constante dans l'histoire des Archives nationales, la situation était devenue particulièrement critique dès le milieu des années 1990. Elle l'est restée jusqu'à la livraison, en 2012, du bâtiment du Pierrefitte-sur-Seine, concrétisation d'une décision longtemps attendue de l'ouverture d'un nouveau centre. Après deux ans de répit, la situation immobilière est redevenue critique à cause des problèmes qui ont affecté le site de Fontainebleau en 2014²⁷.

La décision, longtemps attendue, de la construction d'un nouveau centre

L'abandon successif du projet d'une troisième unité à Fontainebleau en 1994 (cf. annexe n° 11), puis de celui de la Maison de la mémoire de la V^e République à Reims en 1998 (cf. annexe n° 7) a marqué le début d'une période critique pour les Archives nationales, confrontées à la saturation des deux centres franciliens. Le rapport *Pour une stratégie d'avenir des Archives nationales* du nouveau directeur des Archives de France nommé le 22 juillet 1998 (cf. annexe n° 3) avait ouvert de nouvelles perspectives, mais les décisions annoncées ne s'étaient pas concrétisées.

Il a fallu attendre le 21 février 2001 pour que soit réuni, sous la présidence de la directrice des Archives de France récemment nommée, le « comité technique pour le nouveau centre des Archives nationales » chargé de constituer un dossier sur les sites possibles. Quelques jours auparavant, avait été officiellement créée l'association « Une cité pour les Archives nationales » par des archivistes du CHAN de Paris, des historiens et d'autres usagers pour appeler à la prise de décision. Le colloque *Les Français et leurs archives* qu'elle a organisé le 5 novembre 2001 a constitué une étape majeure puisque le Président de la République et le Premier ministre ont fait part tous deux, à cette occasion, de leur soutien au projet d'un nouveau centre des Archives nationales. Des réunions interministérielles organisées en février 2002 ont permis de sélectionner, sur les 22 examinés, cinq sites possibles (Saint-Denis/Pierrefitte-sur-Seine, Pantin, Cergy-Pontoise, Paris Bercy, et Saint-Quentin-en-Yvelines/Trappes), cette liste étant ensuite réduite aux deux premiers.

²⁷ Ce chapitre ne traite que des opérations immobilières récentes ou à venir sur les trois sites franciliens des Archives nationales, celles relatives aux deux SCN spécialisés, d'ampleur plus limitée, ayant été évoquées au chapitre 1.

Le changement de majorité et de Gouvernement, qui a suivi l'élection présidentielle de mai 2002, a ouvert une nouvelle période d'incertitudes. Au vu des premières estimations financières, le nouveau ministre de la culture et de la communication, M. Jean-Jacques Aillagon, s'est prononcé en faveur d'un renforcement du site de Fontainebleau tout en demandant l'examen de l'hypothèse d'une implantation à Saint-Denis/Pierrefitte-sur-Seine et de celle, en lien avec le ministère de la défense, au Fort neuf de Vincennes. Plus d'un an s'est ensuite écoulé entre la remise par la directrice des Archives de France de son rapport d'évaluation de ces trois sites, en mars 2003, et l'annonce par le Président de la République, le 9 mars 2004, de la construction du nouveau centre à Pierrefitte-sur-Seine.

I - La construction du nouveau site de Pierrefitte-sur-Seine : une opération longue et coûteuse, une réussite fonctionnelle

A - Une phase de conception du projet bien conduite malgré quelques choix peu judicieux

1 - Une volonté d'agir rapidement et de réduire le coût du projet

Dans le cadre de la convention de mandat passée le 25 mars 2002 entre la direction des Archives de France et l'EMOC pour des études préalables, ce dernier a confié à un consultant une étude d'organisation, et mandaté un autre consultant, compétent dans la programmation de bâtiments d'archives, afin d'élaborer les caractéristiques techniques du projet. Des comités de pilotage ont été constitués pour suivre, en 2002 et début 2003, l'avancement de ces études.

Le concours de maîtrise d'œuvre a été lancé dès l'annonce du choix du site en mars 2004, sur la base de l'étude de programmation affinée et actualisée. Une consultation des acteurs de référence du monde des archives a été organisée, mais dans un calendrier rendant difficile, voire impossible, la prise en compte de leurs observations dans le programme architectural communiqué aux candidats du concours de maîtrise d'œuvre²⁸. Elle a cependant permis des adaptations lors des phases ultérieures et joué un rôle décisif pour les trois chantiers connexes (réorganisation des fonds d'archives en vue de leur déménagement, élaboration d'un nouveau système d'information archivistique et dématérialisation des instruments de recherche).

Même si l'accélération du projet qui a suivi l'annonce présidentielle a conduit à inverser l'ordre de certains processus, la collaboration entre le maître d'ouvrage du projet (direction des Archives de France), le maître d'ouvrage délégué (l'EMOC puis l'OPPIC qui lui a succédé en 2010), et les Archives nationales (CHAN de Paris et CAC de Fontainebleau, puis SCN des AN) a constitué l'un des facteurs de réussite du projet sur un plan fonctionnel.

²⁸ Des réunions se sont tenues en juillet et septembre 2004 avec des membres du CHAN de Paris, du CAC de Fontainebleau et des missions ministérielles, puis avec les représentants des personnels. Parallèlement, une consultation écrite a eu lieu durant l'été 2004. Cette première vague de consultation a été suivie d'octobre 2004 à février 2005 des réflexions des sept groupes de travail thématiques mis en place.

L'équipe-projet a, en outre, recruté un architecte ayant participé au chantier du nouveau site de la Bibliothèque nationale de France. Il a assuré l'interface avec l'EMOC et l'équipe de maîtrise d'œuvre tout au long du projet.

De 2002 à l'été 2004, la phase de conception du projet a donné lieu à de nombreuses évaluations qui ont conduit, sous la contrainte financière, à revoir régulièrement à la baisse les coûts prévisionnels (coût des travaux proprement dits et coût global de l'opération²⁹). En janvier 2002, le choix du site n'étant pas encore arrêté, une première fiche d'identité du projet estimait le coût des travaux entre 130 et 146 M€ hors taxes (HT). L'EMOC a préparé en 2003, à la demande du MCC, plusieurs scénarios en fonction de l'horizon de collecte fixé pour la capacité potentielle du nouveau centre et du volume d'archives qui resterait à Fontainebleau.

Tableau n° 7 : les différents scénarios étudiés par l'EMOC en 2003

	1	2	3	4	5	6	7	8
<i>Potentiel (à partir de 2000)</i>	35 ans	35 ans	30 ans	25 ans	35 ans	30 ans	25 ans	25 ans
<i>Stockage à Fontainebleau</i>					60 kml	60 kml	60 kml	75 kml
<i>Capacité du nouveau centre</i>	430 kml	400 kml	380 kml	360 kml	340 kml	320 kml	300 kml	285 kml
<i>Surface requise en m²</i>	100 900	94 776	90 693	86 611	82 528	78 445	74 362	71 300
<i>Coût global TTC</i>	151 M€	143 M€	137 M€	131 M€	125 M€	119 M€	113 M€	109 M€

Source : Cour des comptes d'après les données de l'EMOC

Le scénario retenu, l'un des moins coûteux, a été celui de la construction d'un centre pouvant accueillir 320 kml d'archives, correspondant à un horizon de 30 ans de collecte à partir de 2000 et un stockage sur le site de Fontainebleau à hauteur de 60 kml. Le maintien du site de Paris n'a jamais été remis en cause, alors qu'il était prévu de transférer au nouveau centre une partie substantielle de ses fonds. Le coût global d'opération a été évalué à un montant de 119 M€ toutes taxes comprises (TTC) en valeur 2002, montant qui a servi de base à la demande de crédits dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

Le coût prévisionnel des travaux a été arrêté à 79,184 M€ HT (valeur juillet 2004) et communiqué aux candidats au concours d'architecture. Ce montant correspond à un coût au m² de surface hors œuvre nette (SHON) inférieur de 13 % au coût moyen des six bâtiments d'Archives départementales achevés entre 2002 et 2004, soit 1 667 € selon la publication ministérielle *Les archives dans la Cité – Architectures d'archives 2004-2012*. Une note commune de la directrice des Archives de France et du président de l'EMOC au directeur de cabinet du ministre de la culture et de la communication a d'ailleurs qualifié le coût global de Pierrefitte-sur-Seine de « très raisonnable au regard des bâtiments d'Archives départementales », grâce notamment aux économies d'échelle réalisables.

²⁹ Le coût global de l'opération, ou coût toutes dépenses confondues, formulé toutes taxes comprises, comprend, outre les travaux proprement dits, le coût des prestations intellectuelles liées à l'opération (rémunération du maître d'œuvre, coût de l'assistance à maîtrise d'ouvrage) et les provisions pour aléas et pour actualisation.

2 - Une évaluation peu réaliste du besoin de stockage ; des salles de lecture surdimensionnées au regard des pratiques des lecteurs

Plusieurs hypothèses de programmation relatives au potentiel de stockage d'archives du nouveau centre apparaissent peu réalistes et contestables. Alors même que la vocation du site de Fontainebleau restait à définir, il a été décidé d'y maintenir quelque 60 kml d'archives qui devaient initialement rejoindre le centre de Pierrefitte-sur-Seine. De même, compte tenu du flux annuel de versement d'archives alors compris entre 4 et 6 kml par an, le flux annuel de 4,3 kml finalement retenu représentait une hypothèse basse.

Surtout, l'hypothèse concernant les arriérés de collecte dans les administrations versantes et l'effet d'appel probable à l'ouverture du nouveau centre, a été revue à la baisse de 35 kml (- 70 %) pendant les études préalables. Or, comme le relevait le prestataire chargé de réaliser celles-ci, les arriérés étaient mal connus et auraient nécessité « une recherche spécifique pour stabiliser cette donnée ». De leur côté, les conservateurs ont rappelé l'erreur qui avait prévalu à l'ouverture du centre de Fontainebleau, rapidement noyé sous l'accroissement des archives versées. Là encore, les prévisions, pour le moins optimistes, ont été largement dépassées depuis 2013, plusieurs facteurs nouveaux tels que les réorganisations intervenues des services de l'État, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ayant eu pour effet d'augmenter les versements d'archives.

Eu égard au rythme de versement d'archives au centre de Pierrefitte-sur-Seine depuis son ouverture et aux problèmes immobiliers du site de Fontainebleau (cf. chapitre 1 et *infra*), les choix opérés en 2004 en termes de capacité potentielle de stockage apparaissent rétrospectivement lourds de conséquences, même si les contraintes financières peuvent l'expliquer. L'annonce par le ministre de la culture et de la communication, en mars 2004, que le nouveau centre « aurait vocation à collecter les archives centrales de l'État pour les trente ans à venir » était donc peu réaliste.

À l'inverse, la capacité de la salle de lecture apparaît surdimensionnée, tant au regard des données disponibles lors des études préalables que des pratiques actuelles des publics des archives. L'analyse de la fréquentation des deux centres des Archives nationales depuis 1994 estimait à 120 le nombre de lecteurs ayant vocation à fréquenter le futur centre, sans tenir compte du développement des consultations à distance sur le site Internet, susceptibles de limiter les visites sur place. Le prestataire chargé des études préalables soulignait qu'elles étaient amenées « à croître dans des proportions considérables ». En dépit de ces analyses, la direction des Archives de France a retenu une hypothèse de fréquentation plus élevée, pariant sur un surcroît de lecteurs avec le raccourcissement des délais de communication (envisagés à l'époque dans le cadre d'une nouvelle loi sur les archives) et la meilleure accessibilité du futur centre pour le public universitaire (en fait, le nombre des étudiants a beaucoup décru du fait de la réforme des cursus). Un nombre total de 317 places a finalement été retenu.

Si la salle de consultation des archives papier est assez fréquentée, quoique très rarement pleinement occupée, 30 places (au lieu de 45) auraient suffi pour la salle des microfilms, selon les AN. Quant à la salle des inventaires, elle est le plus souvent vide du fait de la consultation à distance des instruments de recherche mis en ligne. Les AN soulignent que le caractère modulable et réversible des espaces de consultation et lecture permettra, si nécessaire, d'en réaffecter une partie (salle des inventaires surtout) à d'autres usages.

B - Une phase de réalisation marquée dès le début par une dérive des coûts

1 - Le choix d'un architecte internationalement reconnu

Conformément à la convention territoriale d'implantation conclue, le 7 juillet 2006, entre l'État, le département de la Seine-Saint-Denis et la communauté d'agglomération Plaine Commune, les collectivités territoriales ont pris à leur charge la presque totalité (2 M€) du prix d'acquisition du terrain auprès de la Caisse des dépôts et consignations, le paiement du solde (0,095 M€) incombant à l'État.

Un concours de maîtrise d'œuvre sur esquisse a été organisé en application du code des marchés publics et de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ». Trois tours de sélection ont été nécessaires au jury pour passer de 96 à 5 candidatures, admises à participer au concours proprement dit. Après avoir désigné deux colauréats, le maître d'ouvrage a organisé une ultime phase de négociation pour les départager. Les motifs du choix de M. Massimiliano Fuksas, architecte de notoriété internationale, Grand prix national de l'architecture en France en 1999, et de ses trois associés (bureau d'études techniques, cabinet d'ingénierie acoustique et paysagiste), n'apparaissent pas explicitement. Cependant, outre la qualité de son esquisse et une proposition de rémunération de ses prestations plus basse, la hauteur élevée de la tour proposée par le colauréat, qui n'a pas suscité l'adhésion d'une partie du jury, a joué en sa faveur, comme le relève le rapport de présentation du marché.

La place accordée à l'économie globale du projet a été marginale dans le règlement de consultation du marché (elle ne constitue qu'un critère technique parmi d'autres, en l'occurrence le dernier), alors que le coût pour les finances publiques aurait justifié une plus grande prise en compte. Ceci est d'autant plus regrettable que la notice explicative remise aux candidats rappelait « le budget serré, auquel une attention toute particulière serait apportée » et « que ce point névralgique de l'opération nécessiterait l'intégration dans la direction de l'équipe de maîtrise d'œuvre d'un contrôle et d'une coordination générale des aspects économiques de l'opération par un économiste de la construction ». Malgré tout, la phase ultime de négociation avec les deux colauréats a permis de clarifier leurs estimations de coûts. Le 26 avril 2005, M. Fuksas s'est engagé vis-à-vis du jury à ramener son estimation initiale du coût des travaux HT (83,906 M€) au niveau souhaité par le maître d'ouvrage (79,184 M€), en modifiant notamment le matériau des façades.

2 - Une présentation tronquée des enveloppes budgétaires nécessaires au projet

Après le choix du maître d'œuvre, la direction des Archives de France et l'EMOC ont conclu, le 20 juillet 2005, une convention de mandat portant, cette fois-ci, sur la phase de travaux. Or, malgré sa date, cette convention a fixé l'enveloppe prévisionnelle du projet en prenant comme référence de prix le mois d'août 2002, choix incompréhensible³⁰. À défaut de la date de la convention elle-même, l'EMOC aurait, à tout le moins, pu retenir juillet 2004, mois de référence pour le coût estimé des travaux qui avait été communiqué aux candidats.

Le choix d'août 2002 a contribué à donner aux décideurs administratifs et politiques une estimation non sincère du budget nécessaire à la réalisation du projet. Au moment de la signature de la convention de mandat, le montant devait d'ores et déjà subir trois ans d'actualisation, soit une augmentation de 10,5 % compte tenu de la progression de l'indice de référence. Le coût de l'opération, hors études préalables, n'était donc plus, de 117 788 102 € TTC comme annoncé mais de 130 100 000 € TTC.

Lors de la réunion du 29 juin 2005 du conseil d'administration de l'EMOC qui a approuvé la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage, la représentante de la direction des affaires générales du MCC avait pourtant souligné qu'il faudrait procéder à une actualisation mais le président de l'EMOC a renvoyé cette dernière à un avenant ultérieur. Cet avenant n° 1 n'est intervenu que le 16 mai 2007 (cf. *infra*).

La pratique consistant à se référer à des prix très antérieurs n'est pas propre au projet de Pierrefitte-sur-Seine et constituait une pratique courante de l'EMOC. Après l'avoir relevée dans son rapport public thématique *Les grands chantiers culturels* de décembre 2007, la Cour des comptes avait recommandé que « les enveloppes allouées aux projets comprennent par avance l'actualisation du coût des travaux jusqu'à la date prévue pour leur livraison ainsi qu'une provision pour aléas d'un montant suffisant ». L'OPPIC, qui a succédé à l'EMOC, s'est engagé dans son contrat de performance 2012-2015 à mettre fin à ces pratiques contestables en donnant au maître d'ouvrage, une prévision de coût la plus complète possible au lancement des travaux, avec une ligne systématiquement dédiée à l'actualisation des coûts.

3 - Une mauvaise évaluation initiale des coûts par le maître d'œuvre et, dans une moindre mesure, par le maître d'ouvrage

Une fois le marché de maîtrise d'œuvre attribué à M. Fuksas et ses associés, les phases d'élaboration de l'avant-projet sommaire (APS) puis de l'avant-projet définitif (APD) ont conduit à des désaccords majeurs entre la maîtrise d'ouvrage (et la maîtrise d'ouvrage déléguée) et le maître d'œuvre³¹. Alors que ce dernier s'était engagé à rentrer dans

³⁰ La première convention de mandat entre l'État et l'EMOC remontait certes à 2002 mais elle avait été conclue en mars et non en août et portait seulement sur les études préalables. De fait, si la nouvelle convention de mandat de maîtrise d'ouvrage rappelait les sommes déjà dépensées à ce titre (1 261 898 € TTC), son montant était établi hors études préalables, soit à 117 788 102 €, référence utilisée pour la rédaction des six avenants ultérieurs.

³¹ L'APS transmis par le maître d'œuvre le 10 mars 2006 n'a pas donné satisfaction. Un APS révisé a été présenté le 15 septembre 2006 et approuvé sous certaines conditions. Après le rejet de l'APD daté du 22 juin 2007, la seconde version du 25 septembre 2007 a été approuvée le 1^{er} octobre 2007 avec des réserves.

l'enveloppe fixée par le maître d'ouvrage, soit 79,184 M€ HT, sa première évaluation du coût des travaux au stade de l'APS s'est élevée à 109,168 M€ HT, soit un dépassement de 38 %.

Selon les analyses faites alors par le maître d'ouvrage, cette situation résultait du parti architectural retenu et du choix d'un immeuble de grande hauteur (IGH)³². L'EMOC a alors mandaté un consultant afin d'analyser les causes du dépassement et de rechercher des pistes d'économie. Il en ressort que la majeure partie ne trouve pas de justification précise et serait donc imputable à la mauvaise évaluation initiale des coûts par le maître d'œuvre³³.

La découverte fin 2006 de l'impact financier de choix architecturaux connus depuis la remise des projets dans le cadre du concours peine à s'expliquer, même si la mauvaise qualité des estimations des maîtres d'œuvre constituait alors un phénomène généralisé dans le secteur culturel, dénoncé lui aussi par la Cour dans le rapport public thématique précité. Si au cas d'espèce, l'erreur apparaît principalement imputable au maître d'œuvre, l'estimation initiale du coût des travaux par le maître d'ouvrage était probablement peu réaliste. Dans une note du 30 novembre 2006, le MCC a expliqué qu'elle était fondée sur un immeuble de sept étages, sous la limite de l'IGH, et a reconnu « la difficulté de préciser en amont d'un tel projet la nature et l'ambition de la commande publique ». Il a confirmé, lors d'une réunion interministérielle le 4 mai 2007, que « le chiffrage initial, plus modeste, correspondait à la réalisation d'un bâtiment sans véritable ambition architecturale et selon des standards de qualité peu élevés ».

Ces constats montrent certaines limites de la loi MOP qui, au stade du concours de maîtrise d'œuvre sur esquisse, conduit à des estimations financières peu poussées, même si les équipes de maîtrise d'ouvrage sont censées disposer d'un bureau d'études techniques et d'un économiste de la construction.

4 - Une limitation du surcoût au prix de concessions sur le plan architectural

Après plusieurs échanges durant l'été 2006 entre l'EMOC et la direction des Archives de France, d'une part, et l'équipe de maîtrise d'œuvre, d'autre part, celui-ci a proposé de diminuer le coût des travaux de 9,34 M€ HT, par le recours à des solutions techniques moins coûteuses. De son côté, l'État a choisi de sacrifier des éléments du projet initial en réduisant le ratio surface hors œuvre nette/surface utile et la capacité du parking souterrain à 50 places, en choisissant des prestations de type « industriel » pour l'équipement des magasins de stockage et surtout en différant l'équipement de 54 magasins de stockage.

³² Selon l'EMOC, ce choix « qui contribue largement à la fonctionnalité du projet, à la qualité d'inertie thermique du bâtiment et à la pertinence de son insertion urbaine, [...] a des incidences sur le coût en raison de ses exigences règlementaires ».

³³ Après une évaluation critique du projet d'APS du maître d'œuvre, le consultant l'a revu à la hausse à 114,080 M€ HT au lieu des 109,168 M€ HT, estimant que certains coûts avaient été sous-évalués. S'agissant des 34,896 M€ HT d'écart à la hausse entre l'estimation du maître d'œuvre au moment du concours et celle au stade de l'APS, il n'a pu les expliquer qu'à hauteur de 16,289 M€ HT, par des modifications s'imposant à la maîtrise d'œuvre (2,681 M€ HT), des modifications proposées par la maîtrise d'œuvre et acceptées par le maître d'ouvrage (1,366 M€ HT), et une réévaluation des prix par la maîtrise d'œuvre (12,240 M€ HT).

Si l'État et l'EMOC ont fait preuve à ce stade de fermeté, en refusant d'approuver les premières versions de l'APS et de l'APD et en incitant le maître d'œuvre à revoir à la baisse son estimation, avec un certain succès, il reste que le projet a été arrêté à 97,2 M€ HT (valeur juillet 2004), soit un surcoût de 22,8 % au prix de concessions sur le plan architectural. Le désaccord du ministère chargé du budget a nécessité l'organisation d'une réunion interministérielle en mai 2007 qui a finalement conduit à approuver le financement de ce surcoût. Le premier avenant à la convention de mandat entre l'État et l'EMOC a porté l'enveloppe de financement du coût global du projet de 117 788 102 € à 171 523 611 € TTC, la moitié de cette augmentation étant liée au surcoût des travaux, l'autre résultant mécaniquement de l'actualisation des prix entre août 2002 à décembre 2006 (26 735 509 €).

Peu après, d'autres négociations ont été conduites en vue de réexaminer le montant du marché de maîtrise d'œuvre. Ce type de marché étant passé à prix provisoires, l'estimation définitive de la rémunération du maître d'œuvre s'effectue ultérieurement, au vu du coût des travaux affiné lors de la phase d'APD et des clauses fixées au marché. Alors que le maître d'œuvre avait demandé une revalorisation de 2 354 908 € HT du marché initial, un compromis a été trouvé sur la base d'une augmentation de 1 302 486,20 € HT, soit plus 16 %. Bien que cette procédure soit régulière, il est quelque peu paradoxal que le maître d'œuvre bénéficie d'une hausse de ses honoraires du fait de la révision à la hausse du coût des travaux alors qu'il porte une responsabilité non négligeable dans la mauvaise évaluation initiale³⁴.

5 - De nouvelles difficultés liées à la passation du principal marché de travaux et à la nécessité de réaliser des fouilles archéologiques préventives

Pour la réalisation de la majeure partie des travaux, l'État et l'EMOC ont décidé de faire appel à une entreprise générale, plutôt qu'à une pluralité de prestataires. Dans le rapport public thématique précité, la Cour soulignait que « les chantiers des dernières années se sont fréquemment caractérisés par la médiocrité des estimations financières des maîtres d'œuvre au moment de la consultation des entreprises, aboutissant, soit à des procédures infructueuses coûteuses en délais, soit à des surcoûts directs non anticipés ». Le projet de Pierrefitte-sur-Seine n'a pas échappé à la règle, le niveau très élevé des premières propositions des trois entreprises générales ayant conduit à déclarer l'appel d'offres infructueux et à lancer une nouvelle procédure. La crise financière internationale de l'automne 2008 a facilité la négociation à la baisse des prix proposés par les entreprises candidates et permis de revenir à un niveau proche de l'estimation du coût du marché initialement envisagée.

La réalisation de fouilles archéologiques préventives a constitué un autre aléa dans la réalisation du projet. Au regard des fouilles conduites en 2001 sur un terrain adjacent, ayant révélé la présence d'un habitat gaulois débordant très probablement sur la parcelle que l'État

³⁴ Dans le rapport public thématique précité, la Cour avait souligné que l'application de pénalités en cas de dépassement des coûts ou des délais était très rarement mise en œuvre. En réponse, l'EMOC avait justifié son attitude par le fait que rien ne fragiliserait davantage un chantier que la mise sous tutelle du maître d'œuvre. Il ajoutait que, sans forcément faire droit à toutes les demandes des maîtres d'œuvre, les négociations nouées autour des avenants aux marchés de maîtrise d'œuvre finissent toujours par déboucher sur deux résultats : l'application du taux de rémunération au volume réel des travaux (sans que soient pleinement recherchées les causes d'augmentation) et une rémunération de la direction d'exécution des travaux proche d'une facturation au temps passé (indépendamment du calendrier prévu par le marché).

souhaitait acquérir, il était probable que des fouilles seraient à conduire. Cependant, cette dimension archéologique ne figurait pas parmi les critères d'examen des cinq sites d'implantation possible du nouveau centre définis par l'EMOC en 2002³⁵. Il s'est ensuite écoulé presque quatre ans entre la prescription par l'État d'un diagnostic préalable à des fouilles préventives en août 2004, quelques mois après l'annonce du choix du site de Pierrefitte-sur-Seine, et l'achèvement des fouilles au cours de premier semestre 2008, plusieurs procédures d'appel d'offres ayant été infructueuses.

6 - Une phase de travaux et d'équipement du bâtiment de 2009 à 2012 bien maîtrisée

Contrairement à d'autres grands chantiers culturels menés au cours de la dernière décennie, la phase de réalisation des travaux à partir de mai 2009 jusqu'à la livraison du bâtiment en juin 2012 n'a pas été marquée par des perturbations notables. Le maître d'ouvrage lui-même n'a pas apporté de modifications substantielles en cours de chantier, ce qui explique que l'enveloppe financière ait été bien maîtrisée après les dérives de la phase précédente. Les conséquences de la crise financière de l'automne 2008 déjà évoquées ont également contribué à contenir le coût du projet, l'indice de référence (BT01), utilisé pour la révision des prix, n'ayant retrouvé sa valeur de juillet 2008 qu'en avril 2010.

Les avenants à la convention de mandat de janvier 2009 (n° 2) à juillet 2015 (n° 6) ont pris en compte une actualisation et une révision des prix de 2006 à 2012, des travaux complémentaires pour des montants très marginaux mais aussi de moindres dépenses à hauteur de 4 M€. D'un montant total de 19,96 M€, ils n'appellent pas d'observation, le seul aléa significatif étant lié au système d'extinction d'incendie pour lequel les AN ont fait le choix innovant de brouillard d'eau.

7 - Le « différé » d'équipement d'une partie des magasins : des travaux complémentaires à lancer dès 2016

En 2006, afin de limiter l'augmentation du coût du projet envisagée par le maître d'œuvre, l'État a pris la décision de différer l'équipement intérieur de 54 magasins, pour lesquels la structure et le « hors d'eau hors d'air » avaient déjà été réalisés. Il était prévu de les équiper une dizaine d'années après la livraison du bâtiment (intervenue en 2012). L'économie avait alors été estimée à 4,75 M€ HT (valeur février 2007) pour les travaux, et à 9,2 M€ TTC pour le coût global de l'opération.

En fait, le besoin de capacité nouvelle de stockage s'est révélé nécessaire bien plus tôt, en raison non seulement de versements d'archives supérieurs aux prévisions, mais surtout de la fermeture annoncée du site de Fontainebleau (cf. chapitre 1). La décision d'équiper le « différé » a donc été prise en 2016 et une convention de mandat entre l'État et l'OPPIC a été conclue en juin de cette même année, pour un coût global évalué à 14,05 M€ TTC (hors déménagement des archives). Même si l'OPPIC n'a pas totalement mis fin aux pratiques critiquables de l'EMOC puisque le coût est établi en valeur mai 2014, date des études

³⁵ Dans le cadre de son contrat de performance 2012-2015, l'OPPIC, qui a succédé à l'EMOC, s'est engagé à améliorer sa méthode de calcul du taux d'aléas liée à chaque opération en prenant désormais en compte le risque archéologique.

préalables, soit plus de deux ans avant la signature de la convention, ce montant inclut une marge pour aléas (0,6 M€) et une provision pour révision de 0,75 M€ sur la base d'une progression de l'indice de référence du secteur.

L'équipement du « différé » devrait permettre d'accroître le potentiel de stockage du site de 106 kml, pour atteindre 380 kml au total. Le délai prévisionnel global de réalisation de l'opération est de 39 mois à compter de la première délégation d'autorisation d'engagement.

C - Un bilan du projet contrasté

1 - Un dépassement significatif de 37,5 M€, hors actualisation et révision des prix

Le coût global du projet sous maîtrise d'ouvrage de l'EMOC, puis de l'OPPIC, est passé d'une estimation initiale de 119,050 M€ TTC, études préalables comprises, à un coût actuel de 192,745 M€ TTC, soit une augmentation de 73,695 M€ TTC (+ 61,9 %). Il est toutefois légitime d'ajouter au coût des travaux achevés celui de l'équipement « différé » des magasins (estimé à 14,050 M€ TTC), même si les opérations n'ont pas été simultanées et sont calculées à des dates de valeur différentes. Il s'agit, en effet, du report d'une opération qui aurait dû être réalisée au moment de la construction du bâtiment. Sur cette base, le coût du projet atteint 206,795 M€ TTC, soit un dépassement de 87,745 M€ TTC. Cette augmentation de 73,7 % du coût global du projet se décompose :

- pour 32 %, par la modification des prestations et des surcoûts (en incluant le coût du « différé », hors provision pour révision des prix) pour un montant de 37,549 M€ TTC ;
- pour 41,7 %, par l'actualisation et la révision des prix (en incluant la provision pour révision des prix du « différé ») pour un montant de 50,196 M€ TTC.

Tableau n° 8 : décomposition du coût total du projet de Pierrefitte-sur-Seine en M€

<i>Phases du projet</i>	<i>Conventions de mandat et avenants</i>	<i>Dates</i>	<i>Montant hors actualisation et révision des prix</i>	<i>Actualisation et révision des prix</i>	<i>Total</i>
<i>Études</i>	Convention initiale et avenants	du 25/03/2002 au 15/10/2004	1,262		1,262
<i>Travaux</i>	Convention initiale	20/07/2005	117,788		117,788
	Avenant n° 1	16/05/2007	26,999	26,736	53,735
	Avenant n° 2	06/01/2009		22,710	22,710
	Avenants n° 3 à n° 6	du 03/11/2011 au 31/07/2015	-2,750		-2,750
	Total travaux			142,037	49,446	191,483
<i>Sous-total études et travaux</i>			143,299	49,446	192,745
<i>« Différé »</i>	Convention initiale	15/03/2016	13,300	0,750	14,050
<i>Ensemble du projet</i>			156,599	50,196	206,795

Source : Cour des comptes à partir des données de l'EMOC et de l'OPPIC

Le chiffrage du coût total du projet ne devrait plus être modifié que très marginalement, la seule incertitude portant sur le coût final de l'équipement du « différé », en dépit de la provision pour révision des prix déjà intégrée.

Outre le coût des travaux de construction et de gros équipement sous maîtrise d'ouvrage déléguée de l'EMOC puis de l'OPPIC, le projet de Pierrefitte-sur-Seine s'est accompagné d'autres dépenses, financées par les AN à partir de crédits d'investissement exceptionnels alloués par l'État. Elles se rapportent aux trois chantiers connexes de réorganisation des fonds d'archives en vue de leur déménagement, de conception d'un nouveau système d'information archivistique et de dématérialisation des instruments de recherche. À l'exception du déménagement, ces dépenses ne peuvent être rattachées au seul centre de Pierrefitte-sur-Seine mais relèvent d'un objectif plus large de modernisation des AN qu'il aurait fallu réaliser, indépendamment même du projet de création d'un nouveau site.

Les AN n'ont pas établi de bilan financier global et définitif de ces chantiers, à l'image de celui tenu par l'OPPIC pour les travaux, ce qui est regrettable. Les recherches effectuées sur les marchés passés à la demande de la Cour dans le cadre de l'enquête n'ont pas permis de reconstituer leurs coûts de manière exhaustive. Toutefois, les bilans financiers annuels des dépenses exécutées par chantier, qui figurent dans les rapports annuels de la mission-projet de Pierrefitte-sur-Seine de 2006 à 2010, ainsi que plusieurs autres documents examinés, permettent d'estimer le coût total des chantiers connexes entre 48 et 50 M€ TTC.

2 - Des délais de réalisation assez bien maîtrisés et un bilan fonctionnel jugé positif

Comme dans la quasi-totalité des projets de cette importance, les délais envisagés n'ont pas été tenus mais le retard final reste néanmoins très inférieur à celui observé dans d'autres projets culturels récents. Tandis que la convention de mandat signée en juillet 2005 faisait état d'une réception en 2010, le calendrier a été décalé dans les avenants, d'abord au premier trimestre 2011, puis au premier trimestre 2012. La livraison effective est finalement intervenue le 15 juin 2012, soit avec un retard d'environ deux ans par rapport à la date initiale. Le bâtiment a été inauguré officiellement le 11 février 2013 par le Président de la République.

Les causes du retard tiennent d'abord au désaccord entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre, lors de plusieurs phases du projet, soit un retard d'un an dans l'adoption de l'APS et de six mois supplémentaires en prenant en compte les phases ultérieures de mise au point du projet, ensuite, à la déclaration infructueuse du premier appel d'offres de travaux, et enfin à la nécessité de réaliser des fouilles d'archéologie préventive.

Le bilan fonctionnel du bâtiment est, de manière assez unanime jugé très positif. Outre le surdimensionnement des salles de lecture (cf. *supra*), les seules autres critiques, près de trois ans et demi après son inauguration officielle, portent sur les salles de traitement d'archives jugées insuffisantes et sur le nombre limité de bureaux.

II - Les sites de Fontainebleau et de Paris : des décisions longtemps repoussées par l'État

Les Archives nationales britanniques ont fait un choix radical en regroupant tous leurs services à Kew, en périphérie de la capitale londonienne (cf. annexe n° 5). Cet exemple n'a pas été suivi pour les Archives nationales françaises, avec le maintien non seulement du site historique parisien, mais aussi de celui de Fontainebleau, alors ses installations étaient encore plus défectueuses. Ce choix, qui a privilégié des économies de court-terme en limitant l'ampleur des capacités de stockage à construire, a dû être remis en cause à la suite de l'aggravation de la situation du site de Fontainebleau.

A - Une fermeture du site de Fontainebleau tardivement décidée

1 - Une situation dégradée pendant plus de deux ans

Ainsi qu'il a été détaillé dans le chapitre 1, la plupart des bâtiments du site de Fontainebleau ne sont plus en état de fonctionnement, soit partiellement comme le bâtiment provisoire (deuxième niveau en mezzanine condamné), soit totalement : peigne et bâtiment administratif quasiment vides et voués à la démolition depuis plusieurs années, unités 1 et 2 soumises à une interdiction d'accès, prononcée à titre de précaution par le MCC le 28 mars 2014 à cause de risques d'effondrement, et de surcroît sinistrées à la suite de dégâts des eaux découverts le 15 juillet 2015. Il a en résulté une quasi-paralysie du site.

Alors que la perspective de fermeture du site de Fontainebleau apparaissait probable, voire inéluctable, dès le second semestre 2015, la décision ministérielle a tardé. La situation d'attente ainsi créée a été particulièrement difficile pour le personnel affecté à Fontainebleau. L'effectif global a diminué d'environ 20 % depuis la fermeture des deux unités en mars 2014 mais le site comptait encore, à la fin du premier semestre 2016, 42 agents (7 de catégorie A, 12 de catégorie B et 23 de catégorie C), vivant pour la plupart à Fontainebleau ou dans les communes proches. Parmi eux, 30 sont âgés de 50 ans ou plus, une moitié est affectée depuis plus de 10 ans. La direction des AN a constaté des signes de mal-être chez certains agents, une désorganisation du travail dans les services liée à un degré de motivation et d'engagement très variable, ainsi que des conflits fréquents entre agents. Dans ce contexte, la direction a proposé aux agents l'intervention de psychologues du travail, dès 2014, et des entretiens individuels et collectifs.

Outre les agents, touchés directement, les usagers des AN subissent la quasi-fermeture du site de Fontainebleau, surtout les lecteurs professionnels, universitaires et généalogistes (les dossiers de naturalisation conservés à Fontainebleau sont pour eux une source d'information irremplaçable pour les successions en déshérence). En plus de ne plus pouvoir avoir accès à leurs nombreuses archives stockées dans les unités 1 et 2, les administrations et autres autorités versantes ont été « rationnées » dans leurs versements d'archives. Outre les problèmes de capacité de stockage et de coûts que cette situation leur crée, elle est susceptible aussi de compromettre la collecte future, compte tenu des risques d'élimination excessive.

À la demande de la DGPat et du secrétaire général du MCC, l'OPPIC a remis le 15 octobre 2015, après examen de l'état des bâtiments, une étude présentant trois scénarios pour l'avenir du site, en prenant en compte dans tous les cas la construction du « différé » de Pierrefitte-sur-Seine (cf. *supra*). Les deux premiers prévoient le maintien du site de Fontainebleau, avec la remise en état des unités 1 et 2 ou la construction d'un nouveau bâtiment à proximité. Seul le troisième impliquait la fermeture du site et la construction d'un nouveau bâtiment à Pierrefitte-sur-Seine, sur une réserve foncière contiguë au bâtiment actuellement en service.

Cette étude a fait l'objet, en novembre 2015, d'une présentation officielle aux représentants du personnel, qui l'ont contesté à des titres divers. La CGT Archives a ainsi adressé, en avril 2016, à la ministre de la culture et de la communication nouvellement nommée, Mme Audrey Azoulay, un rapport intitulé *Rénover le site de Fontainebleau pour sauver les Archives nationales*, qui conteste la fiabilité et l'impartialité des scénarios étudiés par l'OPPIC, ainsi que les conclusions du bureau d'étude. Elle relève aussi l'impact d'un éventuel transfert des archives encore stockées à Fontainebleau sur le potentiel de stockage de Pierrefitte-sur-Seine et propose un scénario prévoyant le maintien du site de Fontainebleau.

2 - Une décision cohérente de fermeture du site

Alors qu'une décision avait été annoncée comme imminente à plusieurs reprises, ce n'est que lors du comité technique ministériel du 28 juin 2016 que la ministre de la culture et de la communication a annoncé son choix de fermer le site de Fontainebleau et de redéployer l'activité des AN sur les deux autres sites. Elle a chargé la directrice des AN de mener un chantier prospectif d'organisation et de répartition des services actuellement présents à Fontainebleau sur les sites de Paris et de Pierrefitte-sur-Seine, à travers l'élaboration d'un nouveau PSCE.

La ministre a aussi annoncé un accompagnement personnalisé pour les agents, « permettant à chacun de retrouver un poste correspondant à ses qualifications et à son expérience ». Les AN avait commencé à étudier les conséquences sociales d'une fermeture du site, dès 2015, sans explorer plus avant certaines pistes en l'absence de décision ministérielle. Certains agents tels que les conservateurs du patrimoine ont vocation à rejoindre l'un des deux autres franciliens. Des pistes pourraient être recherchées pour les agents relevant d'autres corps auprès d'institutions culturelles proches (par exemple le château de Fontainebleau, organisme aussi sous la tutelle du MCC) ou d'autres administrations.

Bien que le site de Fontainebleau ait apporté beaucoup à l'archivistique française en développant une expertise qui n'existait pas sur le site historique de Paris (traitement de masse d'archives sérielles, développement d'outils informatiques et gestion d'archives électroniques), il a souvent été qualifié de projet « mal né », compte tenu de la remise en cause précoce de sa vocation de préarchivage (cf. annexe n° 11). Il a ainsi été conduit à devoir assurer les fonctions classiques d'un service d'archives, alors qu'il n'avait pas été conçu pour cela (éloignement géographique, mauvaise desserte par les transports en commun, etc.). Le manque récurrent de capacités de stockage aux Archives nationales a été un facteur décisif au maintien de ce site, y compris lors de la conception de celui de Pierrefitte-sur-Seine.

Comme l'a détaillé le chapitre 1, la plupart des bâtiments ne permettent plus de conserver des archives dans de bonnes conditions, certains sont mêmes voués à la démolition. Par ailleurs, les contraintes du lieu permettent difficilement d'envisager la construction de nouveaux bâtiments en sous-sol ou en hauteur. Dans ces conditions, le choix de la fermeture du site apparaît comme le plus judicieux. Il est toutefois regrettable qu'il ait fallu attendre plus de deux ans après la fermeture de l'accès aux unités 1 et 2 pour qu'une décision sur l'avenir du site soit prise, créant une situation dommageable pour les agents, et aussi pour les usagers des Archives nationales.

B - Le devenir à long terme du site historique de Paris à clarifier

1 - Des projets d'ouverture du quadrilatère qui ont connu des suites diverses

Alors que le quadrilatère Rohan-Soubise a longtemps été occupé exclusivement ou presque par les Archives nationales, plusieurs projets ont, avec des succès variables, eu pour effet de l'ouvrir plus largement au public et à d'autres services.

En septembre 2010, le MCC a décidé la réalisation d'aménagements paysagers. Outre l'aspect décoratif, ce projet, évalué à un montant d'opération de 1,6 M€, visait à décloisonner le quadrilatère et à l'ouvrir sur la ville. Le concours de maîtrise d'œuvre, lancé en septembre 2010, a conduit au choix de M. Louis Benech, paysagiste français renommé. Si tous les travaux n'ont été achevés qu'en mars 2012, l'ouverture au public a été effective dès juin 2011, à l'occasion de la fête de la musique. Ce projet a suscité l'hostilité de plusieurs organisations syndicales, avec plus ou moins de virulence (tentative de bloquer les travaux). Les réactions négatives s'inscrivaient dans un contexte d'opposition au projet de la Maison de l'histoire de France, les aménagements paysagers apparaissant comme sa préfiguration.

Le 12 septembre 2010, le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy a annoncé que la Maison de l'histoire de France serait implantée sur le site parisien des AN. L'avant-projet, rendu public en juin 2011 par le comité d'orientation scientifique, a été suivi début 2012 du projet définitif. Un établissement public a par ailleurs succédé le 1^{er} janvier 2012 à l'association de préfiguration créée début 2011. Outre une opposition idéologique au concept même et le reproche d'une concertation insuffisante, les griefs formulés par les organisations syndicales et une partie des agents des AN à l'encontre du projet, ont porté sur :

- la possible remise en cause de la répartition des fonds entre les différents sites des AN, alors que celle-ci avait été arbitrée en décembre 2009 ;
- l'avenir des Grands dépôts Louis-Philippe et Napoléon III, susceptibles d'être ouverts au public, ce qui aurait été de nature à compliquer la tâche quotidienne des archivistes ;
- l'occupation d'une surface importante, pouvant remettre en cause le redéploiement des fonds de l'Ancien Régime et la reprise de la collecte des archives notariales

Après deux années de polémiques et une longue période de troubles sur le site parisien des AN, le changement de majorité présidentielle a eu raison du projet, officiellement

abandonné par la nouvelle ministre de la culture et de la communication, Mme Aurélie Filippetti, en août 2012.

Un autre projet, plus ancien et circonscrit, celui du remontage (après réhabilitation) des décors de la chancellerie d'Orléans au rez-de-chaussée du palais de Rohan, est en cours de concrétisation. Après avoir été initialement financé par une fondation américaine, le *World Monuments Fund*, le projet l'est dorénavant par la Banque de France, propriétaire des décors (cf. annexe n° 9). Le MCC prend à sa charge la rénovation de l'hôtel de Rohan, au titre des monuments historiques, et l'extension, au rez-de-chaussée et au premier étage, du musée des Archives nationales.

Parallèlement à l'étude des besoins nécessaires aux AN (cf. chapitre 1 et *infra*), l'administration centrale du MCC a, dans le cadre de l'élaboration de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), étudié trois scénarios ayant pour objet la rationalisation de ses implantations. L'un d'entre eux, qualifié de « scénario patrimonial », prévoyait de densifier le quadrilatère Rohan-Soubise pour installer dans les locaux non utilisés par les AN des agents de l'administration centrale du ministère (aménagement de 316 postes de travail prévu), accueillir 140 agents d'un opérateur du ministère et créer un restaurant administratif.

Après deux avis défavorables rendus en 2014 et 2015, le conseil immobilier de l'État a examiné ce nouveau projet de SPSI, les 16 décembre 2015 et 10 février 2016, et rendu un avis favorable au scénario « patrimonial » privilégié par le MCC. Il s'est toutefois interrogé « sur l'adéquation entre les conditions offertes par un site historique extrêmement contraint et les conditions matérielles nécessaires à la modernisation de l'administration ». Le financement de cette opération immobilière relèvera du secrétariat général du MCC et ne concernera donc ni le SIAF, ni les AN. Le coût global est évalué à 28,4 M€, dont 13,9 M€ (en valeur 2015 et en incluant 15 % d'aléas) pour l'installation proprement dite des services du ministère et 14,5 M€ pour les travaux de clos et couvert des monuments historiques. La gestion du site devrait toutefois être confiée aux AN.

2 - Une modernisation des dépôts d'archives encore au stade de l'étude

En l'absence de schéma directeur immobilier pour le site parisien, c'est le rapport de septembre 2013 de Mme Magnien et M. Notari (cf. chapitre 1), qui a établi la proportion d'espaces devant être occupés par des fonds d'archives à un horizon de 30 ans, ainsi que les mesures à prendre pour adapter les bâtiments et le coût de leur éventuelle mise aux normes³⁶.

³⁶ Comme mentionné au chapitre 1, la CGT Archives a contesté l'évaluation du besoin de stockage (71,6 kml au lieu de 65,4 kml), ce qui réduit à très peu la surface susceptible d'être mise à disposition d'autres utilisateurs.

L'estimation des besoins selon le rapport de Mme Magnien et de M. Notari

En 2013, le besoin en surface pour les 30 années suivantes a été estimé à 33 707 m² ou 42 567 m² en incluant les cours et jardins. Les besoins financiers pour une remise aux normes des bâtiments ont été évalués à 35 M€ TTC (hors travaux au titre des monuments historiques). Deux phases de travaux étaient envisagées : les dépôts historiques de 2014 à 2017 pour un coût de 11,5 M€ TTC et les autres bâtiments, de 2018 à 2025, sur la base d'une enveloppe annuelle de 3,3 M€ TTC sur sept ans. Enfin, le rapport a estimé les espaces non nécessaires aux AN à 8 040 m², dont 2 224 m² occupés par le SIAF et le département de la formation de la DGPat.

Dans le prolongement du rapport de Mme Magnien et M. Notari, un processus d'élaboration d'un schéma directeur du site parisien des AN a été engagé en 2016 en vue de remettre aux normes les bâtiments de stockage d'archives et de moderniser les installations. L'OPPIC devrait prochainement être mandaté par la DGPat pour la réalisation, au courant de l'année 2017, d'une étude préalable (fonctionnelle, technique et patrimoniale). La coordination avec l'étude lancée au titre de l'installation de services de l'administration centrale du ministère (cf. *supra*) devrait se faire au travers d'un comité de pilotage du quadrilatère Rohan-Soubise.

Outre la rénovation des espaces de conservation, pour « s'approcher ainsi des normes acceptables » selon les AN, le projet devrait permettre d'améliorer et de rendre plus cohérents les espaces de travail des agents, d'agrandir ceux du musée, notamment des espaces dévolus aux expositions temporaires, d'accueillir certains agents provenant de Fontainebleau ainsi que le département de l'archivage électronique et des archives audiovisuelles qui se trouve actuellement sur ce site. Si le coût n'a pas été déterminé à ce stade, il devrait *a priori* être élevé au vu des estimations faites en 2013 par le rapport de Mme Magnien et de M. Notari.

Plusieurs arguments sont avancés pour justifier le maintien du site parisien : visibilité des Archives nationales par leur présence dans la capitale, souhait de conserver les archives les plus prestigieuses dans les bâtiments historiques conçus pour les abriter, pérennisation du musée, consultation importante des archives du minutier central des notaires, resté sur place. De toute façon, il n'est pas envisageable pour des raisons de capacité globale de stockage des Archives nationales de se séparer du site parisien au moment où vont s'engager les opérations de redéploiement consécutives à la décision de fermeture du site de Fontainebleau. La densification du quadrilatère Rohan-Soubise avec l'arrivée de services extérieurs aux AN apparaît dès lors comme une solution acceptable à moyen terme, surtout que ce projet va s'accompagner de travaux de rénovation du clos et du couvert nécessaires depuis longtemps.

Des décisions doivent être prises dans une perspective de plus long terme. Le coût des travaux de modernisation des locaux qui demeurent affectés aux Archives nationales à Paris serait élevé sans permettre de les placer au niveau des normes actuelles de stockage. Il importe donc de réexaminer la décision prise de conserver des fonds d'archives à Paris et d'envisager de les transférer dans des locaux modernes plus adaptés, dans la perspective de l'extension du bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine (cf. *infra*). Une remise en cause du statut dérogoire des archives notariales parisiennes (conservées aux Archives nationales et non pas aux Archives départementales comme pour le reste de la France) est une hypothèse à envisager également.

C - Une extension du site de Pierrefitte-sur-Seine à décider d'ores et déjà

La possibilité d'extension sur une réserve foncière située à côté du bâtiment à construire a été judicieusement prévue dès l'origine du projet de Pierrefitte-sur-Seine « dans la perspective de l'accroissement ultérieur des capacités de stockage à l'horizon 2030-2040 ». Deux possibilités étaient alors envisagées : celle d'une extension du bâtiment actuel de stockage (avec une hauteur identique) permettant d'accueillir 18 000 m² de stockage (55 magasins), et celle d'une extension en hauteur permettant d'accueillir 35 000 m² de stockage (110 magasins). Une surface de 5 000 m² pour les parties recevant le public et le personnel était aussi prévue dans les deux cas.

Les problèmes du site de Fontainebleau ont amené l'OPPIC à étudier dès 2015 l'hypothèse d'une extension du site de Pierrefitte-sur-Seine dans son étude susmentionnée sur les scénarios immobiliers envisagés après la fermeture des unités 1 et 2. Selon celle-ci, l'extension serait faite avec une nouvelle construction reliée par une passerelle au bâtiment actuel, et dans le même esprit (même hauteur et profondeur, mais plus grande longueur). L'OPPIC estime, eu égard aux clauses du marché de maîtrise d'œuvre conclue en 2005, que M. Fuksas aurait un droit de regard sur le raccordement du nouveau bâtiment au sien mais que l'extension, en elle-même, relèverait d'une nouvelle procédure de concours.

L'extension serait réalisée en deux phases. La première porterait sur 21 magasins (42 kml de rayonnages mobiles) et des locaux de traitement des archives pour un coût global estimé à 61 M€. La seconde phase porterait sur 53 magasins (106 kml de rayonnages mobiles), des locaux de traitement et des bureaux pour un coût estimé à 14,3 M€. L'éventuelle construction d'un restaurant administratif représenterait un coût supplémentaire de 1,9 M€. Au total, l'extension envisagée en 2015 visait la création de 148 kml de stockage, correspondant à la perte de celui du site de Fontainebleau. Plus récemment, l'OPPIC a approfondi ses réflexions et estimé que la réserve foncière pourrait être optimisée et permettrait de projeter une capacité double.

Selon les projections du SIAF, le potentiel de stockage des AN deviendrait très faible en 2023-2024 compte tenu de la fermeture du site de Fontainebleau et d'une mise en service du « différé » de Pierrefitte-sur-Seine en 2017 (la date de septembre 2018 est plus réaliste), L'achèvement de la première phase de l'extension serait nécessaire à cette période pour pouvoir disposer de nouveaux magasins. L'achèvement de la seconde phase pourrait intervenir vers 2029- 2030.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les dix dernières années ont été marquées par des avancées majeures sur le plan immobilier avec l'inauguration début 2013 du centre de Pierrefitte-sur-Seine, investissement certes beaucoup plus coûteux qu'initialement prévu mais jugé très fonctionnel par les utilisateurs, d'une part, et le lancement récent des études préalables à la nécessaire modernisation du centre de Paris, d'autre part.

Mais les enjeux immobiliers restent prégnants. Alors que le nouveau centre devait offrir un potentiel de stockage d'archives pour une trentaine d'années, la fermeture justifiée du site de Fontainebleau, annoncée mi-2016, et le rythme de versement annuel d'archives très supérieur aux prévisions, rendent nécessaire, à une échéance rapprochée (2023-2024), la construction d'un nouveau bâtiment à Pierrefitte-sur-Seine pour pouvoir disposer d'une première tranche de magasins, de salles de traitement et de bureaux additionnels.

Compte tenu des délais de conception et de réalisation d'un tel projet, il serait sage qu'une décision intervienne sans tarder (en tout état de cause avant la fin de cette décennie) afin de ne pas répéter les erreurs du passé. Il importe, tant pour des raisons archivistique que financières, que les études à conduire au préalable pour déterminer le dimensionnement du nouveau bâtiment et son calendrier de réalisation prennent en compte toutes les hypothèses de redéploiement des fonds d'archives actuellement conservés sur le site de Paris. En conséquence, la Cour émet la recommandation suivante à l'attention du ministère de la culture et de la communication :

- 6. engager les études préalables à l'extension du site de Pierrefitte-sur-Seine et prévoir de transférer les fonds d'archives actuellement conservés sur le site de Paris.*
-

Chapitre IV

Une politique interministérielle à renforcer

La France a fait le choix de ne pas confier aux Archives nationales un monopole sur les archives de l'État et des organismes qui lui sont rattachés. Il en résulte un risque de « balkanisation » mis en évidence il y a plus de 20 ans³⁷. Afin de le contrer, la direction des Archives de France, rattachée au ministère de la culture depuis la création de celui-ci en 1959 (cf. annexe n° 7), avait certes été chargée, par le décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979, d'assurer « le contrôle scientifique et technique sur les archives des services et établissements publics de l'État, [...] des autres personnes morales de droit public, des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public », et aussi sur les archives appartenant aux collectivités territoriales, ou qui leur sont confiées. N'étant cependant pas compétente pour les archives des ministères des affaires étrangères et de la défense, gérées historiquement de manière autonome, elle n'était pas en mesure de garantir le respect de la légalité et l'application de normes scientifiques et techniques uniformes pour toutes les archives de l'État. Il a fallu attendre les années 2010 pour que soit mis en place un dispositif de pilotage interministériel des archives, et que soit élaboré un cadre stratégique commun de modernisation des archives fixant les orientations d'une politique véritablement interministérielle en la matière.

I - Un contrôle scientifique et technique assuré de manière incomplète par la direction des Archives de France, puis le SIAF

A - Une réduction du nombre des missions à la suite du désengagement du MCC

Selon les dispositions du décret n° 79-1037, désormais codifiées aux articles R. 212-3 et R. 212-4 au code du patrimoine, le contrôle scientifique et technique exercé par la direction des Archives de France, puis par le SIAF qui lui a succédé début 2010, « porte sur les conditions de gestion, de 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

³⁷ « Le risque d'une "balkanisation" préjudiciable à la bonne conservation des documents et à la recherche historique » a été mentionné dans le rapport de 1996 de M. Braibant.

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 ». Il est exercé « sur pièces et sur place » soit directement par les agents du SIAF, soit par les personnes suivantes placées sous son autorité³⁸ :

- « les chefs des missions des archives et les autres personnels scientifiques et de documentation mis à disposition des services centraux de l'État ou des établissements publics nationaux » ;
- « les directeurs des services départementaux d'archives et agents de de l'État mis à disposition des collectivités territoriales »³⁹.

Les « missions des archives » trouvent leur origine dans l'initiative prise par le directeur des Archives de France en fonction de 1948 à 1959 d'installer un conservateur au sein de certains ministères (intérieur en 1952, travaux publics en 1953, éducation nationale en 1954 et finances en 1955) et aussi de l'académie de Paris (1959) pour contrôler en amont les versements d'archives définitives aux Archives nationales. Ces conservateurs dits « en mission » ont permis de réduire le volume de ces versements, qui avait enflé après la Seconde Guerre mondiale (15 tonnes en 1945, 58 tonnes en 1951, 112 tonnes en 1953, puis 87 tonnes en 1956 et 58 tonnes en 1958).

Alors que la création de la cité interministérielle des archives de Fontainebleau aurait pu conduire à la suppression des missions, la remise en cause de la vocation du site en matière de préarchivage (cf. annexe n° 11) a entraîné une augmentation de leur nombre. Entre 1970 et 1990, 11 ont été créées à la Présidence de la République (1974), auprès des services du Premier ministre (1978) et dans d'autres ministères : jeunesse et sports (1971), industrie, postes et télécommunications (1977), affaires sociales, travail et santé (1978), agriculture (1980), recherche (1982), culture (1986), outre-mer (1987) et tourisme (1990). Une section des missions a été créée en 1982 au sein des Archives nationales pour harmoniser leur action.

Ni la loi de 1979, ni ses décrets d'application, n'ont formalisé l'existence des missions, mais le décret n° 79-1037 a néanmoins donné un fondement juridique à leur action dans le cadre du contrôle scientifique et technique des archives. Estimant que le rôle des missions était essentiel, M. Braibant avait préconisé dans son rapport de 1996 d'en installer « dans tous les départements ministériels afin de définir systématiquement – et conjointement avec les services versants – une politique de tri et d'élimination des archives courantes ». Il avait aussi rappelé que les missions ne peuvent être efficaces que si les ministères s'impliquent dans la gestion de leurs archives courantes et intermédiaires et y consacrent les moyens nécessaires.

Ces principes ont été réaffirmés dans la circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001 qui a rappelé « les principales dispositions que les administrations, autres que celles relevant des ministres des affaires étrangères et de la défense, doivent mettre en œuvre pour

³⁸ Le contrôle scientifique et technique des archives peut aussi être exercé par les membres du service de l'inspection des patrimoines du MCC.

³⁹ Comme les services départementaux d'archives « sont tenus d'accueillir et de gérer les archives des services déconcentrés de l'État ayant leur siège dans le département » en application de l'article L. 212-8 du code du patrimoine, leurs directeurs sont toujours des conservateurs du patrimoine de la fonction publique d'État, mis à disposition des conseils généraux.

organiser en leur sein les fonctions d'archivage. La circulaire a aussi officialisé les missions en disposant qu'« un agent des Archives nationales peut être amené à exercer une mission, temporaire ou permanente, afin d'élaborer les procédures liées [à l'archivage] et de faciliter la coopération entre les services versants et l'administration des archives », tout en précisant que ce concours « ne peut en aucun cas dispenser les services ou établissements concernés de mettre en place les moyens humains et matériels nécessaires à la gestion de leurs archives ».

En revanche, les missions, rattachées à la direction des Archives de France en 2007 puis au SIAF lors de la création de la DGPat en 2010, n'ont pas été généralisées. Au contraire, plusieurs ont été supprimées, du fait du désengagement du ministère de la culture, et remplacées par des services d'archives financés intégralement par les autres ministères. Seuls la Présidence de la République, les services du Premier ministre, les ministères chargés des affaires sociales, de la santé, de la jeunesse et des sports, et ceux de la culture, de l'environnement et de l'intérieur, disposent encore d'une mission, avec un conservateur/chef de mission, plus un chargé d'études documentaires dans une mission.

Tableau n° 9 : missions et services ministériels d'archives existants en 2016

	Mission et services d'archives	Effectif*	Opérateurs suivis
M I S S I O N	Présidence de la République	3 (1 conservateur)	-
	Services du Premier ministre	7 (1 conservateur)	12
	Ministères des affaires sociales, de la santé et de la jeunesse et des sports	9,8 (1 conservateur & 0,8 chargé d'études documentaires)	108
	Ministère de la culture	9 (1 conservateur)	105
	Ministère de l'environnement	12 (1 conservateur)	56
	Ministère de l'intérieur	10 (1 conservateur)	8
S E R V I C E	Ministère de l'agriculture	3	Aucun
	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	9	33
	Ministère de la justice	11	10
	Ministères des finances et de l'économie	NC	16

Note : * = effectif en ETP (dont mis à disposition par le MCC entre parenthèses)

Source : Cour des comptes d'après les données du SIAF

Aux sept agents mis à disposition par le MCC sans remboursement (6,8 ETP) chargés, pour le ou les ministères dont ils ont la charge, du contrôle scientifique et technique sur les archives de l'administration centrale et, sauf exceptions, sur les opérateurs nationaux sous tutelle, s'ajoutent les quatre agents (3,8 ETP) du bureau des missions et de la coordination interministérielle (BMCI) du SIAF. En plus de coordonner l'action des missions, ce bureau assure le contrôle scientifique et technique sur certains organismes. Au total, l'effectif du réseau des missions n'est plus que de 11 agents (9 conservateurs), comparé à 14 en 2010 (11 conservateurs), et 31 en 1989 (20 conservateurs).

Les ministères des finances et de l'économie, de la justice, de l'agriculture, et (depuis 2011) de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche disposent, pour leur part, de services d'archives dirigés par des agents de ces ministères ou des conservateurs détachés auprès d'eux. Les chefs de ces services exercent le contrôle scientifique et technique

sur les archives de l'administration centrale et des opérateurs nationaux sous tutelle ministérielle (sauf au ministère de l'agriculture), mais sans que l'article R. 212-4 du code du patrimoine ne leur donne compétence en la matière. Bénéficiant en plus d'une dérogation au versement de ses archives aux Archives nationales, le service d'archives des ministères économiques et financiers est considéré comme un service dérogatoire (cf. *infra*).

Tout en reconnaissant que la question de la pérennisation du modèle des missions se pose avec acuité, le MCC l'estime préférable à celui des services ministériels. Outre le fait que la coordination d'agents ne relevant pas de la même autorité hiérarchique est délicate à mettre en œuvre, il observe que les services ministériels d'archives, qui ne sont pas dirigés par un conservateur mis à disposition par le MCC, sont plus exposés aux réductions d'effectifs, aux contraintes budgétaires et aux déménagements les éloignant des services producteurs d'archives. Il estime *a contrario* que le regroupement des fonctions de contrôle scientifique et technique et des fonctions opérationnelles, qui fait la spécificité du modèle des missions, a fait la preuve de son efficacité. Le MCC plaide donc non seulement pour la préservation des six missions actuelles, mais aussi pour leur généralisation afin de mettre en œuvre une véritable politique interministérielle des archives.

La situation actuelle mélangeant deux modèles différents n'apparaît pas satisfaisante. Le moment est venu d'en choisir un avec une répartition claire et homogène des responsabilités. La généralisation des missions suppose que le MCC trouve, par redéploiement, les moyens humains nécessaires à la mise à disposition de conservateurs dans tous les départements ministériels. *A contrario*, la généralisation des services ministériels nécessite que les ministères concernés dotent ceux-ci des moyens adéquats et placent à leur tête une personne qualifiée en archivistique. Celle-ci, dépendant hiérarchiquement du ministère concerné, aurait aussi un lien fonctionnel avec le SIAF, qui continuerait à assurer une mission de contrôle. Quel que soit le modèle choisi, la réorganisation devrait être l'occasion d'un rapprochement avec les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA), les correspondants informatique et liberté (CIL) et ceux de la mission Etalab (créée en 2011 pour le développement d'un portail unique interministériel des données publiques), voire avec les services de documentation pour une meilleure synergie et mutualisation des moyens, à l'instar des initiatives ponctuelles récentes⁴⁰.

B - Une régularisation des services dérogatoires à achever

1 - Les tentatives récurrentes d'encadrement des services dérogatoires

Tout en confirmant l'autonomie des ministères des affaires étrangères et de la défense, le décret du 21 juillet 1936 sur les versements dans les dépôts d'archives d'État en avait dispensé le Conseil d'État, l'administration des monnaies et médailles et la Caisse des dépôts

⁴⁰ Le bureau des archives et le bureau de la politique documentaire des ministères en charge des affaires sociales se sont rapprochés et ont organisé un réseau commun de correspondants au sein des Agences régionales de santé (ARS). Les crédits de formation sont ainsi mutualisés, des archivistes ont été recrutés dans certaines ARS, et des documentalistes formés à la gestion des archives. Par ailleurs, le SIAF a organisé, le 7 octobre 2015, un premier séminaire rassemblant tous les chefs des missions et leurs adjoints, des représentants de services d'archives ministériels, ainsi que les CIL et les PRADA de ces administrations.

et consignations. L'octroi de dérogations supplémentaires ne pouvait se faire que par « décret rendu sur la proposition du président du Conseil, du ministre intéressé et du ministre de l'éducation nationale » dont relevait à l'époque la direction des Archives de France. En fait, un tel décret n'a été pris que pour les archives de la préfecture de police de Paris le 5 janvier 1968. Le service d'archives économiques et financières (SAEF) a été créé par un simple arrêté du ministre des finances du 8 novembre 1971. D'autres services dérogatoires ont été mis en place sans aucun texte et avec l'accord tacite de la direction des Archives de France compte tenu de la saturation de ses propres dépôts.

Pour régulariser ces pratiques, l'article 10 du décret n° 79-1037 avait introduit la possibilité d'une autonomie de gestion des archives « dans des conditions fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de la culture et du ministre intéressé ». Un tel arrêté a été pris pour le SAEF le 8 mars 1982 et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) le 25 novembre 1985, celui relatif au CEA ayant été précédé d'une convention conclue avec la direction des Archives de France le 18 novembre 1985. En revanche, pour Aéroports de Paris (ADP), seule une convention a été conclue avec la direction des Archives de France le 21 avril 1986.

Dès 1996, M. Braibant avait déploré l'absence de texte réglementaire, notamment pour les organismes de sécurité sociale ou de grandes entreprises publiques, « qui gèrent avec plus ou moins de bonheur des archives parfois très riches ». Il avait recommandé « de régulariser et encadrer juridiquement la situation des services actuellement dotés d'une autonomie de fait pour la gestion de leurs archives », et de confirmer, avec un nouveau texte, l'autonomie de la préfecture de police, le décret de 1968 n'étant plus conforme aux dispositions législatives et réglementaires de 1979.

En plus d'exclure de la définition des archives publiques celles des entreprises publiques (sauf celles avec le statut d'établissement public industriel et commercial - EPIC) et d'accorder un statut spécial aux archives parlementaires (cf. annexe n° 8), la loi de 2008 a maintenu la possibilité d'une gestion autonome des archives définitives. La dérogation à la règle du versement est, cependant, « subordonnée à la signature d'une convention entre l'administration des archives et le service ou l'organisme intéressé, qui prévoit les conditions de gestion, de conservation et de communication au public des archives, les prescriptions scientifiques et techniques [du SIAF] qui s'y appliquent et l'emploi d'une personne responsable qualifiée en archivistique » (cf. article R. 212-12 du code du patrimoine).

2 - Un nombre faible de conventions de régularisation

Depuis la loi de 2008, seulement huit conventions ont été conclues, ou sont en cours de l'être. Les deux anciennes conventions conclues avec le CEA et ADP sont en cours de mise à jour pour les mettre en conformité avec les nouvelles dispositions.

Parmi les six conventions déjà conclues, seule celle du 29 septembre 2010 avec l'Assistance publique des hôpitaux de Paris a été précédée d'une inspection permettant de vérifier que les critères justifiant la dérogation étaient bien réunis. Des inspections ou des

audits ont, cependant, été programmés fin 2016 au SAEF⁴¹ et au service chargé des archives des trois EPIC de la Société nationale des chemins de fer (SNCF) et de leurs filiales. Une inspection du service d'archives d'Électricité de France (EDF) est aussi prévue. La précédente avait été réalisée de janvier à avril 2009 en préalable à la signature d'une convention, laquelle n'a été conclue que cinq ans plus tard, le 8 janvier 2016⁴².

Le SIAF explique le long délai qui s'écoule avant la finalisation d'une convention par la nécessité de négocier et de « s'adapter aussi à des réalités différentes sur lesquelles [il] n'a pas de prise », les services dérogatoires n'ayant pas de lien hiérarchique ou fonctionnel avec lui. Deux conventions devraient être conclues prochainement avec l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et la Régie autonome des transports parisiens (RATP), les services d'archives respectifs de ces deux EPIC ayant été inspectés par le collège archives de l'inspection des patrimoines en 2015.

Tableau n° 10 : conventions conclues pour les services d'archives dérogatoires

<i>Administrations et autres organismes concernés</i>	Statut	Kml d'archives	Date dernière inspection	Date de la convention
Anciennes conventions en cours de mise à jour				
<i>Commissariat à l'énergie atomique</i>	EPIC	5	Avril/juil. 2012	18 nov. 1985
<i>Aéroports de Paris</i>	SA	15,8	Mars/juil. 2015	21 avril 1986
Conventions conclues depuis 2008 ou en cours de l'être				
<i>Institut national de la propriété intellectuelle</i>	EPA	6,6		4 juin 2008
<i>Assistance publique des hôpitaux de Paris</i>	EPS	30	Juin/oct. 2008	29 sept. 2010
<i>Préfecture de police</i>	Service	10		7 nov. 2011
<i>Ministères économiques et financiers</i>	Adm. centrale	62		28 janv. 2013
<i>Société nationale des chemins de fer</i>	EPIC	25		8 déc. 2015
<i>Électricité de France</i>	SA	21	Janv/avril 2009	8 janv. 2016
<i>Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</i>	EPIC	7	Juin/sept. 2015	En cours
<i>Régie autonome des transports parisiens</i>	EPIC	33	Nov. 2015	En cours

Notes : EPS = établissement public de santé ; SA = société anonyme

Source : Cour des comptes d'après les données du SIAF et les sites Internet des services d'archives dérogatoires

Des entités publiques, qui géraient leurs archives de manière autonome, ont cessé de le faire. Après avoir dénoncé en 2005 la convention conclue le 17 avril 1991, le Bureau de recherches géologiques et minières a versé des archives définitives aux Archives nationales. Le Conseil d'État, que le décret de 21 juillet 1936 avait dispensé de versement, a commencé à en effectuer à partir de 1956 (à Paris) et 1977 (à Fontainebleau). En revanche, la Caisse des

⁴¹ Le SAEF gère les archives (62 kml d'archives-papier, 3 000 objets muséographiques et 69 000 ouvrages du XVI^e siècle selon le site Internet) des cabinets et des services des ministères économiques et financiers et de 16 opérateurs nationaux. Il dispose de deux sites géographiques, dont un centre des archives économiques et financières (CAEF) ouvert au public à Savigny-le-Temple (Seine-et-Marne).

⁴² La convention conclue avec EDF traite le cas des archives des sociétés nationalisées en 1946, des archives définitives d'EDF et celles communes à EDF et Gaz de France de 1946 à 2008, ainsi que les archives définitives postérieures à 2008 relatives aux missions de service public dévolues à EDF.

dépôts et consignations qui avait aussi bénéficié d'une dispense en 1936 gère toujours ses archives de manière autonome, mais sans que cette situation dérogatoire n'ait été régularisée, et que des démarches n'aient été entreprises en ce sens.

D'autres situations d'autonomie de fait (souvent anciennes) existent sans qu'il ait été possible d'en dresser un recensement exhaustif. Selon le SIAF, ce serait le cas d'une quinzaine d'opérateurs culturels⁴³, dont de nombreux musées qui considèrent « que les dossiers d'œuvre sont des archives intermédiaires liées à l'œuvre et qu'elles ne sont donc jamais définitives ». Outre plusieurs caisses de retraite⁴⁴, l'autonomie de fait concernerait aussi, dans le secteur de l'enseignement supérieur et la recherche, le Collège de France⁴⁵, le Museum national d'histoire naturelle, et les instituts de recherche privés chargés d'une mission de service public, comme les instituts Curie et Pasteur, qui devraient verser les archives définitives relatives à cette mission aux Archives nationales mais ne le font pas.

L'Institut de France et les cinq académies gèrent aussi leurs archives de manière autonome. Si les archives de l'Académie des sciences relèvent d'un service propre à celle-ci, les archives des quatre autres académies sont placées sous la responsabilité de l'archiviste de l'Institut. Certes, selon les articles 35 et 36 de la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, ces « personnes morales de droit public à statut particulier placées sous la protection du Président de la République » s'administrent librement, mais aucune disposition législative, ni réglementaire ne les dispense explicitement d'un versement de leurs archives définitives aux Archives nationales.

La Cour rappelle qu'en application des dispositions des articles L. 212-4 et R. 212-12 du code du patrimoine, des conventions devraient être conclues pour régulariser toutes les situations dérogatoires de fait, déjà identifiées à ce jour. Les recherches devraient être poursuivies pour parvenir à un recensement exhaustif. Même si le code du patrimoine ne l'impose pas, elle considère comme une bonne pratique qu'une inspection soit réalisée préalablement à la signature de chaque convention afin de vérifier que les conditions sont bien réunies pour justifier une dérogation. Elle estime également souhaitable que les conventions soient davantage prescriptives sur les obligations imposées aux services dérogatoires, notamment en termes de conditions de conservation et de communication, tant en salle de lecture (jours et heures d'ouverture minimum) qu'à distance (accès en ligne aux instruments de recherche, voire à certaines archives numériques natives ou numérisées).

⁴³ Notamment les opérateurs suivants : Arts décoratifs, Bibliothèque nationale de France, Centre national de la danse, Comédie française, musée Rodin, musée national des châteaux de Malmaison, musée du château de Compiègne, musée national de la Renaissance d'Ecouen, Mobilier national, Unifrance films.

⁴⁴ Caisse nationale des barreaux français, Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et les caisses de retraites gérées par la Caisse des dépôts et consignations.

⁴⁵ Le Collège de France a conclu une convention fin 2001 avec l'Institut Mémoires de l'édition contemporaine (IMEC) pour la collecte des archives scientifiques de ses professeurs.

II - Des instances de pilotage interministériel effectives depuis 2013

A - Un comité interministériel des Archives de France recréé en 2012

Si l'autonomie de gestion des ministères des affaires étrangères et de la défense en matière d'archives, qui n'est pas propre à la France (cf. annexe n° 5), n'a jamais été remise en cause, la question du rattachement ministériel de la direction chargée de la gestion de toutes les autres archives et de la définition de la politique d'ensemble a été posée de manière récurrente, même après le transfert en 1959 de la direction des Archives de France au ministère de la culture. Dans son rapport de 1996, M. Braibant avait estimé « en raison du caractère interministériel de leur mission et des éléments liés à la gestion administrative et à la citoyenneté qu'elle comporte », qu'un rattachement au Premier ministre « serait sans doute le plus logique ». Le *statu quo* lui avait, cependant, paru « en l'état, la meilleure solution », car un tel changement provoquerait de grandes difficultés pratiques et ne correspondrait pas aux traditions administratives françaises⁴⁶.

Pour aller dans le sens de l'interministériel, le décret n° 2002-95 du 23 janvier 2002 a créé auprès du Premier ministre le comité interministériel des Archives de France (CIAF), chargé de 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 de veiller « à la coordination de l'action des départements ministériels en ce domaine ». Selon l'annonce faite par le Premier ministre, M. Lionel Jospin, lors du colloque *Les Français et leurs archives* du 5 novembre 2001, le CIAF aurait dû se réunir, sous sa présidence, « dès le mois de janvier 2002 » et marquer « la volonté d'un travail interministériel pour mettre un frein à ce que certains qualifient de "tentation du particularisme" de la part d'administrations qui conservent, gèrent encore elles-mêmes leurs archives, sans coordination d'ensemble ».

En fait, le CIAF n'a jamais été réuni, ni en 2002, ni les années suivantes, d'où le constat de la nécessité d'un renforcement de la politique d'archives de l'État fait par le rapport de l'audit interministériel de modernisation relatif à l'archivage de 2007 (cf. annexe n° 3), puis dans le cadre de la RGPP. L'annonce de la mise en place « dès septembre 2010 » d'un pilotage interministériel associant « le ministère de la culture et de la communication, responsable de cette politique, les directions des archives des ministères de la défense et des affaires étrangères, ainsi que les autres départements ministériels » a été faite dans le rapport d'étape de la RGPP du 30 juin 2010, avec comme priorité la création d'une plate-forme d'archivage numérique et d'un portail commun pour la diffusion des archives numérisées.

La mise en place du pilotage interministériel n'a pas été faite en septembre 2010 comme annoncé, le Premier ministre, M. François Fillon, ayant souhaité « en raison de la complexité du dossier » confier au préalable une mission de réflexion à M. Maurice Quénet, conseiller d'État en service extraordinaire et ancien recteur de Paris. Dans son rapport de mars 2011

⁴⁶ La question a été reposée dans le rapport de 2005 de la mission présidée par M. Stirn, qui a considéré « qu'aucun élément déterminant ne plaidait en faveur d'un changement de tutelle », après avoir constaté que le rattachement au ministère de la culture est le modèle dominant en Europe (cf. annexe n° 5).

(cf. annexe n° 3), ce dernier a recommandé d'instaurer une délégation interministérielle aux archives, après avoir relevé l'absence de réunion du CIAF « 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 ».

La recommandation de M. Quénet d'instaurer une délégation interministérielle aux archives a été mise en œuvre par le décret n° 2012-479 du 12 avril 2012 qui a créé, auprès du Premier ministre, la fonction de délégué interministériel aux Archives de France (DIAF), chargé de présider le CIAF, recréé avec une composition différente. Celui de 2002 comprenait, sous la présidence du Premier ministre, les ministres de la culture, des affaires étrangères, de la défense, de la justice, de l'intérieur, de l'économie et des finances, et de la réforme de l'État. Leurs délibérations devaient être préparées par un groupe permanent présidé par un représentant du Premier ministre et comprenant le directeur des Archives de France, ses homologues dans les ministères des affaires étrangères et de la défense, le directeur des affaires civiles et du sceau, le directeur général des collectivités territoriales, le directeur du personnel 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. La composition du CIAF de 2012 est similaire à celle de ce groupe à deux exceptions près : ajout du directeur compétent en matière d'informatique de l'État, mais absence de représentant du ministère de la justice⁴⁷. Il serait souhaitable que ce ministère participe au CIAF. Si celui-ci n'a pas été réuni en 2012, la fréquence minimale prescrite de deux réunions par an a été ensuite respectée.

La fonction de DIAF a été confiée au directeur général des patrimoines. Selon le décret n° 2012-479, il « élabore et propose la politique de l'État en matière d'archives. Il anime et coordonne l'action des administrations de l'État en ce domaine ». À cette fin, il est notamment chargé d'élaborer et de soumettre à l'approbation du Premier ministre « un cadre stratégique commun de modernisation des archives et de gestion de la performance dans ce domaine », et aussi de lui soumettre « des actions qui peuvent faire l'objet d'une mutualisation entre plusieurs administrations de l'État, ou entre des administrations de l'État et d'autres autorités administratives, notamment celles portant sur la construction ou la rénovation de bâtiments d'archives, l'archivage des données publiques numériques natives, la numérisation des archives et la mise en ligne d'archives numériques ou numérisées ».

Pour ces trois domaines, le DIAF est aussi « consulté pour avis par le ou les ministres concernés sur tout projet de leurs administrations ou d'un organisme placé sous leur tutelle répondant à des caractéristiques, notamment, quant à son coût prévisionnel global, fixées par arrêté du Premier ministre ». Aucun arrêté n'a été pris à ce jour, pour cause de désaccords sur les seuils de consultation du DIAF. Il est nécessaire de prendre cet arrêté sans tarder afin d'éviter le manque d'« approche globale et coordonnée [...] menée par l'État sur le sort à

⁴⁷ Présidé par le DIAF, le nouveau CIAF rassemble les trois directeurs chargés des archives au sein des ministères de la culture, des affaires étrangères et de la défense, ainsi que le chef du service de l'environnement professionnel au ministère de l'économie et des finances (dont dépend le SAEF), le directeur général des collectivités territoriales, le directeur de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État et le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique.

réserver à l'ensemble des archives de la Nation », que la Cour avait déploré dans son rapport public annuel 2008, car il avait conduit à décider durant la même période de la construction de deux nouveaux centres d'archives voisins de moins de dix kilomètres (La Courneuve pour les archives diplomatiques et Pierrefitte-sur-Seine pour celles gérées par les Archives nationales).

B - Un Conseil supérieur des archives à rénover

Le CIAF n'est pas la seule instance non réunie pendant une longue période. Il en a été de même du Conseil supérieur des archives pendant presque quatre ans (mi 2012 à début 2016), en l'absence d'un nouvel arrêté après l'expiration du mandat de trois ans de sa présidente et des personnalités qualifiées nommées le 24 avril 2009. Succédant à la Commission supérieure des archives instaurée en 1884, le Conseil supérieur des archives avait été réuni entre une à deux fois par an depuis sa création par un arrêté du 21 janvier 1988 du ministère de la culture (la loi de 2008 sur les archives l'a ensuite consacré). Sept commissions ont été créées, mais seules celle des archives notariales, et dans une moindre mesure, celle des archives orales, ont été actives en l'absence de réunion plénière.

Selon l'article L. 211-2-1 du code du patrimoine qui définit aussi sa composition, le Conseil supérieur des archives est consulté sur « la politique mise en œuvre en matière d'archives publiques et privées ». L'arrêté du 21 janvier 1988, modifié par celui du 20 avril 2016, précise qu'il est aussi « consulté sur le classement des archives privées en tant qu'archives historiques », se prononce sur toute autre question qui lui est soumise par le directeur général des patrimoines et examine le rapport d'activité du SIAF.

Le Conseil supérieur des archives a été réuni à nouveau le 3 mai 2016, sous la présidence de M. Jean-Louis Debré, nommé le 1^{er} mars 2016. Les personnalités qualifiées, aussi nommées pour un mandat de trois ans renouvelable, l'ont été le 25 avril 2016 après que l'arrêté du 20 avril 2016 a porté leur nombre de 13 à 15. Le conseil comprend aussi un vice-président, un député et un sénateur désignés par leur assemblée respective, 20 membres de droit (représentants de l'administration en majorité) et un représentant de chaque organisation syndicale ayant des élus au CT des archives.

La composition pléthorique du Conseil supérieur des archives (43 membres) n'est pas optimale pour un bon fonctionnement (même si des commissions à effectif plus restreint vont être établies pour traiter de sujets spécifiques), ni conforme au rôle qui lui est assigné, qui s'apparente à celui d'une commission scientifique. Compte tenu de l'existence d'autres instances réglementaires permettant l'expression des représentants de l'administration (CIAF) et de ceux des personnels (CT et CHSCT), la composition du Conseil supérieur des archives gagnerait à être revue. Elle pourrait être calquée sur celle du conseil consultatif placé auprès des Archives nationales britanniques (*Advisory Council*) formé de seulement 15 personnalités extérieures, choisies en fonction de leur expertise.

III - Des projets interministériels à des degrés variables d'avancement

A - Des orientations stratégiques à faire connaître plus largement

L'élaboration d'un cadre stratégique commun de modernisation des archives a été l'un des travaux prioritaires du DIAF. Le CIAF, dûment consulté conformément aux dispositions du décret n° 2012-479, en a examiné les versions successives et a validé la dernière le 16 juin 2014. Diffusé aux ministres et secrétaires d'État par circulaire du Premier ministre du 7 octobre 2015, ce texte fixe les orientations de la politique des archives en France pour la période de 2015 à 2019. Celles reposant sur le numérique, « essentiel à la mise en œuvre de la politique publique des archives » selon la circulaire, s'inscrivent dans le cadre stratégique commun du système d'information de l'État.

Tableau n° 11 : axes et objectifs stratégiques pour la période de 2015 à 2019

<i>Axe stratégique</i>	Objectif
<i>N° 1 : Concourir à l'e-administration par le développement de l'archivage numérique</i>	N° 1 : Doter l'administration de l'État d'un socle d'archivage numérique et permettre sa réutilisation la plus large (programme VITAM)
	N° 2 : Renforcer le soutien de l'État aux collectivités territoriales pour le développement de l'archivage numérique
	N° 3 : Améliorer la prise en compte du cycle de vie et l'archivage numérique au sein des applications métier
<i>N° 2 : Favoriser l'accès des citoyens aux archives</i>	N° 4 : Refonder une nouvelle politique des publics pour les archives
	N° 5 : Développer une offre en ligne adaptée aux attentes des internautes
	N° 6 : Définir les nouvelles stratégies de numérisation des ressources archivistiques
<i>N° 3 : Conforter les missions portant sur la gestion des fonds d'archives</i>	N° 7 : Favoriser des investissements structurants
	N° 8 : Systématiser les politiques de conservation préventive des collections
	N° 9 : Développer le mécénat en faveur des acquisitions d'archives privées
<i>N° 4 : Consolider la coordination interministérielle</i>	N° 10 : Disposer de référentiels partagés pour une meilleure gestion des archives
	N° 11 : Mieux assurer la coordination interministérielle de la fonction archives
<i>N° 5 : Optimiser la fonction archives en mettant en place de nouveaux modes organisationnels</i>	N° 12 : Promouvoir une meilleure gestion de l'information
	N° 13 : Accompagner la transformation des services publics d'archives territoriaux dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales

Source : Cour des comptes d'après le cadre stratégique commun de modernisation des archives

La Cour considère que les 5 axes et les 13 objectifs du cadre stratégique commun devraient servir de base aux futurs PSCE des trois SCN. Il y a, cependant, lieu de s'étonner qu'aucun objectif ne porte sur le droit des archives, aspect essentiel d'une politique en la matière puisqu'il fixe notamment les équilibres à trouver entre communication et préservation des secrets protégés par la loi. Une meilleure articulation reste à trouver entre les différentes législations (cf. *infra*).

Il serait aussi nécessaire qu'en plus de sa publication sur le portail du Gouvernement, le cadre stratégique figure en bonne place sur les sites des services publics d'archives afin de pleinement informer les usagers sur la politique en la matière et les associer, le cas échéant, à la réalisation de certaines actions.

En plus du cadre stratégique commun de modernisation des archives, les travaux du CIAF ont abouti à deux réalisations concrètes. Un référentiel général de gestion des archives a été publié en octobre 2013 pour rappeler les éléments de droit indispensables à la gestion des archives et donner des orientations concrètes en matière de stratégie d'archivage. Un cadre méthodologique pour l'évaluation, la sélection et l'échantillonnage des archives publiques a été élaboré avec des historiens et des statisticiens et publié en juillet 2014.

Outre le copilotage des projets informatiques (cf. *infra*), les travaux en cours portent sur l'élaboration d'autres outils : vade-mecum sur la collecte des archives des cabinets ministériels, sur les critères de destruction des documents papier après leur numérisation, et sur la revendication d'archives publiques détenues en main privées. Les travaux menés dans le cadre du CIAF, sous la présidence du DIAF, témoignent du bon fonctionnement du comité. Selon le SIAF qui les porte en amont, ils ont déjà eu des effets positifs en termes de synergie entre les différentes administrations chargées des archives (meilleure concertation pour les revendications d'archives lors de ventes récentes).

B - La mise en place tardive d'un portail interministériel des archives

De nombreux pays se sont lancés dès les années 2000 dans des projets de développement de portails permettant la consultation en ligne, non seulement d'instruments de recherche mais aussi d'archives numérisées ou numériques natives détenues, le cas échéant, par plusieurs services d'archives. Ces réalisations ont permis la création d'un portail européen de consultation d'archives en 2012.

Le portail européen des archives (*Archives Portail Europe*)

Le portail européen des archives réunit, depuis sa mise en ligne en 2012, les inventaires d'archives provenant des services d'archives de plusieurs pays européens (16 initialement et 32 à ce jour). Il donne accès à presque 250 millions d'unités de descriptions, plus de 21 000 notices descriptives de personnes, familles ou de collectivités et 6 700 notices de services d'archives. Pour la France, il s'agit à ce jour des trois SCN, de la presque totalité des Archives départementales, mais de seulement trois services d'archives municipales, et de ceux des archives de Nouvelle-Calédonie, de la Cité de l'architecture et du patrimoine, ainsi que de la fondation de la Maison des sciences de l'homme.

Ce n'est qu'en 2011 que le principe de la création d'un portail interministériel d'accès aux archives françaises a été validé⁴⁸. Il a été inscrit dans la feuille de route du Gouvernement sur le numérique du 28 février 2013 (mesure 14) et dans le plan d'action gouvernemental *République numérique en actes* du 18 juin 2015. Développé sur le modèle du portail britannique *Discovery* comme un métamoteur de recherche, il donnera accès aux fichiers numériques ou d'images numérisées en renvoyant sur les sites sources de plusieurs centaines de services d'archives pour la consultation des archives mises en ligne.

Le portail britannique *Discovery*

Opérationnel depuis fin 2011, le projet *Discovery* avait été initialement conçu pour remplacer plusieurs bases de données de *The National Archives* contenant des instruments de recherche, et le service payant *DocumentsOnline* permettant l'accès aux documents moyennant rétribution. Son ambition a été ensuite élargie pour en faire l'unique point d'entrée en ligne pour toutes les recherches (*Finding Archives project*). Cet objectif a été atteint dès le 30 avril 2013. *Discovery* a ensuite été progressivement enrichi par des instruments de recherche et des documents provenant d'autres services d'archives britanniques. Il contient à ce jour 32 millions d'instruments de recherche et 9 millions de documents indexés, en provenance de 2 500 services d'archives situés en Angleterre, au Pays de Galles et aussi en Irlande du Nord et en Écosse. L'accès aux instruments de recherche est gratuit, mais celui aux documents eux-mêmes peut être payant.

Après une étude de préfiguration menée en 2013 et 2014 avec le concours d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, le projet est entré en phase opérationnelle avec le lancement du dialogue compétitif en mai 2015 et le choix d'un prestataire en novembre 2015. Il est prévu qu'une première version du portail sera mise en ligne fin 2016 et que l'outil complet sera accessible fin 2017, soit avec plusieurs années de retard comparé non seulement avec le Royaume-Uni, mais aussi la majorité des autres pays occidentaux. L'hébergement du portail sera assuré par le Centre informatique national de l'enseignement supérieur (CINES), qui a reçu cette mission pour les matériels informatiques à vocation nationale.

C - VITAM, un grand programme d'archivage électronique

1 - Un financement partiel par le programme des investissements d'avenir

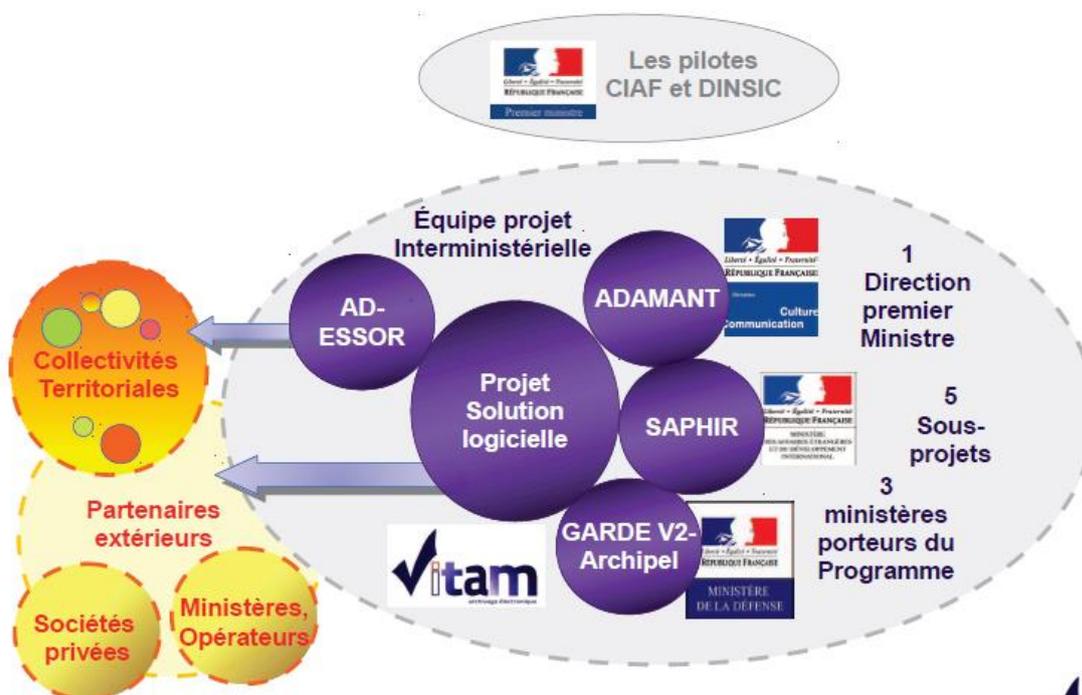
Le programme VITAM est porté par les ministères des affaires étrangères, de la culture et de la défense. L'équipe projet qu'ils ont formée est copilotée par le CIAF et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), qui a succédé en 2015 à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) créée en 2011. Les trois ministères ont conclu, le 5 mars 2015,

⁴⁸ Le cas du portail interministériel des archives n'est pas le seul exemple de mise en place tardive de projets mutualisés. Dans le rapport d'enquête *Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques* de janvier 2016, la Cour avait observé que « les services publics numériques ne semblent pas jouer un rôle moteur dans la modernisation de l'État et de sa relation avec les usagers », et que ce n'était que depuis 2011, avec « l'affirmation de l'existence d'un système d'information unique, la définition de référentiels et le lancement de projets transversaux structurants » que la volonté politique ancienne avait pu commencer à se concrétiser. Ce rapport est disponible sur www.ccomptes.fr

une convention avec les services du Premier ministre pour définir leurs engagements pour la mise en œuvre des trois volets et cinq projets suivants du programme :

- 1^{er} volet de conception, réalisation et maintenance d'un socle logiciel interministériel pouvant être utilisé par toutes les administrations pour l'archivage intermédiaire.
- 2^e volet de l'adaptation de ce socle pour l'archivage définitif, avec l'adaptation ou le remplacement des applications métiers existantes et la mise en place d'infrastructures d'archivage électronique adaptée par chaque ministère dans le cadre d'un projet qui lui est propre : ADAMANT (*Administration des archives et de leurs métadonnées aux archives nationales dans le temps*) pour le MCC ; GARDE v2/ARCHIPEL (*Archivage pérenne électronique*) pour le ministère de la défense et SAPHIR (*Système d'archivage pérenne pour l'histoire, l'information et la recherche*) pour celui des affaires étrangères.
- 3^e volet de l'adaptation du socle par d'autres ministères (pour leurs archives courantes et intermédiaires), les opérateurs publics, les collectivités territoriales, voire les sociétés privées : projet AD-ESSOR avec son volet d'aide au développement de l'archivage numérique dans les collectivités territoriales et projet DIAMAN (*Dispositif interministériel d'accompagnement des missions à l'archivage numérique*).

Schéma n° 3 : les acteurs et projets du programme VITAM



Source : Programme VITAM

La conception du socle logiciel VITAM est financée à hauteur de 16,53 M€ par le second programme des investissements d'avenir (PIA 2), à travers son action *Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique*. Une convention a été conclue le 9 mars 2015 à cet effet entre les services du Premier ministre et la Caisse des dépôts et consignations, qui gère les 150 M€ de crédits de cette action visant « à soutenir et accélérer la

réalisation de projets qui transforment, simplifient en profondeur les modalités de l'action publique ». La Cour s'est déjà exprimée, dans son rapport sur le programme des investissements d'avenir de décembre 2015, sur le financement de cette action qui aurait dû, selon elle, « relever des crédits budgétaires affectés à la modernisation de l'État et de ses activités informatiques, et non pas du PIA ».

La gouvernance du programme repose sur un comité directeur, réunissant environ quatre fois par an, sous la présidence du DIAF et la vice-présidence du directeur de la DINSIC, les directeurs des archives et des systèmes d'information des trois ministères partenaires, le directeur du programme VITAM et les directeurs des différents projets. Un comité de pilotage, chargé du pilotage opérationnel du programme et du suivi des projets ministériels, réunit tous les mois le directeur du programme VITAM, les directeurs de projets, les représentants des prestataires contractualisés, notamment.

L'équipe-projet est composée en théorie de 14 personnes mises à disposition par les trois ministères partenaires : 6 pour le MCC (5 à ce jour), 5 pour le ministère de la défense (2 à ce jour) et 3 pour celui des affaires étrangères (3 à ce jour). L'écart entre l'effectif théorique et réel est dû aux difficultés rencontrées pour pouvoir les postes avec les profils attendus, ce qui a été une source de retard par rapport au calendrier initial. Aux effectifs ministériels s'ajoutent les personnels des prestataires (18 à ce jour). À terme, l'effectif total de l'équipe devrait être de 50 personnes. En plus des difficultés de recrutement, l'équipe-projet a dû faire face à des problèmes de logistique. Initialement hébergée dans le quadrilatère Rohan-Soubise, elle a déménagé en mai 2016 dans les locaux libérés par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances dans le XVIII^e arrondissement.

2 - Un développement *ab nihilo* pour le socle logiciel interministériel

Après avoir rappelé l'expérience américaine en matière de projet d'archivage électronique, le rapport d'information, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le service historique de la défense en 2014, avait formulé « le vœu que le projet VITAM, dont l'échelle comme les moyens sont plus modestes, connaîtra plus de succès et tirera les enseignements nécessaires des déboires qu'ont connu plusieurs projets de développements informatiques réalisés pour le compte d'administrations publiques en France ». S'interrogeant « sur le choix de développer un système *ab nihilo* avec des moyens aussi limités alors que des pays alliés ont consacré d'importantes ressources à des projets similaires », le rapport avait émis la recommandation de « développer l'archivage électronique, en reprenant si possible les systèmes déjà développés par nos Alliés ».

La recommandation émise par le rapport sénatorial n'a pas été mise en œuvre, le programme VITAM n'ayant pas fait le choix de recourir aux systèmes déjà utilisés dans des pays étrangers (avec un succès variable comme le détaille l'annexe n° 5). Aucun parangonnage international n'a été réalisé, au motif des différences entre le processus d'archivage public français et celui en vigueur dans la majorité des pays étrangers (notamment dans les pays anglo-saxons du fait de la distinction entre *records* et archives).

À défaut de comparaison internationale, un parangonnage a été réalisé avec 12 solutions logicielles d'archivage électronique en production en France, dont les fonctionnalités et caractéristiques ont été étudiées au regard des besoins identifiés. La conclusion en a été que si

de nombreux modules nécessaires à la mise en œuvre de VITAM sont présents dans les solutions étudiées, aucune d'entre elles ne permet de couvrir les besoins fonctionnels définis par le groupe projet, ni ne répond à tous les critères exigés pour la gestion des mégadonnées, dits des quatre V (volume, variété, vitesse et véracité – cf. annexe n° 4).

Certaines des solutions existantes ont été jugées trop spécialisées par filières (vidéo, photo, etc.), alors que d'autres étaient plus orientées vers la simple conservation que la préservation à long terme. La plateforme de préservation numérique développée par la Bibliothèque nationale de France (*Système de préservation et d'archivage réparti* - SPAR), n'a pas été jugée adéquate en volume, ne gérant que trois millions d'objets numériques (ou de regroupements). Pour VITAM, le volume serait plutôt de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards d'objets (5 pétaoctets), avec une très grande variété de formes, la nécessité d'aller à la pièce et une grande vélocité requise.

Sur la base des études conduites selon la *Méthode d'analyse et de remontée de la valeur* (MAREVA), la DISIC a donné un avis favorable le 3 septembre 2013 (après celui aussi favorable du CIAF) au développement du socle logiciel d'archivage électronique. Il sera développé, selon la méthode Agile, avec la licence de logiciel libre CeCILL, et selon les principes du modèle OAIS (*Open Archival Information System*). Il assurera les fonctions d'administration, de versement (avec indexation), de gestion de la donnée, de préservation à long terme, d'accès et de recherche, et fournira les interfaces, permettant à chaque ministère utilisateur de l'intégrer avec ses propres applications.

3 - Des projets ministériels d'adaptation du socle logiciel plus ou moins ambitieux

Si les ministères exploiteront un socle d'archivage identique, ils devront chacun conduire un projet d'intégration traduisant leur processus métier d'archivage afin de développer, au-dessus du socle VITAM, leurs propres applications. Ils devront aussi déployer l'infrastructure technique de stockage des données sur laquelle sera installé le socle VITAM en suivant les préconisations édictées : trois sites distincts de 200 kilomètres minimum pour les serveurs, dont deux de conservation dite « chaude » sur disques (un site primaire et un site secondaire) et un de conservation « froide » sur bandes LTO (site de secours).

En termes de calendrier, il est prévu que la livraison de la version bêta en novembre 2016 sera suivie de celles des versions 1 en juillet 2017, 2 en juillet 2018 et 3 en juillet 2019. Si les trois ministères, voire d'autres partenaires, installeront tous la version bêta en 2016, ne serait-ce que pour tester les interfaces avec leurs propres applications, ils n'envisagent pas tous de mettre en production la même version. L'ambition des projets d'adaptation et leur calendrier de mise en œuvre varie en effet d'un ministère à un autre.

Le projet GARDE v2/ARCHIPEL du ministère de la défense est le plus ambitieux car il vise à mettre en place une plateforme permettant la prise en charge et la gestion des archives du ministère quel que soit le support (dématérialisé et papier). Son budget sur la période 2015-2019 est de 9,95 M€, hors charges de ressources humaines internes estimées à 5,94 M€, soit 15,89 M€ au total. La saisine de la DINSIC pour avis n'a pas encore été effectuée.

Le projet SAPHIR du ministère des affaires étrangères est le moins ambitieux car il s'inscrit dans le prolongement des systèmes d'information existants, notamment celui de la correspondance diplomatique. Son budget sur la période 2015-2019 est de 2,79 M€, hors

charges de ressources humaines internes estimées à 2,20 M€, soit 4,99 M€ au total. La saisine de la DINSIC pour avis, non obligatoire compte tenu du budget, est néanmoins prévue.

Le projet ADAMANT se situe entre les deux. Il ne concerne tout d'abord qu'un seul SCN sur les trois, celui des AN pour lesquelles il s'inscrira dans le système d'information archivistique mis en place au moment de l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine pour les archives papier, et aura aussi vocation à remplacer le système d'archivage numérique Constance existant sur le site de Fontainebleau. Son budget sur la période 2015-2019 est de 7,7 M€, hors charges de ressources humaines internes estimées à 4,72 M€ au total avec le projet AD-ESSOR. À ce jour, la mise en production de la version 1 du socle est prévue pour le 1^{er} mars 2018 avec deux sites de stockage opérationnels à cette date. Le troisième site ne devrait l'être qu'un an plus tard au moment de la mise en production de la version 2. La DINSIC, déjà saisi pour avis, a rendu un avis favorable le 18 mai 2016.

L'autre déclinaison du programme VITAM par le MCC est le projet AD-ESSOR, qui vise à accélérer le développement (très hétérogène) des plateformes d'archivages dans les collectivités territoriales. Son budget sur la période 2015-2019 est de 4,12 M€, hors charges de ressources humaines internes.

Le socle VITAM n'est pas réservé aux seuls trois ministères partenaires du programme. Le ministère de l'environnement a déjà conclu en 2016 une convention pour l'adapter et une autre convention est en voie de finalisation avec l'Agence de services et de paiement. Des discussions sont en cours avec le ministère de la justice. Les ministères économiques et financiers ont aussi manifesté un intérêt pour utiliser le socle VITAM dans le cadre du projet DIADEM de dématérialisation des dossiers d'agents des ministères économiques et financiers, compte tenu des limitations de leurs propres plateformes d'archivage numérique (ATLAS, utilisée pour l'archivage intermédiaire de la seule direction générale des finances publiques ne permet pas la pérennisation des formats, et ARCADE ne concerne que l'archivage intermédiaire et définitif des données bureautiques et de messagerie de l'administration centrale).

Si le nombre de ministères qui adapteront le socle logiciel VITAM n'est pas connu à ce jour, il est en revanche certain que la mise en place d'un archivage électronique aura des répercussions sur le réseau des Archives départementales. Alors que celles-ci dépendent des conseils généraux, plus de la majorité des archives qu'elles conservent (2 500 km fin 2015) sont celles des services de l'État déconcentrés ayant leur siège dans le département.

Les modalités de versement des archives électroniques des services déconcentrés de l'État n'ont pas encore été arrêtées à ce jour, mais il n'est pas certain que le choix d'un versement aux Archives départementales soit le plus pertinent, la proximité géographique n'ayant plus pour des données immatérielles l'intérêt qu'elle a pour des archives papier.

IV - La nécessité de mieux articuler le droit sur les archives avec les autres législations

La recommandation du rapport de M. Braibant de 1996 de mieux articuler le droit sur les archives avec les dispositions relatives au secret national n'a pas été suivie d'effet. Ni la loi de 2008 ni le code du patrimoine dans sa rédaction en vigueur ne mentionnent la classification et son impact en termes de conservation et de communication des archives. Selon l'instruction générale interministérielle 1300 de 2011, les documents ou données classifiés Très Secret-Défense doivent rester dans l'administration productrice et ne peuvent être versés à un service d'archives qu'après avoir fait l'objet d'une procédure préalable de déclassification. Si les documents ou données classifiés Secret-Défense ou Confidentiel-Défense peuvent être versés à un service d'archives, ni l'expiration des délais de communicabilité applicables (50, 75 ou 100 ans en fonction de la sensibilité des informations) ni les arrêtés éventuels de dérogation générale n'entraînent automatiquement leur ouverture à la communication, car ils doivent être déclassifiés au préalable.

Contrairement aux règles régissant la classification aux États-Unis (cf. annexe n° 5), il n'existe pas en France de procédure de déclassification automatique. Comme seul le service émetteur des documents peut décider de leur déclassification, le processus est encore alourdi quand un même dossier comprend des documents classifiés provenant de plusieurs émetteurs. La nécessité d'un marquage de chaque document avec la mention « déclassifié le ... » constitue une source supplémentaire de difficultés pratiques, de délais et de coûts, comme l'a montré l'ouverture des archives de la Seconde Guerre mondiale non encore communicables (1,2 kml dont 700 ml aux Archives nationales), annoncée le 8 mai 2015 par le Président de la République, et formalisée par l'arrêté de dérogation générale du 24 décembre 2015.

La mise en œuvre de l'arrêté du 24 décembre 2015 de dérogation générale

Les fonds ouverts par la dérogation générale ne comportant pas de documents classifiés, sont devenus communicables dès la parution de l'arrêté du 24 décembre 2015, qui a été accompagné de deux notes d'information du SIAF au réseau des services publics d'archives.

En revanche, les fonds comportant des documents encore classifiés ne sont pas tous communicables à ce jour. L'équipe formée aux AN pour leur déclassification comprend des agents des ministères de l'intérieur et de la défense. Le marquage des documents, en partie délégué aux agents des AN, est précédé par des décisions formelles de déclassification prises par ces ministères, qui ont établi la liste des fonds et des articles (cartons ou dossiers) concernés.

D'ores et déjà, la quasi-totalité des dossiers comportant des documents classifiés demandés par des chercheurs ont été déclassifiés et leur sont accessibles. Les travaux en cours portent sur ceux ouverts par la dérogation générale mais non encore demandés, et sur les nouvelles demandes d'accès formulées par les chercheurs. Ces derniers sont informés de l'état d'avancement à travers un comité scientifique *ad hoc*, constitué d'archivistes et de chercheurs et d'un représentant du SIAF

Il importe de préciser la manière selon laquelle les délais de communicabilité applicables aux documents protégés par le secret de la défense nationale s'articulent avec les dispositions organisant la classification de ces documents, afin d'éviter le non-accès à ceux qui n'auraient pas été déclassifiés. À l'instar d'autres pays, le choix pourrait être fait de

l'instauration de procédures automatiques de déclassification ou de revue systématique des documents classifiés, qui pourrait être confiée aux hauts fonctionnaires de défense et de sécurité.

La nécessité d'une meilleure articulation des dispositions du code du patrimoine relatives aux archives avec celles d'autres législations concerne d'autres secrets protégés par la loi, comme le secret médical. En effet, si l'article L. 1110-4 du code de la santé, tel que récemment modifié par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé, prévoit quelques cas de levée du secret médical, il ne fait aucune mention de la communication possible de documents comportant des renseignements individuels de caractère médical à l'issue du délai prévu par l'article L. 213-2 du code du patrimoine (25 ans après le décès d'une personne ou 120 ans après la naissance).

Par ailleurs, si la loi de 2008 a permis de mettre en cohérence le droit archivistique avec la loi CADA de 1978, les modifications apportées depuis à cette dernière, désormais codifiée dans le code des relations entre le public et l'administration, appellent une nouvelle harmonisation. Ainsi que le détaille l'annexe n° 8, ces modifications résultent de la transposition de la directive européenne 2013/37/UE du 26 juin 2013 sur la réutilisation des informations publiques, et plus récemment des nouvelles dispositions de loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Une harmonisation avec les dispositions issues de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (dite loi CNIL car ayant instauré la Commission nationale de l'informatique et des libertés) sera aussi nécessaire. Ces dispositions vont, en effet, être affectées par l'entrée en vigueur le 25 mai 2018 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 sur la protection des données à caractère personnel. Ce texte a été adopté après quatre ans de négociations et de controverses, notamment sur l'instauration d'un « droit à l'oubli », qui aurait eu des conséquences sur la collecte future d'archives nominatives si la mobilisation du réseau archivistique et l'action menée notamment par le SIAF n'avaient pas permis de l'encadrer (cf. annexe n° 8).

Compte tenu des liens complexes entre toutes ces législations, c'est une réflexion d'ensemble sur les dispositions affectant les archives qui s'impose, et non des modifications introduites au gré des différents projets de lois, comme récemment avec la loi LCAP du 7 juillet 2016 (cf. annexe n° 8). Ainsi, le DIAF devrait saisir le CIAF dans les meilleurs délais des problèmes juridiques susmentionnés afin de mieux articuler le droit sur les archives avec les autres législations. À l'instar de la Suisse⁴⁹, la réflexion à mener pourrait aussi être l'occasion de s'interroger sur la place du droit des archives au sein du code du patrimoine (critiquée au moment de la codification de la loi de 1979, car mettant en avant leur dimension patrimoniale au détriment de leurs fonctions administrative, juridique et scientifique). Il est indéniable qu'avec le fait numérique les archives se distinguent encore plus des autres biens culturels.

⁴⁹ La loi fédérale sur l'archivage du 26 juin 1988, qui figurait dans la partie « archives, bibliothèques, musées », du recueil systématique du droit fédéral, a été déplacée dans celle des « droits fondamentaux », à la rubrique « droit à la vie et liberté personnelle ». Le canton d'Argovie s'est doté en 2007 d'une loi unique sur l'information du public, la protection des données et les archives. Le canton du Valais a fait de même en 2008

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que la généralisation des missions ministérielles avait été recommandée par M. Braibant en 1996, c'est le mouvement inverse qui s'est accentué, le nombre des missions n'étant plus de que de six depuis 2011. Le MCC estime pourtant ce modèle préférable à celui des services ministériels d'archives et plaide pour sa généralisation. Il importe qu'un choix organisationnel clair soit fait entre les deux modèles.

La recommandation de M. Braibant pour une régularisation des services d'archives dérogatoires n'a pas été mise en œuvre non plus. La loi sur les archives de 2008 a pourtant supprimé la nécessité d'un texte réglementaire pour les encadrer, une convention avec la direction des Archives de France suffisant. Seulement huit ont été conclues, ou sont en voie de l'être, alors qu'il existerait des dizaines de services bénéficiant d'une autonomie de fait.

Alors que l'absence de monopole des Archives nationales aurait dû être palliée par la mise en place d'un dispositif de pilotage interministériel, celui-ci n'est devenu effectif qu'en 2012, avec l'instauration d'un délégué interministériel aux Archives de France et la recréation d'un comité interministériel, le précédent CIAF institué en 2002 étant resté virtuel. Les travaux menés au sein du nouveau CIAF, dûment réuni depuis 2013, ont permis l'élaboration d'un cadre commun de modernisation des archives et d'autres réalisations concrètes. Les prochains travaux devraient permettre de combler le retard en matière de portail interministériel des archives et de doter l'administration française d'un système mutualisé d'archivage électronique dans le cadre du programme VITAM.

Ce programme est financé à hauteur de 16,53 M€ par le PIA 2, alors qu'il aurait dû relever de crédits budgétaires votés en loi de finances. Son coût total est estimé à 56 M€, avec les financements des trois ministères partenaires, dont celui du MCC pour notamment le projet ADAMANT. Il est regrettable que ce projet ne concerne que les AN, et pas les deux SCN spécialisés.

Cette situation, marquée par une incapacité récurrente à mutualiser les projets informatiques entre les trois SCN (alors qu'il a été possible de le faire au niveau de trois ministères), constitue un argument supplémentaire pour faire évoluer le statut de ces services, comme précédemment recommandé.

De même que le CIAF, le Conseil supérieur des archives n'a pas été réuni pendant une longue période. Sa composition mériterait d'être revue afin qu'il joue le rôle scientifique qui lui est assigné.

Avec sa loi sur les archives de 1979, la France a longtemps servi de modèle. L'appréciation portée sur celle de 2008 a été plus mitigée, les avancées notables en termes d'accès s'étant accompagnées de reculs sur certains points et d'une prise en compte insuffisante du fait numérique. Si les modifications apportées récemment au droit des archives par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine étaient opportunes, la nécessité de mieux articuler celui-ci avec les autres législations demeure, notamment avec celles relatives au secret de la défense nationale.

En conséquence, la Cour émet les deux recommandations suivantes :

- 7. opter au sein des ministères pour un seul modèle d'organisation (mission ou service ministériel d'archives) et procéder à cette occasion à un rapprochement avec les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs, les correspondants informatique et liberté et ceux de la mission Etalab, voire avec les services de documentation ;*
 - 8. revoir la composition du Conseil supérieur des archives pour l'adapter à sa mission en réduisant le nombre de membres et en limitant la participation aux personnalités extérieures.*
-

Conclusion générale

Contrairement à l'image de vieux papiers qu'elles peuvent évoquer, les Archives nationales ne sont pas cantonnées au passé, mais sont concernées au premier chef par le présent et l'avenir. Dans l'exercice de leur mission de collecte, elles doivent constamment arbitrer dans la sélection qu'elles font des archives à conserver pour une communication future. Elles doivent aussi répondre à des demandes, parfois contradictoires, mais également légitimes, d'une plus grande libéralisation de l'accès à l'information, d'une part, et d'une meilleure protection des données personnelles, d'autre part.

La liberté d'accès aux archives est considérée comme un indicateur important du caractère démocratique d'un État. Avec sa loi sur les archives de 1979, la France a longtemps servi de modèle. L'appréciation portée sur celle de 2008 a été plus mitigée, les avancées notables en termes d'accès s'étant accompagnées de reculs sur certains points. La loi n'a pas permis non plus de mieux articuler le droit sur les archives avec les autres législations relatives aux différents types de secrets, problème qui persiste à ce jour. L'autre reproche qui a été fait à la loi de 2008 tenait à une prise en compte insuffisante du fait numérique. Les nouvelles dispositions introduites en 2016 par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine et celle pour une République numérique ont permis de remédier, en partie, à cette carence.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication constituent indéniablement de nouveaux défis pour les Archives nationales. En plus d'amplifier le volume de l'information produite, la révolution numérique encourage sa volatilité. Avec la disparition des supports directement accessibles, elle fait disparaître les documents pour ne laisser que des données immatérielles, beaucoup plus difficiles à préserver dans leur intégrité, à pérenniser, à sécuriser et authentifier. Si l'archiviste était déjà légitime pour intervenir tout au long du cycle de vie des archives, compte tenu de la conception juridique de celles-ci en France, il doit maintenant être présent encore plus en amont, avant même la production des données et leur diffusion, soit dès la conception des systèmes d'informations ou des bases de données. Cette évolution participe de la nécessité d'un renforcement de la politique interministérielle des archives. En termes d'organisation, il importe qu'un choix clair soit fait entre le modèle des missions pilotées par le SIAF et celui des services d'archives relevant entièrement des ministères. Il importe également que les services d'archives dérogatoires soient tous recensés et encadrés.

Par ailleurs, contrairement à une opinion souvent répandue l'archivage électronique ne fait pas disparaître le besoin récurrent pour les services d'archives de trouver de la place. En effet, les archives numériques ne sont pas stockées « dans un nuage » (*cloud*), mais dans un centre de données (*data center*) bien physique, regroupant tous les équipements nécessaires (ordinateurs centraux, baies de stockage, équipements de réseaux et de télécommunications), qui ne doit pas seulement être dupliqué, voire tripliqué comme pour le programme VITAM, en plus d'être sécurisé et climatisé pour une conservation pérenne à long terme.

Si pour le projet ADAMANT, le ministère de la culture et de la communication envisage que le CNMN d'Espeyran soit utilisé comme troisième centre de données (conservation « froide » sur bandes LTO), il lui faudra deux autres centres pour la conservation « chaude ». Il lui faudra également prendre des décisions sans trop tarder pour accueillir les archives non dématérialisées, encore très volumineuses compte tenu des arriérés de versement, et éviter que les Archives nationales ne se retrouvent rapidement dans une nouvelle impasse immobilière susceptible de paralyser leur fonctionnement.

Dans le domaine archivistique, les aspects immobiliers ont, en effet, une importance déterminante, non seulement pour la qualité de conservation des archives existantes mais aussi pour la détermination du volume de collecte de nouvelles archives. Le ministère de la culture et de la communication a longtemps fait preuve d'un manque d'anticipation dans ce domaine. La construction du centre de Pierrefitte-sur-Seine a constitué une avancée majeure mais n'a pas donné lieu à une véritable rationalisation des implantations des Archives nationales. En outre, avec la fermeture du site de Fontainebleau décidée en 2016, elle ne constitue pas la solution présentée comme pérenne pour 30 ans, la capacité de stockage apparaissant d'ores et déjà insuffisante à l'horizon de 2023-2024. Il importe de ne pas réitérer les erreurs du passé et de prévoir, dès à présent, les projets immobiliers à lancer en tenant compte, de manière plus réaliste qu'auparavant, des perspectives de versement d'archives par les services producteurs et du devenir du site historique de Paris. C'est pourquoi l'étude de l'extension du centre de Pierrefitte-sur-Seine est à mener sans tarder. Il est aussi nécessaire que, dans ce cadre, soient envisagées toutes les possibilités concernant les fonds d'archives actuellement conservés sur le site de Paris pour trouver la meilleure solution sur le plan archivistique et sur celui de la bonne gestion des deniers publics.

Le ministère de la culture et de la communication a aussi tardé à donner aux centres des Archives nationales une marge d'autonomie qu'il avait accordée précédemment à ses services dans d'autres secteurs, en particulier celui des musées. Si la création de trois SCN à compter de 2007 a constitué un progrès notable, les limites de ce statut apparaissent aujourd'hui. Le ministère n'a pas accompagné cette évolution statutaire avec l'efficacité attendue, exerçant ses missions de pilotage et de contrôle de manière incomplète et limitant les initiatives des SCN dans le domaine notamment de la gestion des ressources humaines. Une nouvelle dynamique doit être insufflée afin de moderniser la gestion et de mieux responsabiliser les dirigeants. Au-delà d'améliorations ponctuelles apportées au contrôle ministériel et à la gestion, le regroupement des trois SCN actuels au sein d'un établissement public à caractère administratif apparaît comme une évolution réellement susceptible d'accélérer l'atteinte de ces objectifs, tout en ouvrant davantage les Archives nationales sur l'extérieur.

Ce nouveau statut permet enfin, par le découplage plus net des rôles de chef de file interministériel et de tuteur d'un établissement opérateur de référence, une efficacité accrue de l'exercice de ces deux responsabilités.

Glossaire

- ADAMANT** . *Administration des archives et de leurs métadonnées aux archives nationales dans le temps* (projet d'archivage électronique du ministère de la culture et de la communication)
- AN** Archives nationales
- ANIFOM** Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer supprimée
- ANOM** Archives nationales d'outre-mer
- ANMT** Archives nationales du monde du travail
- APS/APD** avant-projet sommaire/avant-projet détaillé
- ARCHIPEL** . *Archivage pérenne électronique* (projet d'archivage électronique du ministère de la défense)
- AUSPAN** Association des usagers du service public des Archives nationales
- CADA** Commission d'accès aux documents administratifs
- CEA** Commissariat à l'énergie atomique
- CeCILL** **CEA CNRS INRIA Logiciel Libre** (licence de logiciel libre développée conjointement par ces trois organismes)
- CHAN** Centre historique des Archives nationales (Paris)
- CAC** Centre des archives contemporaines (Fontainebleau)
- CAMT** Centre des archives du monde du travail (Roubaix)
- CAOM** Centre des Archives d'outre-mer (Aix-en-Provence)
- CAP** Commission administrative paritaire
- CD-ROM** *Compact Disc – Read Only Memory* (disque optique)
- CHSCT** Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
- CIAF** Comité interministériel des Archives de France
- CIL** Correspondant informatique et liberté
- CNIL** Commission nationale informatique et liberté
- CNM** Centre national du microfilm d'Espeyran
- CNMN** Centre national du microfilm et de la numérisation d'Espeyran
- CNRS** Centre national de la recherche scientifique
- COP** Contrat d'objectifs et de performance
- COPA** Convention d'occupation précaire avec astreinte
- CT/CTP** Comité technique/comité technique paritaire
- CTA** Comité technique des Archives (nationales)
- CTAC** Comité technique de l'administration centrale
- CTM** Comité technique ministériel
- DGPat** Direction/directeur des patrimoines (ministère de la culture)
- DIAF** Délégué interministériel aux Archives de France
- DISIC/DINSIC** Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication/direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
- DMAAR** Département du Moyen Âge et de l'Ancien Régime (des Archives nationales)

DMC	.....	Département du minutier central (des notaires des Archives nationales)
ECPAD	.....	Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense
EMOC	.....	Établissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels
EPA/EPIC	...	Établissement public à caractère administratif/industriel et commercial
EPS	.....	établissement public de santé
Etalab	.....	Mission créée par le décret n° 2011-194 du 21 février 2011 pour le développement d'un portail unique interministériel des données publiques françaises (plate-forme data.gouv.fr)
ETP/ETPT	..	Équivalent temps plein/équivalent temps plein travaillé
HT	.....	Hors taxes
IGAC	.....	Inspection générale des affaires culturelles
IGH	.....	Immeuble de grande hauteur
INRAP	.....	Institut national de recherches d'archéologie préventive
INRIA	.....	Institut national de recherche en informatique
Kml	.....	Kilomètre linéaire
LCAP	.....	(Loi relative à la) liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
LTO	.....	<i>Linear Tape-Open</i> (bande magnétique de conservation au format ouvert)
MAREVA	....	<i>Méthode d'analyse et de remontée de la valeur</i> visant à mesurer la valeur des projets informatiques dans la sphère publique
MCC	.....	Ministère de la culture et de la communication
MI	.....	Mètre linéaire
NARA	.....	<i>National Archives and Records Administration</i> (Archives fédérales américaines)
NAS	.....	Nécessité absolue de service
OAIS	.....	<i>Open Archival Information System</i> (modèle issu du domaine des données aérospatiales et aéronautiques, mais qui fait autorité dans le monde des archives, des bibliothèques et des musées pour le développement notamment de l'archivage électronique)
ONAC-VG	...	Office national des anciens combattants et victimes de guerre
OPPIC	.....	Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture
PAF	.....	programme architectural et fonctionnel
PSCE	.....	Projet scientifique, culturel et éducatif
PRADA	.....	Personne responsable de l'accès aux documents administratifs
PRIAM	.....	Programme informatique de préarchivage informatisé des archives des ministères (mis en place sur le site de Fontainebleau des Archives nationales dans les années 1970)
RGPP	.....	Révision générale des politiques publiques
SAPHIR		<i>Système d'archivage pérenne pour l'histoire, l'information et la recherche</i> (du ministère des affaires étrangères)
SCN	.....	Service à compétence nationale
SHD	.....	Service historique de la défense (ministère de la défense)
SIA	.....	Système d'information archivistique
SIAF	.....	Service interministériel des Archives de France
SIV	.....	<i>Salle des inventaires virtuelle</i> (des Archives nationales)
SNT	.....	Service national des travaux (ministère de culture et de la communication)
TTC	.....	Toutes taxes comprises
VITAM		<i>Valeurs immatérielles transmises aux archives pour mémoire</i>

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de saisine de la présidente de la commission des finances du Sénat et réponses du Premier président de la Cour des comptes.....	110
Annexe n° 2 : personnes rencontrées	114
Annexe n° 3 : rapports et autres publications consultés	119
Annexe n° 4 : définitions.....	127
Annexe n° 5 : éléments de comparaison internationale.....	134
Annexe n° 6 : chronologie des principaux textes législatifs et réglementaires et décisions concernant les archives.....	140
Annexe n° 7 : historique de l'organisation des Archives depuis 1789	145
Annexe n° 8 : évolution de la législation sur les archives	155
Annexe n° 9 : historique du site des archives de Paris	166
Annexe n° 10 : historique du site des archives d'Aix-en-Provence	171
Annexe n° 11 : historique du site des archives de Fontainebleau	172
Annexe n° 12 : historique du centre d'Espeyran	174
Annexe n° 13 : historique du site des archives de Roubaix	175
Annexe n° 14 : les archives audiovisuelles de la Justice.....	177
Annexe n° 15 : les minutes et répertoires des notaires	178
Annexe n° 16 : tableau des effectifs des trois SCN.....	179
Annexe n° 17 : instances réglementaires des trois SCN.....	181
Annexe n° 18 : budget des trois SCN.....	182
Annexe n° 19 : opérations de mécénat	184

Annexe n° 1 : lettre de saisine de la présidente de la commission des finances du Sénat et réponses du Premier président de la Cour des comptes

A1507437 KZZ
21/12/2015



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des
comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 18 décembre 2015

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de trois enquêtes portant respectivement sur :

MICHELE ANDRE

- l'enseignement français à l'étranger ;
- la compétitivité du transport aérien ;
- les archives nationales.

PRESIDENTE
DE LA COMMISSION DES
FINANCES

Les deux premières enquêtes pourraient être remises en septembre 2016 et la troisième en octobre 2016.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes. Je n'exclus pas de poursuivre ces échanges au début de l'année prochaine de manière à pouvoir déterminer des thèmes d'enquêtes susceptibles d'être remises au premier semestre 2017.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michèle André

Cour des comptes

**Le Premier président**

Le - 5 JAN. 2016

Madame la Présidente,

En réponse à votre courrier en date du 18 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *l'enseignement français à l'étranger* sera réalisé par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia. Il pourra vous être remis en septembre 2016.

L'enquête sur *la compétitivité du transport aérien* sera préparée par la septième chambre, présidée par Mme Evelynne Ratte, et pourra également vous être transmise au mois de septembre 2016.

Le rapport sur *les archives nationales* sera réalisé par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati, et vous sera remis en octobre 2016.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets ainsi que pour évoquer les autres travaux que la Cour pourrait remettre à votre commission au premier semestre 2017.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Didier Migaud

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes



Le Premier président

Le 25 FEV. 2016

Madame la Présidente,

Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier en date du 5 janvier 2016, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur les archives nationales que vous avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sera préparé par la troisième chambre de la Cour. L'instruction a été confiée à Mme Michèle Coudurier, conseillère maître, et M. Philippe Duboscq, conseiller référendaire, assistés de M. Hervé Merlin, conseiller de chambre régionale des comptes en stage à la Cour. M. Christophe Blanchard-Dignac, conseiller maître en service extraordinaire, assurera le contre-rapport. Le président de la section « culture et communication » de la troisième chambre, M. Jacques Tournier, et les magistrats concernés ont pu rencontrer, le 27 janvier dernier, MM. Vincent Eblé et André Gattolin, sénateurs, désignés par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

Au vu de ces échanges, je vous propose que cette enquête aborde tout particulièrement les points suivants :

- Un rappel des principales évolutions intervenues en matière de politique publique des archives depuis la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979, une description de la situation française et une comparaison, dans la mesure du possible, avec celle d'autres pays occidentaux.
- Un bilan de la réforme mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2007, portant notamment sur les aspects suivants :
 - la pertinence du choix de la création de trois services à compétence nationale (SCN), l'un généraliste (« Archives nationales » en Ile-de-France), les deux autres spécialisés (« Archives nationales de l'outre-mer » à Aix-en-Provence et « Archives nationales du monde du travail » à Roubaix) ;
 - l'organisation et le degré d'autonomie des trois SCN, ainsi que la tutelle exercée sur eux par la direction des archives de France (DAF) puis par le service interministériel des archives de France (SIAF), service créé fin 2009 au sein de la nouvelle direction générale des patrimoines ;

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes



Le Premier président

12 MAI 2016

Madame la Présidente,

Comme suite à la réunion tenue le mardi 3 mai dernier à la Cour entre MM. les Sénateurs Vincent Eblé et André Gattolin et les rapporteurs, je suis en mesure de vous confirmer que la Cour pourra vous remettre le mardi 15 novembre 2016 l'enquête prévue sur les *archives nationales* que vous avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Annexe n° 2 : personnes rencontrées

Services du Premier Ministre

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique – Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

M. Jean-Séverin Lair, directeur de programme, programme VITAM

Ministère de la culture et de la communication

Cabinet

Mme Laurence Engel, ancienne directrice de cabinet du ministre de la culture et de la communication, Mme Aurélie Filippetti (2012-2014)

Fabrice Bakhouché, ancien directeur de cabinet de la ministre et de la communication, Mme Fleur Pellerin (2014-2016)

Secrétariat général

M. Emmanuel Belluteau, ancien chef du service des affaires financières et générales (2010-2013)

Inspection générale des affaires culturelles (IGAC)

M. Richard Lagrange, inspecteur général

M. Paul Tolila, chargé de mission

Direction générale des patrimoines

M. Michel Clément, préfigurateur de la direction générale des patrimoines (2008-2009), ancien directeur de l'architecture et du patrimoine (2003-2008)

M. Philippe Béval, ancien directeur général des patrimoines (2010-2012) et ancien directeur des Archives de France (1998-2000)

M. Vincent Berjot, directeur général des patrimoines et délégué interministériel aux Archives de France (depuis 2012)

Ancienne direction des Archives de France (DAF) et service interministériel des Archives de France (SIAF)

Mme Martine de Boisdeffre, ancienne directrice des Archives de France (2001-2010)

M. Hervé Lemoine, directeur chargé des Archives (depuis 2010)

M. Hervé Delmare, adjoint au directeur chargé des Archives, responsable de la délégation à la coordination et au pilotage des services publics d'archives

Service à compétence nationale « Archives nationales » (AN)

Mme Isabelle Neuschwander, ancienne directrice des Archives nationales (2007-2011) et directrice du projet du nouveau centre de Pierrefitte-sur-Seine (2005-2007), actuellement inspectrice générale des affaires culturelles à l'IGAC

Mme Agnès Magnien, ancienne directrice des Archives nationales (2011-2014) et actuelle directrice des collections de l'Institut national de l'audiovisuel (INA)

Mme Françoise Banat-Berger, directrice (depuis 2014)

M. Nicolas Houzelot, directeur adjoint (depuis 2014)

M. Jean-Luc Bichet, architecte, chargé de mission auprès du directeur adjoint

M. Emmanuel Rousseau, directeur des fonds

M. Thibault Girard, responsable du département des archives privées d'architectes et des archives nominatives et sérielles

Mme Martine Sin Blima-Barru, responsable du département de l'archivage électronique et des archives audiovisuelles

Mme Nathalie Le Bec, cheffe du service juridique

M. Philippe Donnart, chef du service budgétaire et comptable

M. Arnaud Planeille, chef du service des ressources humaines

Représentants des personnels dans les différentes instances : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) des Archives nationales ; comité technique des Archives (CTA), de l'administration centrale (CTAC), du ministère (CTM) ; commission administrative paritaire (CAP)

M. Wladimir Susanj, adjoint d'accueil, de surveillance et de magasinage, représentant du personnel au CHSCT, au CTA et au CTM, secrétaire général du syndicat des Archives de France CGT

Mme Isabelle Foucher, chargée d'études documentaires, représentante du personnel au CHSCT, au CTA, au CTAC et à la CAP des chargés d'études documentaires (CGT Archives)

M. Eric Desrues, adjoint d'accueil, de surveillance et de magasinage, membre du bureau de la CGT Archives

M. Médéric Robert, adjoint d'accueil, de surveillance et de magasinage, représentant du personnel au CHSCT (SUD Archives)

Mme Denise Ogilvie, conservatrice en chef du patrimoine, représentante du personnel au CTA (SUD Archives)

Mme Violaine Challeat-Fonck, conservatrice du patrimoine, représentante du personnel au CHSCT (CFDT Archives)

M. Sébastien Nadiras, conservateur du patrimoine, représentant du personnel au CHSCT (CFDT Archives)

Mme Maïa Pirat, secrétaire de documentation, représentante du personnel au CHSCT (CFDT Archives)

Mme Nadine Gastaldi, conservatrice générale du patrimoine, responsable de la mission des cartes et plans, représentante du personnel au CTA (CFDT Archives)

Mme Annick Pegeon, responsable du service éducatif, représentante du personnel au CHSCT des AN (CFDT Archives)

Mme Claire Béchu-Benazet, conservatrice générale du patrimoine, représentante du personnel au CTA et au CHSCT (CGC Culture)

Mme Marion Veyssière, conservatrice en chef du patrimoine, responsable du département de la justice et de l'intérieur, conservatrice du patrimoine, représentante du personnel à la CAP des conservateurs (CGC Culture)

Service à compétence nationale « Archives nationales d'outre-mer » (ANOM)

M. Benoît Van Reeth, directeur (depuis 2014)

Mme Audrey Lascour-Rossignol, secrétaire générale (depuis 2016)

M. Joël Poivre, conservateur en chef du patrimoine, représentant du personnel au CT Archives et au CHSCT commun aux ANOM et aux ANMT (CFDT Culture)

Mme Isabelle Chiavassa, conservatrice en chef du patrimoine, représentante du personnel au CT Archives et au CHSCT commun aux ANOM et aux ANMT (CFDT Culture)

Mme Laetitia Vorosan-Godfrin, ingénieure des services culturels et du patrimoine

Service à compétence nationale « Archives nationales du monde du travail » (ANMT)

M. Louis Le Roc'h Morgère, directeur des ANMT (de 2012 à début 2016)

Mme Martine Le Roc'h Morgère, directrice adjointe (de 2012 à mi-2016)

M. Vincent Bouilly, conservateur du patrimoine, adjoint au directeur (depuis 2014) et directeur par intérim jusqu'au 30 juin 2016

Mme Gersende Piernas, secrétaire générale de la section CGT-Archives des ANMT, représentante du personnel au CT Archives et au CHSCT commun aux ANOM et aux ANMT

Mme Elise Dutartre, responsable du pôle « public »

M. Patrick Rybarczyk, représentant du personnel au CT Archives et au CHSCT ANMT-ANOM

M. Laurent Delacroix, adjoint technique

M. Emmanuel Vandecavez, adjoint technique

M. René Brumain, ouvrier professionnel

Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)

Mme Cécile Favarel-Garrigues, secrétaire générale

Mme Morwena Rolnin, chef du département des marchés et des affaires juridiques

M. Laurent Maunoury, chef du département opérationnel B

M. Arnaud Lemaire, chef de projets

Mme Brigitte Lebhar, chef du service de la conservation des archives

Conseil supérieur des archives

M. Jean-Louis Debré, président (depuis début 2016)

Mme Georgette Elgey, ancienne présidente

École nationale des chartes

Mme Christine Nougaret, professeur d'archivistique, diplomatique et histoire des institutions contemporaines, par ailleurs vice-présidente (depuis début 2016) du Conseil supérieur des archives

Institut national du patrimoine

M. Philippe Barbat, directeur (depuis 2014), ancien chargé de mission auprès du directeur des Archives de France et ancien conseiller patrimoine au cabinet de la ministre de la culture et de la communication

Autres ministères

Ministère de la défense

Mme Evelyne Ratte, présidente de la Commission consultative du secret de la défense nationale

Mme Solange Apik, ancienne directrice de la mémoire, du patrimoine et des archives

M. Henri Zuber, directeur adjoint du service historique de la défense (depuis 2016)

Autres - France

Association des archivistes français (AAF)

M. Pierre-Frédéric Brau, président du bureau de l'association (depuis 2016), par ailleurs directeur départemental des Archives départementales de l'Yonne

Mme Charlotte Maday, ancienne vice-présidente chargée de la représentation nationale et internationale, par ailleurs ancienne responsable du service des archives de l'université Paris Diderot (Paris VII) et archiviste actuelle de Saint-Gobain

Société des Amis des Archives de France (SAAF)

M. Alain Moreau, président et, par ailleurs, président de la commission des archives notariales du Conseil supérieur des archives et ancien président de l'Institut international d'histoire du notariat,

M. Jean-François Potton, trésorier

Mme Paule René-Bazin, secrétaire générale et ancienne conservatrice générale du patrimoine ayant exercé des fonctions dans plusieurs services d'archives

Usagers des archives

M. Vincent Duclert, historien et auteur, par ailleurs, de nombreuses publications sur les archives

M. Philippe Lorentz, professeur des universités (histoire de l'art médiéval), université Paris- Sorbonne (Paris IV), directeur d'études à l'École pratique des hautes études

M. Gilles Morin, historien, président-fondateur de l'Association des usagers du service public des Archives nationales

M. Antoine Djikpa, généalogiste associé, président de l'Union des syndicats de généalogistes professionnels (USGP ou Généalogistes de France)

Mme Isabelle Malfant-Masson, généalogiste, vice-présente de Généalogistes de France et présidente de la chambre syndicale des généalogistes professionnels

M. Gérald Postansque, directeur organisation et qualité, délégué général de Généalogistes de France

M. Hervé Dolidon, secrétaire général de Généalogistes de France

Cour des comptes

Mme Nathalie Mevel, archiviste

Mme Anastasia Iline, auditrice, ancienne directrice des Archives départementales de Hautes-Alpes (2005-2009) et de Mayotte (2009-2012)

International*Conseil international des archives/International Council on Archives (ICA)*

M. David A Leitch, secrétaire général

M. Didier Grange, archiviste de la ville de Genève et conseiller spécial auprès de l'ICA

Annexe n° 3 : rapports et autres publications consultés

Rapports français

Rapports publics de la Cour des comptes

La tenue des archives, insertion dans la deuxième partie du *Rapport public annuel 1981* consacrée aux administrations de l'État

Les grands chantiers culturels, rapport public thématique de décembre 2007

Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes, insertion dans le *Rapport public annuel 2008*

Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain, insertion dans le *Rapport public annuel 2015*

Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan insatisfaisant, insertion dans le *Rapport public annuel 2015*

Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger, rapport public thématique de décembre 2015

Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques, rapport d'enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale de janvier 2016

Rapports de corps de contrôle ou d'inspection et de missions ad hoc

Les Archives en France, rapport remis le 28 mai 1996 au Premier ministre par M. Guy Braibant (rapport publié à la Documentation française)

Le rapport *Les Archives en France* de M. Guy Braibant de mai 1996

Le rapport *Les Archives en France* a été remis le 28 mai 1996 par M. Guy Braibant, président de section honoraire au Conseil d'État (et fils par ailleurs d'un ancien directeur des Archives de France) au Premier ministre, M. Alain Juppé. Il faisait suite à une demande faite le 25 mars 1995 par son prédécesseur, M. Édouard Balladur, de dresser un bilan de la loi de 1979 sur les archives.

Non limité à la loi, le bilan sévère dressé par M. Braibant a constitué un véritable état des lieux, comme en témoignent les multiples propositions émises (40) et les problèmes « nombreux et parfois graves » énumérés dans la lettre d'accompagnement du rapport : « sort des archives publiques des personnalités politiques ; pertes et destructions, volontaires ou non ; insuffisante attention portée aux archives économiques et sociales, notamment celles des entreprises ; dispositif restrictif d'accès aux archives, par rapport à des pays comparables aux nôtres, avec les inconvénients qui en résultent pour la recherche historique française et l'exercice des droits des citoyens ; défaut de cohérence des textes sur la transparence administrative de 1978 et 1979 ; faiblesse des structures centrales, qui devraient être améliorées dans le cadre de la réforme de l'État ; conséquences d'une décentralisation qui a eu des effets heureux mais n'a pas été entièrement maîtrisée ».

Pour une refondation de la politique culturelle, rapport remis le 18 octobre 1996 au ministre de la culture et de la communication par M. Jacques Rigaud (rapport publié à la Documentation française)

Le rapport *Pour une refondation de la politique culturelle d'octobre 1996*

Début 1996, le ministre de la culture, M. Philippe Douste-Blazy, a demandé à M. Jacques Rigaud une étude visant à redéfinir les priorités de la politique culturelle et le mode de fonctionnement du ministère. La commission présidée par M. Rigaud a remis son rapport en octobre 1996 après de larges consultations. L'alternance politique de 1997 n'a pas permis de donner suite aux préconisations.

Pour les Archives nationales, elles étaient les suivantes : « Un rapport récent de M. Braibant préconise [leur] transformation en établissement public. Dans la ligne des principes généraux retenus par la commission, celle-ci ne peut, en tout état de cause, que recommander cette dernière réforme ».

Écartant l'option d'une « grande direction du patrimoine de l'écrit regroupant exclusivement archives et bibliothèque et qui aurait la tutelle de la Bibliothèque nationale de France et des Archives nationales », la commission a préconisé, sous réserve de la transformation de ces dernières en établissement public, « le maintien en l'état de la direction des Archives de France en raison d'une triple caractéristique qui leur est propre : leur fonction interministérielle, leur vocation de tutelle scientifique et de conseil à l'égard des collectivités territoriales, enfin le rayonnement que le corps français des archives a acquis au fil du temps au sein de la communauté scientifique internationale ».

Les archives contemporaines : un enjeu démocratique, rapport de mission sur le partage des fonds entre les centres d'archives nationales de Paris, Fontainebleau et Reims, daté de septembre-novembre 1997, élaboré par Mmes Marie-Paule Arnaud, responsable de l'inspection générale des Archives de France et Mireille Thibault, chargée de mission auprès du directeur des Archives de France (document interne à la direction des Archives de France, communiqué en cours d'instruction)

Le rapport *Les archives contemporaines : un enjeu démocratique de 1997*

Le 2 juillet 1997, le directeur des Archives de France a demandé à sa chargée de mission, Mme Mireille Thibault, et à la responsable de l'inspection générale des Archives de France, Mme Marie-Paule Arnaud, un rapport sur le partage des fonds entre les centres de Paris, Fontainebleau et Reims. Aucune solution n'a été considérée satisfaisante sur tous les plans. Celle consistant à confier les fonds de la période 1789-1958 à Reims, jugée la meilleure pour le remplissage des centres, avait été estimée délicate à mettre en œuvre du fait de l'importance des transferts de fonds et aussi de personnels.

Des études plus approfondies étaient en conséquence recommandées pour examiner notamment la réouverture du dossier de la construction de l'unité 3 de Fontainebleau et la construction alternative d'un nouveau centre en région parisienne. L'abandon du projet rémois a, en effet, été considéré comme une hypothèse plausible vu les incertitudes sur la participation effective du ministère de la défense et les oppositions au projet, encore plus contesté depuis l'alternance politique de 1997.

Pour une stratégie d'avenir des Archives nationales, document de travail remis à la ministre de la culture, Rapport remis en novembre 1998 à la ministre de culture et de la communication par M. Philippe Bélaival, directeur des Archives de France, et rendu public le 2 février 1999 (rapport mis en ligne sur le site www.persee.fr)

Le rapport *Pour une stratégie d'avenir des Archives nationales* de M. Bélaival de 1998

Tout en annonçant, en juillet 1998, la suspension du projet d'une Maison de la mémoire de la V^e République à Reims, la ministre de la culture et de la communication, Mme Catherine Trautmann, a demandé au nouveau directeur des Archives de France, M. Philippe Bélaival, nommé à la suite de la démission de son prédécesseur, de lui remettre un document de travail « devant constituer la base de la nécessaire redéfinition des Archives nationales ».

Dans le rapport intitulé *Pour une stratégie d'avenir des Archives nationales*, remis à la ministre en novembre 1998 et rendu public en février 1999, M. Bélaival a dressé un constat sévère de la situation. Considérant que la saturation des sites de Paris et Fontainebleau, couplée au manque de fonctionnalité et à la vétusté des installations, avaient compromis la capacité de l'institution à assumer ses missions et faire face aux défis de l'avenir, il a estimé que la sortie de l'impasse immobilière était un préalable à la modernisation des Archives nationales.

Il a aussi estimé que le projet de la Maison de la mémoire de la V^e République ne constituait pas une réponse adaptée, la naissance de celle-ci en 1958 ne correspondant pas à une coupure significative dans l'histoire administrative. Affirmant qu'« il faut une cité des archives pour remettre les archives au centre de la Cité », il a préconisé la création d'un nouveau centre rassemblant les archives postérieures à 1789 (à l'exception de celles conservées à Aix-en-Provence et à Roubaix). S'agissant de la localisation, M. Bélaival a exprimé le vœu que le nouveau centre soit, de préférence, situé en région parisienne, pour des raisons de proximité avec les administrations versantes et les publics potentiels. Le coût d'un centre d'une capacité 350 à 400 kml a été estimé entre 600 à 800 MF, auquel s'ajouterait celui de la rénovation du site parisien (500 MF au maximum). Quant au centre de Fontainebleau, M. Bélaival a estimé que la solution la plus adaptée serait de le fermer et de regrouper son activité avec celle du nouveau centre dans lequel les archives définitives seraient transférées.

Rapport sur l'organisation administrative des Archives nationales, remis le 19 octobre 2005 au ministre de la culture et de la communication par la mission présidée par M. Bernard Stirn (rapport publié à la Documentation française)

Le Rapport sur l'organisation administrative des Archives nationales de 2005

Un an après l'annonce de la décision de construire un nouveau centre à Pierrefitte-sur-Seine, le ministre de la culture et de la communication, M. Renaud Donnedieu de Vabres, a confié le 15 mars 2005, à M. Bernard Stirn, conseiller d'État, la présidence d'une mission d'étude sur l'organisation administrative des Archives nationales, afin d'éclairer les modalités pratiques de la nécessaire modernisation de celles-ci.

Outre M. Stirn, la mission était composée de MM. Pierre Miquel, historien, Patrice Gueniffey, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, et Patrick de Carolis, journaliste à France Télévisions. Installée par le ministre le 24 mars 2005, elle a rendu son rapport le 19 octobre 2005. En plus de pointer l'inadéquation de l'organisation administrative et de proposer des pistes de réforme, la mission a aussi constaté « la persistante actualité de questions, dont certaines étaient déjà soulevés par MM. Braibant et Bélaival » : destination du site de Fontainebleau après l'ouverture de celui de Pierrefitte-sur-Seine, allocation des moyens entre les différents centres, caractère insatisfaisant des modalités d'octroi des dérogations et de l'accueil du public.

Audit de modernisation relatif à l'archivage, rapport interministériel d'analyse de l'existant, rapport daté du 21 janvier 2007 établi par le Conseil général des technologies de l'information, la direction générale de la modernisation de l'État, la direction des Archives de France et le cabinet *Bearing Point* (mis en ligne sur plusieurs sites, dont celui de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques www.enssib.fr)

Rapport de l'audit interministériel de modernisation relatif à l'archivage de janvier 2007

L'audit interministériel de modernisation relatif à l'archivage, piloté par la direction générale de la modernisation de l'État, a porté sur l'ensemble des administrations centrales des 15 ministères existants à l'époque et les pouvoirs publics constitutionnels (Présidence de la République, Parlement, Conseil constitutionnel, Haute Cour de Justice). Les opérateurs de l'État, le Conseil d'État, la Cour des comptes et les Archives départementales étaient exclus du périmètre.

Les principaux constats du rapport daté du 31 janvier 2007 ont été les suivants : organisations intégrant imparfaitement le cycle de vie des archives, situations d'archivage papier très hétérogènes et expérimentations partielles et isolées en matière d'archivage électronique ; procédures et processus insuffisamment maîtrisés dans leur globalité ; systèmes d'information n'intégrant pas la fonction archivage ; archivage vécu comme un « mal nécessaire » et représentant un coût significatif mais essentiellement caché avec des perspectives de gains d'efficacité et de qualité ; positionnement favorable de la France au regard des pratiques archivistiques d'autres pays.

Quel avenir pour les Archives de France ?, rapport daté de mars 2011 remis au Premier ministre par M. Maurice Quénet (rapport publié à la Documentation française)

Le rapport *Quel avenir pour les Archives de France* de mars 2011

Le rapport *Quel avenir pour les Archives de France* a été remis en mars 2011 par M. Maurice Quénet, conseiller d'État en service extraordinaire et ancien recteur de Paris, au Premier ministre, M. François Fillon, qui lui avait demandé le 27 octobre 2010 de réfléchir aux points suivants : situation actuelle des archives de l'État, forme du pilotage interministériel, optimisation de la gestion des fonds d'archives par les différents ministères, création d'une plate-forme interministérielle d'archivage électronique et d'un portail d'accès unifié aux ressources archivistiques numérisées, valorisation du patrimoine culturel constitué par les fonds d'archives.

Après avoir fait le constat que les archives sont confrontées à deux enjeux majeurs, en amont celui de la collecte sélective et de la conservation d'archives de plus en plus sous forme numérique, en aval celui de l'accès des publics, le rapport a émis 11 propositions dans le cadre des quatre actions majeures suivantes : « améliorer la gestion des archives, entreprendre le regroupement virtuel des fonds au sein d'un portail interministériel intégré au projet européen Apenet, relever le défi du numérique, solliciter une étude du Conseil d'État sur la question de la réutilisation des documents d'archives publiques ».

Les besoins de développement des Archives nationales sur le quadrilatère Rohan/Soubise : propositions de répartition des espaces et d'attribution des moyens, élaboré par Mme Agnès Magnien, directrice des Archives nationales et M. Bernard Notari, inspecteur général des affaires culturelles (rapport n° 2013-28 publié à la Documentation française)

Le rapport *Les besoins de développement des Archives nationales sur le quadrilatère Rohan/Soubise : propositions de répartition des espaces et d'attribution des moyens* de 2013

Après l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine et l'abandon du projet de la Maison de l'histoire de France, la ministre de la culture et de la communication, Mme Aurélie Filippetti, a confié le 19 mars 2013 conjointement à la directrice en fonction du service à compétence nationale des Archives nationales (AN) et à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) une mission relative aux besoins d'espace des AN sur le site parisien afin d'établir quelle proportion du quadrilatère Rohan-Soubise devrait être occupée par des fonds d'archives à un horizon de trente ans, d'évaluer l'adéquation de chacun des bâtiments à conserver des archives et le coût de leur éventuelle mise aux normes.

Les estimations du rapport n° 2013-18, remis en septembre 2013 par Mme Agnès Magnien et M. Bernard Notari ont été fondées sur les hypothèses d'accroissement des fonds à 30 ans suivantes : « Le volume de la collecte des archives publiques est calculé à partir du rythme moyen actuel de collecte des archives publiques soit 4 kml par an [...] auquel s'ajoutent les 21,3 kml d'arriéré de collecte des dossiers sériels comme les dossiers de naturalisation ou les dossiers de gestion de l'ANIFOM [Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer supprimée en 2014] et le rythme moyen d'accroissement de collecte des dossiers sériels (800 ml par an). [...] Le chiffre de collecte des archives privées est fondé sur un rythme moyen annuel très conséquent de 800 ml d'entrées auquel s'ajoute le volume de la collecte des archives d'architectes évaluée à 10 kml. »

Mission diagnostic Archives nationales du monde du travail, élaboré par MM. Richard Lagrange, inspecteur général des affaires culturelles et Paul Tolila, chargé de mission d'inspection générale (rapport n° 2016-05, remis le 23 juin 2016 à la ministre de culture et de la communication, transmis à la Cour dans le cadre de l'instruction par l'intermédiaire du Procureur général en application de l'article R. 141-4)

Rapports parlementaires français

Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sur le projet de création d'un musée de l'histoire de France par Mme Catherine Dumas, sénatrice (rapport n° 507 - session ordinaire 2010-2011, enregistré à la présidence du Sénat le 11 mai 2011 et mis en ligne sur www.senat.fr)

Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le service historique de la défense, élaboré par MM. Yves Krattinger et François Trucy,

sénateurs (rapport n° 358 - session ordinaire 2013-2014, enregistré à la présidence du Sénat le 12 février 2014 et mis en ligne sur www.senat.fr)

Rapports de La CGT Archives

Réponses aux véritables besoins des Archives nationales pour les trente prochaines années, rapport adressé le 30 août 2013 à la ministre de la culture et de la communication (mis en ligne sur www.cgt-culture.fr)

Rénover le site de Fontainebleau pour sauver les Archives nationales, rapport adressé le 25 avril 2016 à la ministre de la culture et de la communication (mis en ligne sur www.cgt-culture.fr)

Rapports et publications d'organisations internationales

Conseil de l'Europe

Rapport sur les activités relatives aux Archives : colloque d'experts des 25-26 novembre 2002. Comité directeur de la culture, DGIV/CULT/ARCHIVES (2002)1, Strasbourg, 6 janvier 2003

Charles Kecskemeti, Ivan Szelely, *L'accès aux archives, Manuel pour la mise en œuvre de la recommandation n° R (2000)13 sur une politique européenne en matière de communication des archives*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007

Union européenne

Rapport sur les archives dans l'Union européenne élargie, présenté à sa demande au Conseil européen en février 2005 par le Groupe d'experts nationaux sur les archives (disponible en version anglaise sur le site de la Commission européenne ec.europa.eu/archival-policy/docs/arch/)

Rapports d'institutions supérieures de contrôle étrangères

Bureau du vérificateur général du Canada/Auditor General of Canada

Rapport du vérificateur général du Canada, automne 2014, chapitre 7 - Le patrimoine documentaire du gouvernement du Canada — Bibliothèque et Archives Canada (en ligne sur le site www.oag-bvg.gc.ca)

United States Government Accountability Office (GAO)

National Archives and Records Administration – Oversight and management improvement, but more action needed, GAO-11-15, 2011 (en ligne sur le site www.gao.gov)

Autres publications

Association des archivistes français

Le droit des archives publiques entre permanence et mutations, sous la direction de Sophie Monnier et Karen Fiorentino, L'Harmattan, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, 2014

Le contrôle scientifique et technique en questions, Actes des Rencontres annuelles de la section Archives départementales (RASA) de l'Association des archivistes français, 15 et 16 mai 2014, La Gazette des Archives n° 237 Année 2015-1

Les archives des administrations centrales et des opérateurs de l'État : bilan et perspectives (2001-2014), Actes des ateliers de la section des archivistes des administrations centrales, La Gazette des Archives n° 238 Année 2015-2

Voyages extraordinairement numériques : 10 ans d'archivage électronique, et demain ?, La Gazette des Archives n° 240 Année 2015-4

Association « Une cité pour les Archives nationales »

Les Français et leurs archives, Actes du colloque tenu 5 novembre 2011 au Conseil économique et social (avec des interventions de MM. Jacques Chirac, Lionel Jospin, Valéry Giscard d'Estaing, Pierre Mauroy, Pierre Messmer), Fayard, 2002

Conseil supérieur des archives – commission des archives notariales

Les archives notariales, Manuel pratique et juridique, sous la direction de Geneviève Etienne et de Marie-Françoise Limon-Bonnet, La Documentation française, Coll. Manuels et guides pratiques, Paris, 2013

Ministère de l'éducation, Finlande

International Evaluation of the National Archives Service of Finland, Ministry of Education, Department for Education and Science Policy, 2006 :5 (en ligne sur le site www.minedu.fi)

Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles

Les archives, n° 153, avril 2015

Université catholique de Louvain

Paul Servais et Françoise Mirguet (Eds), *L'archive dans quinze ans. Vers de nouveaux fondements*, Actes des 14^e Journées des Archives, Louvain-la-Neuve, Academia, 2015

Paul Servais avec la collaboration de Françoise Mirguet (Eds), *Archivistes de 2030. Réflexions prospectives*, Volume préparatoire aux Journées des Archives 2015, Louvain-la-Neuve, Academia, 2015

Paul Servais et Françoise Mirguet (Eds), *L'archiviste dans quinze ans. Nouvelles attentes, nouvelles responsabilités, nouveaux défis*, Actes des 15^e Journées des Archives, Louvain-la-Neuve, Academia, 2015

Autres ouvrages (par ordre chronologique)

Archives secrètes, secrets d'archives ? Historiens et archivistes face aux archives sensibles, sous la direction de Sébastien Laurent, Paris, CNRS Ed., coll. CNRS Histoire, 2003

Lucie Favier avec une préface de René Rémond, *La Mémoire de l'État, Histoire des Archives nationales*, Paris, Fayard, 2004

Sophie Coeuré et Vincent Duclert, *Les archives*, Paris, Éditions La Découverte, coll. « Repères », 2001, 128 p. Réédition 2011

Archives, archivistes, archivistique dans l'Europe du Nord-Ouest du Moyen Âge à nos jours, entre gouvernance et mémoire, sous la direction de Martine Aubry, Isabelle Chave et Vincent Doom, Villeneuve d'Ascq, IRHiS, coll. Histoire et littérature de l'Europe du Nord-Ouest, 2007, mis en ligne en 2012

Carole Couture, Marcel Lajeunesse, *L'archivistique à l'ère du numérique, Les éléments fondamentaux de la discipline*, Presses de l'Université du Québec, 2014

Articles (par ordre alphabétique d'auteur)

Olivier Beaud, *Les archives saisies par le droit* in *Genèses*, 1, 1990, Les voies de l'histoire, p. 131-143

Philippe Bélaval, *Archives et République*, *Le Débat* 2001/3 n° 115, p. 100-117

Martine de Boisdeffre, *Administration et archives aujourd'hui*, *Revue française d'administration publique*, 2002/2 (n° 102), p. 277-283

Sonia Combe, *Le législateur, les archives et les effets de censure*, *Histoire@Politique* 3/2008 (n° 6), p. 12

Bruno Delmas, Gilles Morin, *Les archives en France. Bouleversements et controverses*, *Histoire@Politique* 2/2008 (n° 5), p. 12

Marcel Caya, 2014, *La théorie des trois âges en archivistique : En avons-nous toujours besoin ?*, texte de la conférence à l'École des chartes

Vincent Duclert

Les historiens et les archives. Introduction à la publication du rapport de Philippe Bélaval sur les Archives nationales, in *Genèses*, n° 36, 1999, p. 132-146

Le secret en politique au risque des archives ? Les archives au risque du secret en politique. Une histoire archivistique française, in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 58, 2000, p. 9-27

Les historiens et la crise des archives, *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2001/5 (n° 48-4 bis), p. 16-43

La nuit des archives, article publié dans *Le Monde* du 16 avril 2008

Alexandre Gady, *Sauver les Archives nationales*, *Commentaires* 4/2002 (n° 100), p. 945-947

Christian Hottin, *Les bâtiments d'archives en France (1983-2003)*, communication prononcée à l'occasion de la treizième journée d'études franco-belge « Les bâtiments d'archives : réalités d'aujourd'hui » (Mouscron, Belgique, 17 juin 2003)

Christine Nougaret, *De la nécessité d'une cité pour les Archives nationales*, *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2001/5 (n° 48-4 bis), p. 288

Annexe n° 4 : définitions

Archives : « ensemble des documents y compris les données quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tous les services et organismes publics ou privés dans l'exercice de leur activité » (cf. article L. 211-1 du code du patrimoine).

Archives courantes, intermédiaires et définitives : voir cycle de vie des archives.

Archives électroniques : archives regroupant deux ensembles de données :

- celui dit du « numérique de substitution », correspond aux fichiers électroniques issus de la numérisation de documents papier, de photographies argentiques ou d'enregistrements sonores ou audiovisuels sur support magnétique ou vinyle ;
- celui dit du « numérique natif » correspond aux archives produites dès l'origine sous format électronique, comme les documents bureautiques, les données contenues dans des applications informatiques, le contenu des messageries, les données de l'Internet, etc.

Archives privées : archives définies par défaut à l'article L. 211-5 du code du patrimoine comme étant celles qui n'ont pas la qualité d'archives publiques. Qu'elles émanent de personnes physiques ou morales, les services d'archives peuvent les prendre en charge selon différentes modalités juridiques : don ou legs, dépôt, prêt, dation, classement ou acquisition.

Les différentes modalités juridiques de prise en charge d'archives privées

Les **dons** peuvent être formalisés par un acte notarié ou un échange de courriers entre le donateur et le service d'archives récipiendaire (lettres d'intention et d'acceptation), alors que les **legs** doivent nécessairement figurer dans un testament. Si dons et legs entraînent un transfert de propriété, ce n'est pas le cas des archives faisant l'objet d'un **dépôt** , avec la conclusion d'un contrat (révocable) entre le service d'archives et le déposant pour définir les modalités applicables. Des archives privées peuvent aussi faire l'objet d'un **prêt** temporaire pour être notamment reproduites. La **dation** permet le paiement en nature de certains impôts par la cession à l'État d'archives à haute valeur historique ou artistique, définie par un expert ou le contribuable puis validée par le ministère des finances. Des archives privées présentant, pour des raisons historiques, un intérêt public peuvent faire l'objet d'un **classement** comme archives historiques, dans les conditions définies par les articles L. 212-5 à L. 212-23 du code du patrimoine. Des archives privées ayant un intérêt historique, artistique ou culturel peuvent faire l'objet d'une **acquisition** par les services pour compléter leurs collections.

Archives publiques : archives définies de manière limitative par l'article L. 211-4 du code du patrimoine.

Les trois catégories d'archives publiques selon l'article L. 211-4 du code du patrimoine

« 1°) Les documents qui procèdent de l'activité de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public. Les actes et documents des assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

2°) Les documents qui procèdent de la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé ;

3°) Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels ».

Archives sérielles : archives de même nature à l'intérieur d'un fonds, classées selon un critère simple et unique (ordre alphabétique, chronologique ou numérique).

Cadre de classement des archives : classification qui organise les fonds d'archives en séries.

Le cadre de classement des Archives nationales

Pour les Archives nationales, le classement a été commencé par le premier archiviste, qui avait affecté une lettre de l'alphabet aux quatre séries de l'Assemblée. Suivant la même logique, son successeur, a élaboré le *Tableau systématique des Archives de l'Empire au 15 août 1811* comprenant pour la division française⁵⁰, 24 séries correspondant aux 26 lettres de l'alphabet, à l'exception de trois d'entre elles (I, U et W à cause du risque de confusion avec J et V), plus la série &. L'ajout de séries avec deux lettres a porté leur nombre à 35 en 1891 avec, par exemple, les séries AF (archives du pouvoir exécutif), AG (papiers des chefs de l'État), AK (Cour des comptes), AL (Conseil d'État), AM (Cour de Cassation), AP (archives privées d'importance nationale), BB (Justice), CC (Assemblée)⁵¹. En 1900, a été créé la série AJ pour des fonds divers avec plusieurs sous-séries : AJ 12 (canal de Panama), par exemple. D'autres séries l'ont été ensuite : AQ (archives privées d'entreprises) et AS (archives sociales) notamment. Ce classement alphanumérique est toujours utilisé par le service à compétence nationale des Archives nationales (AN) en plus de celui spécifique aux archives notariales.

Un autre classement a été développé dès les années 1970 sur le site de Fontainebleau, avec le programme informatique de préarchivage informatisé des archives des ministères (PRIAM), afin d'assurer la logistique des versements massifs des administrations centrales. Ceux-ci sont classés en continu en fonction de leur ordre d'arrivée, tous services versants confondus avec une suite de huit chiffres, plus une numérotation par article (la cote 2015405/8 correspond au 8^{ème} article du 405^e versement de l'année 2015). L'origine de chaque versement est assurée par un code producteur N1, composé de caractères alphanumériques selon une nomenclature hiérarchique (ministère/direction générale/direction/service/bureau). Les Archives nationales du monde du travail ont adopté le classement continu, alors que les Archives nationale d'outre-mer utilisent le classement en séries par lettres des AN et d'autres cadres de classement spécifiques.

Conservation (conditions idéales) : Pour une conservation optimale, les archives doivent faire l'objet d'un conditionnement adapté à leur nature et à leur dimension (boîtes ou cartons chimiquement neutres, à plat pour les cartes, affiches, etc.), avant d'être rangées dans des magasins dont la température et l'hygrométrie sont contrôlées et maintenues les plus stables possibles pour éviter toute dégradation (entre 18° à 20°C et 50 % à 55 % d'humidité relative idéalement). Ces méthodes de préservation, complétées si nécessaire d'opérations d'estampillage, de dépoussiérage, de désinfection, de décontamination, de reconditionnement

⁵⁰ En plus de la division française, il existait alors des divisions italienne et allemande pour les archives des pays conquis dont le rapatriement, décidé par Napoléon 1^{er}, avait été mis en œuvre de 1810 à 1814.

⁵¹ Le doublement de la même lettre avait été utilisé auparavant, pas pour créer une nouvelle série mais pour introduire une distinction entre cartons ou liasses et registres ou rouleaux pour les fonds de l'Ancien Régime (par exemple, J et JJ pour le Trésor des Chartres, K et KK pour les monuments historiques).

ou de reproduction sur support de substitution (microfilm ou numérisation) doivent aussi s'accompagner de la mise en place de dispositifs de détection (anti-incendie et anti-intrusion) et d'un récolement régulier afin de pouvoir localiser rapidement les différents fonds et connaître les capacités de stockage disponibles.

Constance : application développée au milieu des années 1980 par les Archives nationales sur le site de Fontainebleau (implantée dans l'unité 2) pour la sauvegarde des gros fichiers informatiques, provenant surtout d'exports de base de données des grands services statistiques de l'État (Institut national des études démographiques - INED, Institut national de la statistique et des études économiques - INSEE, ministères de l'agriculture et des transports).

Contrôle scientifique et technique : contrôle qui « porte sur les conditions de gestion, de collecte, de sélection et d'élimination ainsi que sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives » et « 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 » (cf. article R. 212-3 du code du patrimoine). En pratique, il porte notamment sur la validation des tableaux de gestion référentiels de conservation, qui sont à la base de toute politique d'archivage. Élaborés en étroite collaboration entre les services administratifs et l'administration des archives, ils fixent pour chaque type de documents ou de données leur durée d'utilité administrative (DUA) et leur sort final à l'issue de celle-ci : élimination après autorisation de l'administration des archives (cf. article R. 212-14 du code du patrimoine), ou versement au service d'archives compétent, sur la base d'un bordereau de versement ou des métadonnées descriptives pour les documents ou données numériques.

Seuls « les membres du service de l'inspection, les chefs de mission des archives et les autres personnels scientifiques et de documentation mis à disposition des services centraux de l'État ou des établissements publics nationaux, dans leur ressort » peuvent exercer le contrôle scientifique et technique (cf. article R. 212-4 du code du patrimoine).

Le contrôle scientifique et technique sur les archives des opérateurs de l'État

Le contrôle scientifique et technique sur les archives des opérateurs de l'État peut relever soit des missions ou services ministériels, soit du bureau des missions et de la coordination interministérielle (BMCI) du service interministériel des Archives de France (SIAF) pour ceux sous tutelle du ministère de l'agriculture et plusieurs tutelles. Il peut aussi relever des Archives départementales pour certains opérateurs nationaux. Il s'agit de ceux avec leur siège en province, qui peuvent aussi, sur la base d'une convention, verser leurs archives définitives non pas aux Archives nationales mais aux Archives départementales. C'est aussi le cas (en partie) des opérateurs nationaux ayant un réseau local, comme Pôle Emploi et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Le BMCI a mis en place en 2012 un tableau de suivi des opérateurs de l'État (pas encore renseigné de manière exhaustive), et organise chaque année depuis 2013 des journées rassemblant leurs correspondants archives. Il pilote aussi depuis 2015 un groupe de travail des archivistes du nucléaire, visant à harmoniser les durées d'utilité administrative, et élaborer un état de tous les fonds d'archives du nucléaire, quel que soit leur lieu de conservation.

Cycle de vie des archives : notion mentionnée pour la première fois en 1948 (avec celle de *Records Management*) dans le rapport d'un groupe de travail de la *Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government*. Celle-ci, plus connue sous l'intitulé de commission Hoover du nom de son président, avait été établie par le président Harry Truman en 1947 pour réfléchir à un meilleur fonctionnement de l'administration fédérale américaine confrontée à une masse croissante de papier produite. C'est le directeur des Archives de la Seine et de la ville de Paris, M. Yves Pérotin, qui, souhaitant sensibiliser ses collègues à la nécessité de s'intéresser à la production des documents avant leur versement aux services d'archives, a introduit pour le monde francophone, dans un article intitulé *L'administration et les trois âges des archives* publié en 1961, le concept des trois âges en proposant les termes « archives courantes », « archives intermédiaires » et « archives archivées ». Il a ensuite affiné sa théorie dans le chapitre sur les archives en formation du *Manuel d'archivistique* de 1970. Dans son titre III consacré aux archives publiques, le décret d'application n° 79-1037 du 3 décembre 1979 a donné les définitions suivantes des trois âges des archives, désormais codifiées aux articles R. 212-11 et R. 212-12 du code du patrimoine.

Les **archives courantes** correspondent aux documents « d'utilisation habituelle pour l'activité des services ou organismes qui les ont produits ou reçus ». Qualifiés de *records* dans les pays anglo-saxons, ils constituent des dossiers vivants conservés sur place durant leur durée d'utilisation.

Les **archives intermédiaires** correspondent « aux documents qui ont cessé d'être considérés comme archives courantes », mais « ne peuvent encore, en raison de leur intérêt administratif, faire l'objet de sélection et d'élimination ». Leur conservation peut être assurée en interne ou externalisée.

Les **archives définitives** correspondent aux documents versés dans les services d'archives pour être conservés « sans limitation de durée ». Les archives publiques « font l'objet d'une sélection pour séparer les documents à conserver des documents dépourvus d'utilité administrative ou d'intérêt historique ou scientifique, destinés à l'élimination » (cf. article L. 212-2 du code du patrimoine).

Dépôt légal : correspond à l'obligation pour tout éditeur, imprimeur, producteur, distributeur, importateur de déposer chaque document édité, imprimé, produit, distribué ou importé en France auprès des organismes habilités. Ceux-ci sont les suivants :

- Bibliothèque nationale de France ou bibliothèques en région (documents imprimés, livres, périodiques, documents cartographiques, iconographiques, sonores et multimédias, logiciels, vidéogrammes, sites Web généralistes et musique imprimée) ;
- Centre national du cinéma et de l'image animée (courts et longs métrages, français et étrangers, diffusés en France, films publicitaires ou institutionnels compris) ;
- Institut national de l'audiovisuel (documents audiovisuels radio ou télédiffusés).

Fonds (d'archives) : ensemble de documents de toute nature constitué de façon organique par un producteur dans l'exercice de ses activités et en fonction de ses attributions. Il se distingue de la documentation rassemblée sur un thème précis, et de la collection constituée après coup par juxtaposition. Le concept de fonds, les principes de provenance et de respect des fonds sont considérés comme les piliers de l'archivistique. Le principe de respect des fonds consiste à laisser groupées, sans les mélanger à d'autres, les archives provenant d'une entité donnée (service, organisme public ou privé, personne physique et morale).

Métamoteur (de recherche) : moteur de recherche qui puise ses informations à travers plusieurs moteurs de recherche généralistes et élimine les doublons.

Méthode Agile : méthode de gestion de projets informatiques reposant sur un processus itératif et incrémental avec des livraisons rapides et régulières d'éléments logiciels, des enrichissements fonctionnels fréquents et un passage chaque année à une nouvelle version majeure. Cette méthode s'oppose à l'approche traditionnelle, fondée sur une expression détaillée des besoins, formalisée par des spécifications contractuelles, avant l'entrée en réalisation, celle-ci pouvant ensuite durer plusieurs mois ou années avant la phase de recette de l'application, d'où un « effet tunnel » problématique car sans visibilité sur l'adéquation de la future application aux spécifications initiales et des surcoûts inévitables à cause des changements de spécification en cours de projet.

Normes de description archivistique : normes développées à l'initiative notamment du Conseil international des archives (ICA) et de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), pour formaliser et harmoniser la description archivistique.

Les différentes normes pour la description archivistique

L'ICA est à l'origine de la *Norme générale et internationale de description archivistique* dite ISAD (G), qui a fait l'objet d'une deuxième édition en 2000, de la *Norme internationale sur les notices d'autorité utilisées pour les archives relatives aux collectivités, aux personnes et aux familles*, dite ISAAR (CPF) en 2004 et de la *Norme internationale pour la description des fonctions* dite ISDF en 2007. L'ISO a publié diverses normes pour la gestion des archives courantes : ISO 15489 en 2001 et ISO 23081 en 2009.

D'autres normes ont été conçues pour faciliter la rédaction électronique et la diffusion en ligne des instruments de recherche en langage XML (*eXtensible Markup Language*). La norme d'encodage de la description dite EAD (*Encoded Archival Description*), développée par la Société des archivistes américains, est celle utilisée en France pour la définition des types de documents des fonds d'archives et des manuscrits depuis 2000 (DTD-EAD). La norme d'informatisation des noms de personnes, familles et collectivités EAC-CFP (*Encoded Archival Context for Corporate Bodies, Persons and Families*), développée en 2001 sur la base de la norme ISAAR (CPF) est utilisée conjointement avec l'EAD. La norme ISO 15836, publiée en 2003, concerne les métadonnées selon le format dit du *Dublin Core*, créé en 1995 à Dublin (Ohio) par le *Online Computer Library Center* et le *National Center for Supercomputing-Application*.

Octet : unité de mesure de la capacité des mémoires informatiques ; les multiples de l'octet (regroupement de 8 bits codants une valeur) couramment utilisés sont les suivants : kilooctet (Ko ou 10^3), mégaoctet (Mo ou 10^6), gigaoctet (Go ou 10^9), téraoctet (To ou 10^{12}),

pétaoctet (Po ou 10^{15}), exaoctet (Eo ou 10^{18}), zettaoctet (Zo ou 10^{21}) et yottaoctet (Yo ou 10^{24}).

Portail : outil de recherche permettant un accès approfondi à des ressources dans un domaine donné, grâce à une exploitation des métadonnées des sites Internet qu'il fédère. Le référencement dans un portail résulte d'une démarche volontaire de la part des fournisseurs et suppose une mise en conformité avec le protocole retenu, comme par exemple *Open Archive Initiative Protocol for Metadata Harvesting* (OAI-PMH), qui permet de centraliser les métadonnées référençant diverses ressources, tout en laissant celles-ci à leur emplacement initial ce qui permet des temps de réponse très courts.

Records Management : « ensemble de méthodes destinées à améliorer la gestion des documents, depuis leur création jusqu'à leur transfert dans les services d'archives ou leur destruction » (cf. *Federal Records Act* américain de 1950) (voir aussi cycle de vie des archives).

Rétroconversion (ou conversion rétrospective) : conversion d'un catalogue, ou d'un autre instrument de recherche, sur support papier vers un support informatique.

Secret de la défense nationale : expression apparue pour la première fois dans le décret-loi du 23 juillet 1939 portant codification des dispositions relatives aux crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'État. Aujourd'hui, sa protection est organisée par le code pénal, le code de la défense et l'arrêté du 30 novembre 2011 qui a approuvé la nouvelle instruction générale interministérielle sur la protection du secret de la défense nationale n° 1300. Celle-ci avait été rendue nécessaire par les modifications issues de la loi de programmation militaire n° 2009-928 du 31 juillet 2009 et le décret n° 2010-678 du 21 juin 2010 relatif à la protection du secret de la défense nationale.

Les règles applicables au secret de la défense nationale

Aux termes de l'article 413-9 du code pénal, présentent un caractère de secret de la défense nationale, « les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinés à restreindre leur diffusion ou leur accès », dénommés communément « informations et supports classifiés ». La compromission d'un secret de la défense nationale est définie et réprimée par les articles 413-11 à 413-11 du code pénal. Selon l'article R. 2311-2 du code de la défense, les informations et supports classifiés peuvent l'être à trois niveaux (Très Secret-Défense, Secret-Défense et Confidentiel-Défense) selon des modalités définies par le Premier ministre pour le niveau le plus élevé, et par chaque ministre pour les deux autres. La classification est matérialisée par l'apposition d'une mention spécifique. Il revient à l'autorité émettrice d'apprécier la durée de la classification, et aussi d'en réviser le besoin et le niveau « selon une périodicité inférieure ou égale à dix ans » (cf. article 46 de l'instruction 1300).

La Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), autorité administrative indépendante créée par la loi du 8 juillet 1998, est chargée, selon l'article L. 2312-1 du code de la défense, « de donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification en application des dispositions de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des informations dont les règles de classification ne relèvent pas des seules autorités françaises. Son avis est rendu à la suite d'une demande d'une juridiction française ou du président d'une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat chargées des affaires de sécurité intérieure, de la défense ou des finances ».

Les quatre V des mégadonnées (ou *big data*) : problématiques de la gestion des mégadonnées, au nombre initial de trois selon l'analyse faite en 2001 par un rapport de recherche du *META Group* (devenu *Gartner*) : volume, variété et vélocité. Un quatrième V (véracité), a été ensuite identifié. Un cinquième (valeur) peut être ajouté pour les entreprises.

Les quatre V des mégadonnées

Volume (massification des données) : Alors que le volume des données des systèmes d'information traditionnels se mesure en téraoctets, il s'agit plutôt de traiter des pétaoctets, voire des exaoctets puis des zettaoctets.

Variété (multiplication des sources et des types de données) : Aux données traditionnelles (textes, vidéo, photo, texte, courriel, etc.), s'ajoutent des données très diverses provenant de sources variées : données géo-spatiales, données de connexion, données web, données mobiles, données issus des réseaux sociaux, etc.

Vélocité (ou vitesse) : Il est nécessaire de nécessité de collecter, de traiter les données en temps-réel et surtout de les rendre accessible.

Véracité (ou validité) : La fiabilité et la crédibilité des données collectées sont essentielles pour garantir l'authenticité de l'information fournie.

Annexe n° 5 : éléments de comparaison internationale

La dénomination de l'institution chargée des archives de l'État varie selon les pays.

Les différentes dénominations de l'institution chargée des archives de l'État

Si l'institution chargée des archives de l'État est souvent dénommée « Archives nationales », certains pays ont fait des choix différents : « Archives centrales » en Italie (*Archivio centrale della Stato*), « Archives d'État » en Espagne (*Archivos Estatales*) ; « Archives générales » « de l'État » en Grèce, « de la Nation » en Amérique latine (*Archivo General de la Nación* en Argentine, en Colombie et pour la République dominicaine, notamment).

Dans les pays anglo-saxons qui distinguent *records* et archives, la dénomination peut privilégier les uns ou les autres. Au Royaume-Uni, lors de la fusion de 2003 du *Public Record Office* et du *Historical Manuscripts Commission*, le choix a été *The National Archives* pour l'institution compétente pour l'Angleterre et le Pays de Galles (la fusion avec l'*Office of Public Sector Information* en 2006 n'a pas entraîné de changement). En revanche, celle de l'Écosse a changé de nom en 2011, passant de *National Archives of Scotland* à *National Records of Scotland* et celle d'Irlande du Nord s'appelle *Public Record Office of Northern Ireland*.

Dans les pays à structure fédérale, l'appellation « Archives nationales » ou « Archives d'État » est souvent réservée aux institutions des États fédérés. C'est le cas en Allemagne (*Staatarchiv* pour celles des *Länder* et *Bundesarchiv* pour celle de l'État fédéral) et pour la plupart des cantons suisses (Archives d'État de Genève, par exemple, et Archives fédérales suisses). Ce n'est pas le cas aux États-Unis : *National Archives and Records Administration* pour les archives fédérales.

Si le ministère de rattachement de l'institution chargée des archives de l'État varie dans les différents pays, le modèle dominant en Europe est celui d'un rattachement au ministère de la culture.

Le rattachement de l'institution chargée des archives de l'État dans les pays européens

Selon le *Rapport sur les archives dans l'Union européenne élargie* présenté au Conseil européen en février 2005, les Archives nationales, ou leur équivalent, étaient alors rattachées au ministère chargé de la culture dans 14 des 25 États-membres : Allemagne, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas (le ministère de la culture étant toutefois commun à celui de l'éducation), Pologne, Portugal, Slovaquie et Suède. Le rattachement au Premier ministre n'existait que dans trois États (Autriche, Estonie et Lituanie), à l'égal d'un rattachement au ministère chargé de l'éducation (Finlande, Grèce et Malte).

Le rattachement au ministère de l'intérieur ne concernait que deux pays (République tchèque et Slovaquie), tout comme celui au ministère de la justice (Chypre et Royaume-Uni, mais seulement pour les Archives nationales de l'Angleterre et du Pays-de-Galles, *The National Archives*, celles de l'Irlande du Nord et de l'Écosse étant rattachées respectivement au ministre de la culture et à l'*Office of the First Minister*). En Belgique, les Archives de l'État sont un établissement scientifique faisant partie du Service public fédéral de programmation (SPP) Politique scientifique.

Depuis le rapport de 2005, un changement est intervenu au Royaume-Uni avec le rattachement, le 17 septembre 2015, de *The National Archives* au ministère de la culture, des médias et du sport alors que la politique interministérielle en matière d'archives (*Records Management*) a été confiée au *Cabinet Office*, équivalent britannique des services du Premier ministre.

La France n'est pas le seul pays d'Europe à avoir conservé un régime spécial pour les archives des affaires étrangères et celles de la défense.

Le régime spécial de certaines archives ministérielles dans les pays européens

Selon le *Rapport sur les archives dans l'Union européenne élargie* présenté au Conseil européen en février 2005, les archives des affaires étrangères et de la défense étaient alors gérées de manière autonome dans sept États-membres, en plus de la France (Belgique, Finlande, Grèce, Italie, Pologne, Portugal, Slovaquie). Dans quatre autres, seul le ministère de la défense bénéficiait d'un régime spécial (Espagne, Hongrie, Irlande et Lettonie), alors qu'au Luxembourg, c'était uniquement le cas pour le ministère des affaires étrangères. D'autres ministères ne versaient pas leurs archives au service d'Archives nationales : ministère de l'intérieur (Pologne et Slovaquie), ministère de la justice (Grèce), et ministère des travaux publics (Portugal). Enfin, un traitement spécial était réservé aux archives présidentielles ou à celles du premier ministre en Finlande, Italie, Pologne et Slovaquie.

Dans le cas de la Finlande, la revue par les pairs conduite en 2006 a recommandé une modification de la législation afin que soit mis fin à l'exemption accordée aux ministères des affaires étrangères et de la défense, surtout qu'en pratique le ministère des affaires étrangères avait effectué des versements aux Archives provinciales de Joensuu (documents des ambassades et des consulats), et que tout comme le ministère de la défense, il dépendait de plus en plus de l'expertise professionnelle du service des Archives nationales. Le rapport d'évaluation a aussi fait état de discussions en cours avec le ministère de la défense pour une fusion des Archives militaires avec les Archives nationales. Selon le projet stratégique à l'horizon 2020 disponible sur le site de ces dernières, des changements de législation et d'organisation sont prévus pour 2016 et 2017 respectivement.

L'organisation des Archives nationales dépend largement des particularismes nationaux (caractère fédéral ou unitaire de l'État). Dans la plupart des états fédéraux (États-Unis et Allemagne notamment) ainsi que dans certains états unitaires fortement régionalisés (Espagne), les archives fédérales et les archives des états fédérés ou des régions constituent des réseaux totalement étanches et parallèles. En revanche, la plupart des pays unitaires et comptant un fort État central dispose d'institutions d'archives centralisées, et pratiquent, à des degrés divers, une forme de « cogestion » des archives au niveau local. L'organisation française, avec les Archives départementales qui conservent les archives des services déconcentrés de l'État, s'applique aussi aux Pays-Bas au niveau des 12 provinces. En Italie, une quarantaine de sites d'archives communales y accueillent aussi des archives nationales.

Sur le plan statutaire, une tendance à l'autonomisation des services d'Archives nationales est observée dans plusieurs pays occidentaux.

Une tendance à l'autonomisation des services d'Archives nationales

Les pays anglo-saxons ne sont pas les seuls à avoir érigé leurs Archives nationales en agences autonomes (depuis 1984 pour les Archives nationales fédérales aux États-Unis et depuis 1992 au Royaume-Uni). D'autres pays occidentaux ont fait de même plus récemment.

Les Pays-Bas ont érigé leurs Archives nationales en agence en 2002. Si celle-ci n'a pas un statut totalement autonome et reste dans le périmètre du ministère de la culture, le changement avait pour objectifs d'améliorer l'efficacité du service et de faciliter, en en faisant un centre de coûts et de profits autonome, le partage des coûts entre les différentes administrations centrales versantes. Le financement des Archives nationales est ainsi devenu interministériel.

Le décret du ministre des biens et activités culturelles italien du 7 octobre 2008 a transformé les Archives nationales en « institut autonome », un statut équivalent à celui d'établissement public en droit français. Ce changement de statut doit lui permettre de développer les activités génératrices de ressources (promotion, publication, conseil et formation) ainsi que les partenariats et apports de tous types d'acteurs, publics comme privés, nationaux comme internationaux.

Les Archives nationales des différents pays occidentaux diffèrent également par leur politique de recherche de ressources propres, qui peuvent prendre des formes diverses (valorisation des fonds conservés, du domaine public occupé ou encore des savoir-faire de l'institution par la facturation de prestations intellectuelles). Les pays les plus actifs en la matière ont généralement mis en place un cadre financier permettant aux institutions chargées des archives nationales de conserver le bénéfice des ressources propres qu'elles dégagent.

Le niveau des ressources propres dépend aussi des choix en matière de numérisation, tout particulièrement des documents utiles aux généalogistes, et ce dans deux domaines au moins (propriété des droits sur les fonds numérisés par des tiers et politique tarifaire retenue pour l'accès aux documents). Un niveau élevé de produits de licences ou de redevances peut être le signe d'une politique de numérisation des documents d'état civil très partenariale, dans laquelle le partenaire retenu pour procéder à la numérisation des fonds dispose de droits plus ou moins étendus pour exploiter les vues numériques des documents qu'il a scannés. Ainsi, aux États-Unis, des accords de numérisation ont été conclus entre *The National Archives and Records Administration* (NARA) et quatre sociétés entre 2006 et 2008 : *Ancestry*, la société généalogique de l'Utah, *Footnote* et même *Google* pour la numérisation de films historiques. L'accord avec *Ancestry* autorise par exemple cette entreprise à facturer aux lecteurs l'accès en ligne aux documents numérisés, qui restent en revanche en accès gratuit dans les salles de lecture de NARA. Un accord a aussi été conclu entre les Archives nationales britanniques et *Ancestry* pour la numérisation des recensements en Angleterre et au Pays de Galles et des archives du service des pensions des soldats de la Première Guerre mondiale.

Les ressources propres des Archives nationales britanniques

Les Archives nationales britanniques ont développé une politique active et diversifiée de développement des ressources propres. Comprises entre 4,8 et 5,3 M£, elles ont représenté 14 à 17 % du budget de l'institution sur la période 2011-2013 (cf. comptes de résultat 2011-2012 et 2012-2013). Les activités les plus génératrices de ressources sont les activités d'édition, de licences et de reproduction d'images (60 000 documents mis en ligne), suivies par les financements de projets spécifiques et les prestations intellectuelles.

Les reproductions à la demande sont facturées entre 9 et 43 £ selon la grille tarifaire de 2016. Les reproductions de documents déjà numérisés via la boutique en ligne sont, quant à elles, vendues 35 £. La recherche pour le compte des lecteurs est facturée 27,30 £ par tranche de 15 minutes, un tarif limité par la loi britannique au coût complet estimé de telles recherches.

En matière immobilière, les choix opérés (souvent marqués par l'histoire) varient considérablement. Rares sont les pays ayant fait leur choix de conserver les archives de l'État central sur un site unique comme le Royaume-Uni. Dans la plupart, les archives sont installées et consultables sur plusieurs sites, leur nombre variant de 5 en Espagne à presque une vingtaine (18 aux États-Unis, et 19 en Belgique).

Les cinq institutions d'archives espagnoles nationales

Les Archives d'État (*Archivos Estatales*) désignent, en Espagne, les services d'archives publics qui relèvent de l'État central. Le fait que celui-ci est l'héritier de plusieurs royaumes qui, dès le Moyen Âge, avaient chacun organisé leurs archives se traduit par l'existence de cinq institutions d'archives à compétence nationale, qualifiées officiellement d'archives générales et implantées dans des villes différentes.

Les trois premières conservent des fonds essentiellement antérieurs au XIX^e siècle : Archives générales de Simancas, Archives de la Couronne d'Aragon (Barcelone) et Archives générales des Indes (Séville). Les deux autres conservent surtout des archives plus récentes : Archives historiques nationales (Madrid) et Archives générales de l'administration (Alcalá de Henares).

Dans les pays où le nombre de sites est élevé, le site le plus ancien et central conserve généralement les archives les plus vieilles et les plus prestigieuses. Ainsi, aux États-Unis, les Archives fédérales disposent d'un bâtiment sur le *Mall* à Washington D.C., hébergeant des fonds de valeur historique ou symbolique. Un choix similaire a été opéré par le Royaume-Uni jusqu'à la fermeture du bâtiment londonien de *Chancery Lane*.

Le regroupement progressif des archives britanniques sur un site unique

Les réflexions préalables à l'ouverture d'un nouveau centre pour les Archives nationales britanniques ont démarré dans les années 1960, sous l'effet notamment de la saturation des salles de consultation des documents du site historique de *Chancery Lane*, occupé depuis le XIV^e siècle, et ce en dépit de l'aménagement de plusieurs nouvelles salles entre 1968 et 1970.

En 1969, l'*Advisory Council* a décidé la construction d'un nouveau bâtiment à Kew, dans les quartiers ouest de Londres, susceptible d'accueillir 750 chercheurs et 200 agents, sur un terrain permettant d'envisager des extensions ultérieures. Le site de *Milton Keynes*, à 70 km de Londres, un temps considéré, a finalement été écarté en raison de son trop grand éloignement à la capitale.

En 1977, après cinq années d'un chantier démarré en 1973, le personnel et 72 kilomètres linéaires de fonds conservés par le *Public Record Office* ont emménagé dans le nouveau bâtiment. Celui-ci accueille également des documents conservés dans deux autres dépôts ainsi que les archives des transports britanniques. Le bâtiment de *Chancery Lane* est resté en activité et continue pour héberger les fonds historiques gérés par la *Historical Manuscripts Commission*.

En 2004, un an après la fusion du *Public Records Office* et de la *Historical Manuscripts Commission*, l'ensemble des archives nationales historiques ont été déménagées à Kew. Certains fonds utiles aux recherches généalogiques sont néanmoins restés au *Family Research Centre* de Londres, cogéré par les *National Archives* et le *General Register Office*. En 2008, cette antenne a été fermée et les *National Archives* et les fonds et équipes du dernier site londonien ont été partagés entre Kew et le site du *General Register Office* à Islington, au nord de Londres.

Le bâtiment de *Chancery Lane*, après une importante opération de rénovation, accueille désormais la principale bibliothèque du *King's College*. Quant au site de Kew dont le coût a été estimé à 62,7 M£ (travaux de rénovation et de constructions nouvelles), sa capacité est de 200 km linéaires. Il absorbe un flux annuel de documents d'un kilomètre linéaire et accueille 90 000 visiteurs par an.

Dans plusieurs pays, la tendance est à un raccourcissement du délai de versement des archives publiques aux services d'archives. En Belgique, la loi du 19 mai 2009, qui a modifié celle sur les archives de 1955, a imposé aux services publics de transférer aux Archives de l'État leurs documents de plus de 30 ans (100 ans auparavant). Le Royaume-Uni a décidé en 2013 de réduire le délai de 30 à 20 ans sur un période de dix ans, avec un transfert chaque année de deux ans de *records* gouvernementaux (1983/1984 en 2013, 1985/1986 en 2014, 1987/1988 en 2015, 1989/1990 en 2016 et ainsi de suite jusqu'en 2022 où seront versés ceux de 2001 et 2002).

La tendance est aussi au raccourcissement des délais de communication des archives dans plusieurs pays.

Le raccourcissement des délais de communication des archives

Depuis les années 1960, les pays occidentaux ont généralisé le principe du libre accès aux archives publiques, à tel point que le rapport de M. Braibant de 1996 indiquait déjà qu'« une écrasante majorité d'États européens se trouve désormais ralliée au système du délai général de libre communicabilité, abandonnant le système de la date-barrière en deçà de laquelle les documents sont réputés non communicables ».

Si ce principe est ancien dans des pays comme les États-Unis (*Freedom of Information Act* de 1966), la plupart des pays ont adopté une législation similaire : Pays-Bas (1991), Espagne (1992), Belgique (1994), Royaume-Uni (2000), Suisse (2004), Allemagne (2005). De ce point de vue, l'inscription de ce principe en droit français par la loi sur les archives de 2008, en remplacement de l'ancien délai de trente ans, a pu apparaître tardive.

Cependant, ce principe de libre communicabilité connaît partout des aménagements susceptibles d'en limiter plus ou moins la portée, avec notamment l'instauration de délais spéciaux pour les documents sensibles, comme les documents intéressant la sûreté et la sécurité nationale ou les données personnelles, ou le recours à la classification de documents. *A contrario*, plusieurs pays ouvrent le droit à des dérogations personnelles sur demande à l'instar de la France (cas de l'Italie notamment).

La classification de l'information au titre de la sécurité nationale est généralement réglée en dehors de la législation archivistique (loi relative à la classification en Belgique ou décrets présidentiels aux États-Unis, par exemple).

Les règles de classification et déclassification aux États-Unis

Aux États-Unis, la classification de l'information au titre de la sécurité nationale notamment comporte trois niveaux (top secret, secret et confidentiel). Les règles de classification et de déclassification relèvent de décrets présidentiels (*Executive Orders* - EO). Le premier a été pris en 1951 par le président Harry S. Truman (EO 10290). L'EO 13526 du 29 décembre 2009 a posé le principe qu'aucune information ne peut demeurer classifiée indéfiniment, et établi au sein des Archives fédérales un *National Declassification Center* (NDC). Les documents classifiés doivent l'être pour une durée déterminée, à l'issue de laquelle ils sont automatiquement déclassifiés. Des procédures ont été mises en place pour les anciens documents classifiés, qui sont automatiquement déclassifiés après 25 ans, sauf s'ils révèlent des informations sensibles ou si une prorogation du délai est demandée au NDC. Les documents dont la classification a été prorogée sont automatiquement déclassés après 75 ans, sauf si le *Interagency Security Classification Appeals Panel* admet une exception pour ceux qui révéleraient une source humaine de renseignement ou des aspects clefs d'armes de destruction massive.

Plusieurs pays se sont dotés, avant la France, de système d'archivage électronique, avec un succès variable.

Trois expériences étrangères en matière d'archivage électronique

Les **Archives fédérales américaines** (*National Records and Archives Administration* - NARA), ont travaillé depuis 2001 à la mise au point d'un système d'archivage électronique (*Electronic Records Archives* – ERA), qui a fait l'objet d'un bilan critique du *Gouvernement Accountability Office* (GAO) en 2011. Outre des retards et des surcoûts importants (coûts passés, de 317 M\$ à 567 M\$), le GAO a dénoncé l'incapacité de ERA à convertir effectivement les documents d'archives électroniques à des formats ayant encore cours et a mis en lumière la nécessité de développements complémentaires chiffrés entre 195 M\$ et 433 M\$. À la suite du rapport du GAO, la décision a été prise d'interrompre tout nouveau développement après la clôture de l'exercice 2011.

Selon le site de NARA, ERA conserve à ce jour 500 To d'archives, en provenance d'agences fédérales, du Congrès et de la Maison Blanche. Faute d'intégration automatique, toutes ne sont pas accessibles par le portail *Online Public Access*. Il n'existe pas de possibilité de recherche du contenu des archives électroniques. Enfin, la fonction de préservation (avec la conversation automatique des formats) n'est toujours pas assurée. Une nouvelle version (ERA 2.0) est en cours de développement pour pallier ces lacunes. Sa mise en production est annoncée pour 2018.

Le **service d'archives fédérales du Canada**, fusionné avec la bibliothèque nationale depuis 2004 (*Bibliothèque et Archives Canada*) a aussi développé, entre 2006 et 2011, un système d'archivage électronique (*Trusted Digital Repository*) pour un coût total de 15,4 millions de dollars canadiens (10,7 M€). Selon le rapport de 2014 du vérificateur général du Canada, le système, pourtant testé, approuvé et estimé opérationnel en juillet 2011, n'a jamais été utilisé. Il a été fermé en novembre 2012, mais sans que cette décision ait été formellement explicitée. Elle résulterait, selon les explications fournies au vérificateur général, d'un changement d'approche avec un abandon d'un développement spécifique au profit d'une solution hybride avec le recours à une solution logicielle disponible sur le marché, qui ferait l'objet d'une adaptation spécifique.

L'expérience des **Pays-Bas** a été plus concluante. Le développement d'un dépôt digital a débuté en janvier 2007. Après une première version à l'été 2009, le projet était opérationnel en 2010.

Annexe n° 6 : chronologie des principaux textes législatifs et réglementaires et décisions concernant les archives

1789 : règlement intérieur (29 juillet) de l'Assemblée constituante créant les archives de l'Assemblée ; élection (4 août) de M. Armand-Gaston Camus, député, comme archiviste de l'Assemblée.

1790 : décret (7-24 août) ordonnant la concentration en un même lieu des différents dépôts et chartriers existant dans la ville de Paris ; décret (7-12 septembre) concernant l'organisation et le régime des Archives nationales.

1791 : décret (15-27 mars) enjoignant aux administrations des départements ministériels d'envoyer aux Archives nationales les doubles des procès-verbaux des sessions de leur conseil.

1792 : décret (12-16 mai) prévoyant le triage et le brûlement des papiers des ordres de chevalerie et de noblesse déposés aux Grands-Augustins ; décret (10-12 octobre) relatif aux archives de l'État.

1793 : décret (20-23 février) relatif à la réunion au Louvre des différents dépôts énoncés dans le décret des 7-24 août 1790 ; décret (17 juillet) sur le brûlement des titres féodaux ; décret des 12-14 brumaire an II (2-4 novembre) divisant en deux sections les dépôts nationaux dont la réunion avait été ordonnée par les décrets des 7-24 août 1790 et 20-23 février 1793.

1794 : loi du 8 pluviôse an II (27 janvier) concernant la composition de la Commission des archives et loi du 7 messidor an II (27 juin) sur les Archives nationales.

1796 : arrêté du 4 ventôse an IV (23 février) subsistant le bureau de triage à l'agence de triage ; loi du 5 brumaire an V (26 octobre) sur les archives départementales.

1800 : loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire de la République et l'administration ; décret des consuls du 8 prairial an VIII (28 mai 1800) relatif au placement et à l'organisation des Archives nationales (et les détachant du corps législatif).

1801 : arrêté du 1^{er} pluviôse an IX (21 janvier) supprimant le bureau du triage des titres.

1805 : décret impérial (15 mars) ordonnant à la fois la réunion de toutes les archives existantes à Paris, en un même local et sous une seule autorité, et le versement obligatoire des archives des administrations de plus de 50 ans aux Archives nationales.

1808 : installation des Archives impériales à l'hôtel de Soubise.

1811 : premier inventaire général des nouvelles archives, *Tableau systématique des Archives de l'Empire au 15 août 1811*, fascicule de 20 pages élaboré par M. Daunou.

1812 : décret impérial (21 mars) pour la localisation du futur « Palais des archives ».

1821 : ordonnance (22 février) créant l'École des chartes avec deux sections : Bibliothèque royale et Archives du Royaume.

1829 : ordonnance (11 novembre) recréant l'École des chartes.

1838 : loi (10 mai) qui a fait de la conservation des archives une dépense obligatoire pour les départements.

1846 : ordonnance royale (5 janvier) organisant les Archives nationales en trois sections (historique, administrative et judiciaire).

1853 : décret (14 février) qui a placé l'administration des Archives impériales et la direction des beaux-arts auparavant sous l'autorité du ministre de l'intérieur sous celle du ministre d'État et de la Maison de l'empereur ; décret (22 juillet) créant l'inspection générale des archives pour les archives départementales.

1855 : décret (22 décembre) portant organisation des Archives nationales.

1884 : arrêté (7 novembre) portant création de la Commission supérieure des archives.

1886 : décret (31 décembre) relatif à l'apposition des scellés lors du décès d'un officier de la marine en activité de service.

1887 : décret (14 mai) et arrêté (16 mai) relatifs à l'organisation des Archives nationales et à la communicabilité des documents et étendant aussi l'inspection générale des archives aux Archives nationales

1890 : décret (22 janvier) réglant les conditions dans lesquelles peuvent être apposés les scellés au décès des officiers de l'armée de terre.

1897 : décret (23 février) modifiant l'organisation des Archives nationales, réunissant le service des archives départementales, communales et hospitalières et instituant une direction des Archives.

1898 : décret (12 janvier) sur les procédures de versement et de communicabilité.

1899 : décret (28 mai) et arrêté (31 mai) portant transfert aux Archives nationales des archives de la marine n'offrant plus qu'un intérêt historique.

1910 : décret (27 janvier) autorisant le dépôt aux Archives nationales des archives des colonies antérieures à 1789, dont le caractère est purement historique et privé.

1911 : décret (14 décembre) sur l'organisation des Archives nationales portant création de deux sections : « ancienne » (fonds antérieurs à 1789) et « moderne » (fonds postérieurs).

1921 : loi (11 mai) et décret (11 juin) relatifs au statut des archivistes départementaux et arrêté (1^{er} juillet) portant règlement général des archives départementales.

1924 : loi (29 avril) concernant les archives communales.

1926 : décret (31 décembre) portant règlement général des archives communales.

1928 : loi (14 mars) relative au dépôt facultatif des archives notariales de plus de 125 ans et circulaires d'application (2-31 mars et 7-12 avril).

1936 : décret (21 juillet) réglementant les versements dans les dépôts d'archives d'État des papiers des ministères et des administrations qui en dépendent ; décret (28 décembre) donnant au directeur des Archives le titre de directeur des Archives de France.

1938 : décret (17 juin) relatif au classement des documents d'archives privées, pris en application de la loi du 13 avril 1938 sur le redressement financier.

1940 : décret (13 janvier) portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 17 juin 1938 et fixant les modalités de classement des archives historiques.

1945 : décret (18 août) portant organisation de la direction générale des arts et lettres au ministère de l'éducation nationale (a réorganisé la direction des Archives de France en une direction d'administration centrale).

1948 : création (9 juin) du Conseil international des archives ; et création aux Archives nationales d'une 3^{ème} section « contemporaine » pour les fonds postérieurs à 1940.

1952 : création de la première « mission » des Archives nationales au ministère de l'intérieur pour contrôler les archives courantes et intermédiaires et préparer les versements d'archives.

1959 : transfert (3 février) du rattachement des Archives nationales du ministère de l'éducation nationale à celui des affaires culturelles.

1962 : décret (31 juillet) relatif à la communicabilité des documents antérieurs à 1920 ; lancement de l'idée d'une cité interministérielle des archives.

1966 : ouverture d'un dépôt à Aix-en-Provence pour accueillir les archives rapatriées des anciennes colonies.

1967 : décision du Premier ministre (21 décembre) d'affecter au ministère de la culture un terrain de neuf hectares à Fontainebleau libéré par l'état-major des forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour y construire des dépôts d'archives.

1968 : décret (5 janvier) relatif aux archives de la préfecture de police, leur permettant de déroger à l'obligation de versement aux Archives nationales.

1969 : ouverture à Fontainebleau de la cité interministérielle des archives.

1970 : décret (19 novembre) relatif à la communicabilité des documents antérieurs à 1940 et loi (21 décembre) instaurant le dépôt obligatoire de certains documents pour les communes de moins de 2 000 habitants.

1971 : arrêté (17 mai) autorisant la libre communication des archives notariales de plus de 100 ans d'âge conservées dans les services d'archives ; arrêté (8 novembre) portant création du service des archives économiques et financières au ministère des finances et ouverture d'un dépôt à Fontainebleau pour compléter ceux de la rue de Rivoli à Paris et de l'Yonne.

1978 : inauguration (14 février) de l'unité 1 de la cité interministérielle des archives de Fontainebleau achevée en décembre 1977 ; loi (6 janvier) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés instaurant la Commission nationale informatique et libertés (dite loi CNIL) ; loi (17 juillet) sur l'accès aux documents administratifs instaurant la Commission d'accès aux documents administratifs (dite loi CADA).

1979 : loi (3 janvier) sur les archives et cinq décrets (3 décembre) d'application.

1980 : décret (1^{er} décembre) relatif aux archives des affaires étrangères.

1981 : décret (12 mai) d'application relatif à l'organisation des secrets et des informations concernant la défense nationale et la sûreté de l'État.

1982 : loi (2 mars) sur la décentralisation ; arrêté (8 mars) relatif au service des archives économiques et financières du ministère des finances ; élargissement de la section contemporaine aux archives présidentielles de la V^e République et création d'une section des missions pour coordonner les missions dans les ministères.

1983 : loi (22 juillet) relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; décret (28 juillet) relatif au contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des collectivités territoriales ; achèvement (décembre) de l'unité 2 de la cité interministérielle des archives de Fontainebleau.

1986 : décision (15 octobre) du directeur des Archives de France de laisser à la cité interministérielle des archives de Fontainebleau, renommée centre des archives contemporaines (CAC) les archives définitives postérieures à 1958 du fait de la saturation du site de Paris.

1987 : inauguration (27 mars) de l'extension du centre des archives d'outre-mer d'Aix-en-Provence, ayant permis le transfert des archives de l'ancien ministère des colonies et de la France d'outre-mer.

1988 : arrêté (21 janvier) du ministère de la culture portant création du Conseil supérieur des archives ; inauguration (23 mars) à Paris du centre d'accueil et de recherche des Archives nationales (CARAN) avec une salle de lecture de 350 places ; décret (28 juillet) relatif au contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des collectivités territoriales.

1989 : lancement de la construction de l'unité 3 du centre de Fontainebleau.

1993 : inauguration (5 octobre) du centre des archives du monde du travail à Roubaix.

1994 : abandon du projet de construction de l'unité 3 du centre de Fontainebleau et décision (20 septembre) du comité interministériel d'aménagement du territoire de construction d'un nouveau centre d'archives à Reims pour celles de la V^e République ; rattachement de la section des missions au CAC de Fontainebleau.

1995 : création du centre historique des Archives nationales (CHAN) à Paris et transfert des fonds d'entreprises et d'archives sociales de Paris à Roubaix.

1996 : rapport (mai) *Les Archives en France* de M. Guy Braibant ; installation (12 juin) de la Commission d'histoire des archives (qui n'a jamais fonctionné) ; inauguration du nouveau bâtiment du centre d'Aix-en-Provence ; ouverture d'une salle de lecture à Fontainebleau ; projet de développement du CHAN de Paris par son premier directeur.

1997 : circulaire (2 octobre) du Premier ministre relative à l'accès aux archives publiques de la période 1940-1945 ; rapport (septembre-novembre) *Les archives contemporaines : un enjeu démocratique* de Mmes Marie-Paule Arnauld et Mireille Thibault ; ouverture par le ministère des finances du centre des archives économiques et financières à Savigny-le-Temple.

1998 : rapport (novembre) *Pour une stratégie d'avenir des Archives nationales* de M. Philippe Béval (rendu public en février 1999).

2000 : loi (13 mars) portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique ; loi (12 avril) relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (étendant la compétence de la CADA à l'accès aux archives publiques) ; recommandation n° R (2000)13 du Conseil de l'Europe (13 juillet) sur une politique européenne de communication des archives.

2001 : décret (30 mars) relatif à la signature électronique ; arrêté (21 juin) relatif à la signature électronique ou numérique en matière pénale ; circulaire (2 novembre) du Premier ministre relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'État.

2002 : décret (23 janvier) portant création du Comité interministériel des archives de France (CIAF - jamais réuni jusqu'en 2012) ; arrêtés (25 mars) réorganisant la direction des Archives de France et de ses services.

2004 : ordonnance (20 février) relative au nouveau code du patrimoine ; loi (6 août) relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (modifiant la loi CNIL de 1978) ; décret (18 août) relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication.

2005 : décret (17 janvier) créant le service historique de la défense ; ordonnance (6 juin) relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques ; décrets (10 août) sur les actes authentiques électroniques des huissiers de justice et des notaires ; *Rapport sur l'organisation administrative* des Archives nationales (octobre) de la mission présidée par M. Bernard Stirn ; décret (20 octobre) pris pour l'application de la loi CNIL modifiée par la loi du 6 août 2004 ; décret (30 décembre) relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

2006 : décret (23 décembre) et arrêtés (24 décembre) modifiant l'organisation des Archives nationales et les missions de la direction des Archives de France avec la création de trois services à compétence nationale (SCN) à compter du 1^{er} janvier 2007.

2007 : rapport (janvier) de l'audit interministériel de modernisation relatif à l'archivage.

2008 : lois organiques et ordinaire (15 juillet) modifiant respectivement l'ordonnance du 7 novembre portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et les dispositions du code du patrimoine sur les archives.

2009 : ordonnance (29 avril) et décrets (17 septembre) modifiant les dispositions du code du patrimoine sur les archives ; décret (8 juillet) modifiant le décret de 1980 relative aux archives du ministère des affaires étrangères ; décret (11 novembre) et arrêté (17 novembre) relatifs à la création de la direction générale des patrimoines au sein du ministère de la culture.

2010 : décret (21 juin) relatif à la protection du secret de la défense nationale.

2011 : rapport (mars) *Quel avenir pour les Archives de France* de M. Maurice Quénet ; arrêté (30 novembre) approuvant la nouvelle instruction générale interministérielle 1300 sur la protection du secret de la défense nationale.

2012 : décret (12 avril) créant, auprès du Premier ministre, un délégué interministériel aux Archives de France (DIAF) et confiant cette fonction au directeur général des patrimoines.

2015 : ordonnance et décret (23 octobre) relatifs au nouveau code des relations entre le public et l'administration ; arrêté (24 décembre) relatif à l'ouverture, par dérogation générale, d'archives de la Seconde Guerre mondiale ; loi (28 décembre) relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public.

2016 : ordonnance (17 mars) intégrant les dispositions de la loi du 28 décembre 2015 au code des relations entre le public et l'administration ; règlement (27 avril) (UE) 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel : loi (7 juillet) relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine ; loi (7 octobre) pour une République numérique.

Annexe n° 7 : historique de l'organisation des Archives depuis 1789

Sous l'Ancien Régime, il n'existait pas d'organisation centralisée des archives de toute l'administration, mais seulement des dépôts particuliers (parlements, chambres des comptes, cours des aides, bureaux des finances, etc.). C'est la Révolution française qui a organisé le réseau des Archives en France.

La création par la Révolution

Dès le **29 juillet 1789**, un règlement de l'Assemblée constituante a ordonné la création d'archives dans lesquelles seraient conservées les pièces originales qui seraient remises et une des minutes de ses procès-verbaux. Un député, M. Armand-Gaston Camus, chargé d'assurer la publicité des débats, a été élu archiviste le **4 août 1789**. Le décret voté les 4 et 7, et sanctionné le **12 septembre 1790** de l'Assemblée constituante relatif aux Archives nationales a ensuite défini celles-ci à l'article 1^{er} comme « le dépôt de tous les actes qui établissent la constitution du royaume, son droit public, ses lois et sa distribution en départements ». Selon l'article 2, ces actes « seront réunis dans un dépôt unique, sous la garde de l'archiviste national, qui sera responsables des pièces confiées à ses soins ». L'article 3 dispose que « l'archiviste déjà nommé [M. Armand-Gaston Camus] et ses successeurs exerceront leurs fonctions pendant six ans ; à l'expiration de ce terme, il sera procédé à une nouvelle élection, mais l'archiviste existant pourra être réélu ». Selon les articles 5 et 6, « l'archiviste sera tenu d'habiter dans le lieu même où les archives seront établies » et sera assisté de quatre secrétaires-commis. L'article 11 dispose que « les archives seront ouvertes pour répondre aux demandes du public, trois jours de la semaine, depuis neuf heures du matin jusqu'à deux heures, et depuis cinq heures après-midi jusqu'à neuf heures ; mais on ne pourra entrer dans les salles et cabinets de dépôt que pendant le jour ; jamais il n'y sera porté ni feu ni lumière ».

Toute une série de décrets a suivi celui des 7-12 septembre 1790 afin de diriger vers les Archives nationales les papiers des organes supprimés (justices seigneuriales, administrations provinciales, ordres religieux, corps judiciaires et corporations de métiers), ainsi que ceux du clergé et des nobles émigrés dont les biens avaient été nationalisés ou saisis.

Quatre ans plus tard, la loi du 7 messidor an II (**27 juin 1794**) de la Convention nationale dispose dans son article 1^{er} que « les archives établies auprès de la Représentation nationale sont un dépôt central pour toute la République ». L'article II énumère ensuite tout ce que ce dépôt renferme et ce qui y sera déposé, notamment les traités avec les autres nations, le titre général, tant de la fortune que de la dette publique, le titre des propriétés nationales situées en pays étranger et l'état sommaire des titres qui existent dans les divers dépôts de la République. Selon l'article III, tous ces dépôts publics de titres « ressortissent aux Archives nationales comme à leur centre commun et sont mis sous la surveillance du corps législatif et sous l'inspection du comité aux archives ». Trois sections sont prévues : domaniale, judiciaire et historique (devant être confiée à la bibliothèque nationale). La loi prévoit, aux articles XV à XXVIII, que le « triage » des titres, chartres, manuscrits et autres pièces sera confié, à Paris, à neuf « citoyens versés dans la connaissance des chartes, des lois et des monuments » nommés pour six mois et formant « l'agence temporaire des titres ». Dans chaque département, trois citoyens préposés au triage seront nommés. L'article XXXVII de la loi a posé un principe de publicité absolue des archives, sans aucune restriction, en disposant que « tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts, aux jours et aux heures qui seront fixées, communication des

pièces qu'ils renferment. Elle leur sera donnée sans frais et sans déplacement, et avec les précautions convenables de surveillance ».

L'agence temporaire des titres, placée sous les ordres immédiats du Directoire puis dans le département du ministre de la Justice, est entrée en fonctions le **21 novembre 1794**. Alors que la loi avait limité la durée de ses membres à six mois, elle s'installa durablement et entreprit de rédiger des inventaires. Elle fut supprimée le 4 ventôse an IV (**23 février 1796**) à cause de l'antagonisme avec l'archiviste de la République (Armand-Gaston Camus), et remplacée par le bureau du triage des titres le 5 floréal an IV (**24 avril 1796**).

La loi du 5 brumaire an V (**26 octobre 1796**) a complété le réseau des archives en ordonnant la réunion, dans les chefs-lieux de département, de tous les titres et papiers acquis à la République, créant ainsi les Archives départementales. La centralisation des archives, à l'échelon national et départemental, connaît cependant dès l'origine des exceptions, la Révolution française ayant maintenu le régime spécifique des ministères chargés des affaires étrangères, de la guerre et de la marine.

Les archives du ministère des affaires étrangères

Les archives diplomatiques trouvent leur origine dans l'initiative, prise en 1680, par le secrétaire d'État aux affaires étrangères Charles Colbert de Croissy de faire relier ses correspondances avec les pays étrangers ainsi que celles de ses prédécesseurs, Hugues de Lionne et Arnaud de Pomponne. Par ordonnance royale, les fonds s'enrichissent au cours du XVIII^e siècle des papiers d'État de Richelieu, Marazin, Saint-Simon et de nombreuses correspondances d'ambassadeurs. En 1761, le secrétaire d'État aux affaires étrangères Etienne-François de Choiseul fait édifier à Versailles un dépôt conçu pour la conservation des archives.

Ouvertes aux historiens à compter de 1830, les archives ont été déménagées en 1845 à Paris dans une aile du palais des affaires étrangères nouvellement construit au quai d'Orsay. Un nouveau centre a été créé à Nantes en 1965 pour les archives rapatriées des postes à l'étranger (ambassades, consulats, services culturels, missions d'aide et de coopération, protectorats et mandats). En 1976, le bureau des archives de la zone française d'occupation en Allemagne et en Autriche, créé en 1952 à Colmar, a été rattaché au ministère des affaires étrangères. Les centres de Paris et de Colmar ont été fermés en 2009 et 2010 à la suite du déménagement de leurs archives dans le nouveau centre construit à La Courneuve.

Les archives des ministères de la guerre et de la marine

Créé en 1688 par le marquis de Louvois, secrétaire d'État à la guerre, le dépôt de la guerre était chargé de recueillir et de conserver les archives historiques, les mémoires militaires, les plans et les cartes. Conservées dans les combles des Invalides en 1701 et ouvertes aux historiens, ces archives ont été installées en 1761 dans l'hôtel de la guerre qui venait d'être achevé à Versailles. Le dépôt de la guerre, maintenu pendant la Révolution, a donné naissance au service historique de l'armée, créé en 1887, et recréé sous l'intitulé de service historique de l'armée de terre en 1919.

Le premier dépôt de la marine a été créé en 1699 à Paris, place des Victoires, par Jérôme Phélypeaux de Pontchartrain, qui occupa à la fois les fonctions de secrétaire d'État de la Maison du roi et de secrétaire d'État de 1699 à 1715. Cette création a été suivie de celle d'un dépôt des cartes et plans en 1720 et d'autres dépôts dans les principaux ports. Après avoir connu des fortunes diverses selon l'intérêt des autorités maritimes et la compétence des responsables, les archives maritimes ont fait l'objet de plus d'attention à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, comme en témoignent le règlement du 25 mai 1862, le cadre de classement fixé par l'arrêté du 24 juin 1887, puis la création, en 1919, d'un service historique de la marine.

En plus des deux services historiques de la guerre et de la marine, ont été créés le service historique de l'armée de l'air (1934), le centre des archives de l'armement (1970) et le service historique de la gendarmerie (1995). Tous ont été fusionnés en 2005 au sein du nouveau service historique de la défense (SHD), qui a de surcroît intégré en 2012 le bureau central des archives administratives et militaires, alors renommé centre des archives du personnel militaire (CAPM).

Le SHD comprend trois centres d'archives, présents sur 10 sites au total, soit en plus du CAPM situé à Pau, le centre historique des archives (CHA) implanté sur huit sites (Le Blanc, Brest, Caen, Cherbourg, Lorient, Rochefort, Toulon et Vincennes) et le centre des archives de l'armement et du personnel civil (CAAPAC) basé à Châtellerault.

Les changements intervenus au XIX^e siècle

Jusqu'en 1800, les Archives nationales ont été soumises à la surveillance de l'Assemblée nationale. L'arrêté des consuls du 8 prairial an VIII (**28 mai 1800**) les a fait passer sous l'autorité du Gouvernement, en prévoyant notamment qu'un projet de loi serait proposé au corps législatif pour déterminer la forme, la nature et les époques des dépôts qui devaient être faits aux Archives nationales par les divers corps constitués de la République. Même si ce projet fut ensuite abandonné, la tutelle des archives échappa à l'Assemblée. M. Camus, garde des archives, a ainsi été renommé à ce poste par arrêté consulaire du 4 thermidor an VIII (23 juillet 1800). Il prépara un projet de loi sur les versements, qui fut déposé le 2 frimaire an X (23 novembre 1800), mais jamais voté à cause des réticences des organismes publics à se dessaisir de leurs archives.

Le Bureau du triage des titres a été supprimé par arrêté consulaire du 1^{er} pluviôse an IV (**21 janvier 1801**), certains de ses membres rejoignant les Archives nationales pour former le bureau des monuments historiques, ancêtre de la section historique.

Le décret impérial du **15 mars 1805** ordonna que « toutes les archives existantes à Paris, sous quelque dénomination que ce soit et disséminées dans plusieurs édifices dans les ministères et la Bibliothèque impériale seront réunies dans un même local sous une seule autorité ». Il ordonna aussi le versement obligatoire en disposant que « les administrations ne conserveront dans leurs archives que les papiers ayant moins de cinquante ans ».

L'ordonnance du roi Louis-Philippe du **5 janvier 1846** a organisé les Archives du Royaume, placées sous la responsabilité du garde général, en trois sections (historique, administrative et judiciaire). Le décret du **14 février 1853** a placé l'administration des Archives impériales et la direction des beaux-arts, auparavant sous l'autorité du ministre de l'intérieur, sous celle du ministre d'État et de la Maison de l'empereur. Le décret du **22 décembre 1855** a ensuite prescrit le dépôt aux Archives de l'Empire de « tous les documents d'intérêt public dont la conservation est jugée utile et qui ne sont plus nécessaires au service des départements ministériels ou des administrations qui en dépendent ». Les

décrets des **22 mars et 1^{er} août 1856** ont ensuite organisé respectivement le traitement des personnels et l'organisation des archives impériales.

Le ministre d'État, ayant reçu le **24 novembre 1860** la responsabilité des bibliothèques en plus de celle des Archives, institua le 22 avril 1861 une commission pour envisager les transferts entre les collections entre elles. Dans son rapport du **17 février 1863**, cette commission a cherché à déterminer la nature des archives et des pièces de bibliothèque. En juin 1863, le ministre d'État a perdu sa compétence beaux-arts (et donc archives) au profit de la Maison de l'empereur qui prit le nom de Maison de l'empereur et des beaux-arts.

Après de très éphémères tentatives de création d'un ministère des beaux-arts (2 janvier au 14 mai 1870), puis des lettres, sciences et arts (15 mai au 23 août 1870), le rattachement de l'administration des beaux-arts au ministère de l'instruction publique a rendu celui-ci compétent pour les Archives nationales. Le décret du **21 mars 1884** transféra ensuite la responsabilité des archives départementales, communales et hospitalières du ministère de l'intérieur à celui de l'instruction publique et des beaux-arts. En conséquence, la commission supérieure, établie en 1841 pour les archives départementales, communales et hospitalières, est devenu avec l'arrêté du **7 novembre 1884** la commission supérieure des archives nationales, départementales, communales et hospitalières.

Selon le décret du Président de la République du **14 mai 1887** relatif à l'organisation des Archives nationales (complété par un arrêté du 16 mai 1887), « la conservation et l'administration des Archives nationales sont confiées à un garde général placé sous l'autorité du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts ». Si le décret n'a pas modifié le nombre de sections mais les a seulement renommées (historique ; législative et judiciaire ; administrative et domaniale), son article 7 a introduit l'obligation pour obtenir un emploi aux Archives nationales, celui de commis excepté, de justifier du diplôme d'archiviste paléographe ou, à défaut, d'un certificat d'aptitude délivré après examen d'une commission instituée à cet effet. L'article 13 a réitéré l'obligation des « administrations centrales » de verser « directement aux Archives nationales tous les documents qui ne sont plus nécessaires au service courant des bureaux », ce versement devant « être précédé de l'envoi d'un état sommaire en double ». L'article 14 a permis la suppression des « papiers reconnus inutiles » sur autorisation du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts après avis des ministres compétents. L'article 16 a permis la libre communication des documents ayant plus de cinquante ans, avec cependant une exception : « les documents confidentiels ayant plus de cinquante ans de date et intéressant la personnalité ou le rôle des hommes publics sont réservés jusqu'après leur mort ». Les documents de moins de cinquante ans pouvaient être communiqués, avec l'autorisation du ministre ayant effectué le versement.

Le décret du **23 février 1897** portant réorganisation des Archives nationales a substitué au titre de garde général celui de directeur des Archives, et a placé sous son autorité le service des archives départementales, communales et hospitalières. Le décret de 1897 avait aussi prévu qu'un décret, dans la forme des règlements d'administration publique, déterminerait les conditions dans lesquelles les versements des administrations publiques seraient effectués. Seul est intervenu, le 12 janvier 1898, un décret contresigné par le seul ministre de l'instruction publique portant, comme les précédents, que les documents reconnus inutiles pour le service courant des bureaux par les ministères et administrations seraient remis aux Archives nationales.

Les changements intervenus au XX^e siècle jusqu'à la création du ministère des affaires culturelles en 1959

La loi du **11 mai 1921** concernant les archivistes départementaux a fait de ceux-ci des fonctionnaires de l'État. Celle du **14 mars 1928** a introduit le dépôt facultatif des archives de plus de 125 ans des notaires aux Archives départementales et aux Archives nationales pour les notaires du département de la Seine. Le délai de communicabilité a été aligné sur ceux des documents d'archives publiques, sauf stipulation particulière formulée lors du dépôt. Seuls les notaires parisiens ont usé de cette faculté en assortissant leur dépôt d'une clause précisant que toute communication au public devait faire l'objet d'un agrément de leur part. La loi a été suivie de deux circulaires d'application les 2 et 31 mars et 7 et 12 avril 1928.

Il a fallu attendre le décret du **21 juillet 1936** pour que soient fixées les modalités du versement obligatoire et périodique des « dossiers, registres et pièces concernant les affaires traitées par les administrations, services et établissements de l'État », soit aux Archives nationales pour ceux ayant leur siège à Paris, soit aux Archives départementales. Des dérogations ont, toutefois, été prévues pour « les ministères des affaires étrangères, de la guerre, de la marine militaire, de l'air, des colonies, le Conseil d'État », car « dotés d'un service d'archives organisé » et aussi pour l'administration des monnaies et médailles et la Caisse des dépôts et consignations, toute dérogation ultérieure nécessitant un décret. Le décret a aussi disposé que toute mise au pilon nécessite le visa obligatoire de la direction des Archives. Un autre décret du **28 décembre 1936** a donné au fonctionnaire chargé de diriger le service des archives nationales, départementales, communales et hospitalières le titre de directeur des Archives de France, en remplacement de celui de directeur des Archives.

Pris en application de la loi du **13 avril 1938** sur le redressement financier, le décret du **17 juin 1938** disposa que « les documents d'archives détenus par des particuliers, dont la conservation présente du point de vue de l'histoire nationale un intérêt public » étaient assimilés à des objets mobiliers. Le décret du **13 janvier 1940** fixa ensuite les modalités de classement des archives historiques. En novembre 1949, un avis du Conseil d'État donna compétence à la direction des Archives de France sur les archives des entreprises nationalisées après la Seconde Guerre mondiale, estimant qu'elles avaient un caractère public.

La direction des Archives de France a été réorganisée en 1945 au sein de la direction générale des arts et lettres du ministère de l'éducation nationale par l'article 7 du décret n° 45-1889 du **18 août 1945**. Après un rattachement éphémère au secrétaire d'État aux beaux-arts (juillet 1953 à juin 1954) et au secrétaire d'État aux arts et lettres (février 1956 à juin 1957), elle a été rattachée au ministère chargé des affaires culturelles lors de la création de celui-ci en 1959 par le décret n° 59-212 du **3 février 1959** relatif aux attributions d'un ministre d'État et le décret n° 59-889 du **24 juillet 1959** d'organisation.

La multiplication des centres des Archives nationales à partir des années 1960

La saturation des dépôts parisiens (cf. annexe n° 9 pour historique) a conduit à la création de dépôts hors de la capitale. Le premier dépôt délocalisé a été ouvert en **1966** à Aix-en-Provence pour accueillir les archives rapatriées des anciennes colonies et de l'Algérie, qui étaient dispersées dans la France entière (cf. annexe n° 10). Bien que le projet d'une « cité interministérielle des archives » ait été conçu dès 1962, celle-ci n'est devenue opérationnelle qu'en **1969** dans les locaux libérés par l'état-major des forces de l'Organisation du traité de

l'Atlantique nord (OTAN) à Fontainebleau (cf. annexe n° 11). La donation aux Archives de France du domaine d'Espeyran à Saint-Gilles (Gard) par son héritier en 1964, a permis d'y créer un dépôt central des microfilms inauguré en **1973** (cf. annexe n° 12). Le mouvement d'ouverture de centres d'archives hors de Paris s'est poursuivi avec l'inauguration de celui des archives du monde du travail le **5 octobre 1993** à Roubaix (cf. annexe n° 13).

Après Roubaix, c'est à Reims qu'aurait dû ouvrir un nouveau centre, la décision d'y construire une Maison de la mémoire de la V^e République, destinée à accueillir les archives postérieures à 1958, ayant été prise par le comité interministériel d'aménagement du territoire le 20 septembre 1994. Le ministère de la défense s'était associé au projet porté par le directeur des Archives de France nommé le 3 mai 1994, M. Alain Erlande-Brandenburg, afin de répondre à la saturation des centres de Paris et de Fontainebleau.

Le projet de la Maison de la mémoire de la V^e République à Reims

Le choix de l'emplacement en janvier 1995 (une caserne désaffectée) a été suivi de l'organisation du concours d'architecture par le Service national des travaux, maître d'ouvrage délégué. Le 26 août 1996, les ministres de la culture et de la défense ont entériné le choix du jury qui avait retenu le projet de MM. Henri et Bruno Gaudin (bâtiment de 30 171 m² avec une salle de lecture de 150 places et un auditorium de 80 places). Selon le protocole signé le 26 janvier 1997 avec le ministère de la défense, celui-ci devait participer à hauteur de 135 MF, soit 43 % du coût total du projet (321 MF hors foncier) pour la première tranche de 170 kml (dont 70 kml pour la défense).

Il était prévu que les travaux rémois commenceraient en mars 1998, pour permettre la pose de la première pierre à l'occasion du 40^e anniversaire de la Constitution du 4 octobre 1958, et que l'ouverture au public se ferait au début de l'an 2000. L'annonce, le 15 décembre 1997, du retrait du ministère de la défense du projet a compromis ce calendrier. Au vu du surcoût qui en découlait pour le ministère de la culture, le président de la mission interministérielle des grands travaux a proposé par note du 10 juillet 1998 de renoncer au projet rémois et à toute création alternative en région parisienne, et d'engager à la fois de nouvelles études pour la création de deux nouvelles unités de stockage à Fontainebleau et « une expertise plus globale sur le site de Paris qui embrasserait les questions de stockage, de la répartition des fonds, des bâtiments des publics, du fonctionnement et du statut juridique, enfin du personnel ». À la suite de cette note, la ministre de la culture, Mme Catherine Trautmann, a annoncé la suspension du projet rémois et demandé au nouveau directeur des Archives de France, M. Philippe Bélaval, nommé le 22 juillet 1998 à la suite de la démission de son prédécesseur, de lui remettre un document de travail devant « constituer la base de la nécessaire redéfinition des Archives nationales ». À la suite du rapport de M. Bélaval, intitulé *Pour une stratégie d'avenir des Archives nationales*, remis en novembre 1998 et rendu public, le 3 février 1999 (cf. annexe n° 3), le projet rémois a été définitivement abandonné.

Les réformes de 2007 et 2009 après celle de 2002 et la tentative de 1998

Le constat d'une organisation non adéquate de la direction des Archives de France a été formalisé en 1996 dans le rapport *Les Archives en France* remis le 28 mai 1996 au Premier ministre, par M. Guy Braibant, président de section honoraire au Conseil d'État (cf. annexe n° 3). Bien que la lettre de mission du Premier ministre à M. Braibant sur le bilan de la loi de

1979 n'ait pas comporté de demande spécifique en matière d'organisation administrative, ce dernier a considéré comme problématique « la faiblesse des structures centrales, qui devraient être améliorées dans le cadre de la réforme de l'État ». Il a recommandé de « donner une autonomie de gestion aux Archives nationales en les érigeant en établissement public national, chargé de la gestion des archives centrales de l'État, qui coexisterait avec la direction des Archives de France, administration centrale chargée de définir une politique nationale d'archives et d'en contrôler la mise en œuvre ». La recommandation d'un changement statutaire des centres d'archives a été reprise quelques mois plus tard dans le rapport d'octobre 1996 de la commission d'étude de la politique culturelle de l'État présidée par M. Jacques Rigaud (cf. annexe n° 3).

Après avoir réorganisé le site de Paris et l'avoir doté, pour la première fois, d'un directeur en nommant M. Jean-Marie Jenn en janvier 1996, le directeur des Archives de France, M. Erlande-Brandenburg, a souhaité aller plus loin dans la séparation des fonctions de direction d'une administration centrale et de gestion opérationnelle de tous les centres d'archives, en dotant chacun d'eux du nouveau statut de service à compétence nationale (SCN), créé par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997.

Approuvée par le comité technique paritaire (CTP) de la direction des Archives de France le 29 juin 1998, la réforme a été interrompue par la démission le 7 juillet 1998 de M. Erlande-Brandenburg après la remise en cause du projet d'un nouveau centre à Reims. Lors de la réunion du CTP du 15 décembre 1998, son successeur nommé le 22 juillet 1998, M. Béval, a annoncé que les textes en préparation avaient été « gelés » à sa demande, au motif qu'il s'interrogeait sur le fait de savoir s'ils constituaient la meilleure traduction des principes qui les inspiraient (« unité, autonomie, individualité scientifique des centres »). Tout en partageant le constat de M. Braibant d'une situation insatisfaisante⁵², M. Béval n'a pas lancé de projet alternatif à celui de son prédécesseur durant les deux années qu'il a passées à la direction des Archives de France, alors que dans le même temps de nombreux musées ont été érigés en SCN.

C'est sa successeuse, Mme Martine de Boisdeffre, qui a procédé à une réorganisation de la direction des Archives de France avec l'objectif de lui permettre de remplir au mieux « sa triple mission de tête de réseau, de direction interministérielle et régaliennne, de direction scientifique et culturelle »⁵³. Concrétisée par deux arrêtés du 25 mars 2002 relatifs à l'organisation de la direction des Archives de France et de ses services, pris après avis du CTP de la direction du 18 septembre 2001 et de celui du ministère du 22 janvier 2002, cette réforme a réorganisé la direction en créant quatre départements (du « réseau institutionnel et professionnel », de « la politique archivistique et de la coordination interministérielle », de « l'innovation technologique et de la normalisation » et « des publics »), qui se sont ajoutés à l'inspection générale, à la délégation aux célébrations nationales et au bureau des affaires

⁵² Dans un article intitulé *Archives et République* paru en 2001 (cf. *Le Débat* 2001/3 n° 115, p. 100-117), M. Béval a écrit : « cette grande institution [les Archives nationales] n'est dotée à ce jour, et malgré de nombreuses tentatives, d'aucune existence juridique, de sorte qu'elle n'est qu'une sorte de prolongement de la direction des Archives de France elle-même. Cette situation n'est pas du tout satisfaisante : elle menace en permanence l'unité d'une institution géographiquement éclatée, elle en complique la gestion quotidienne et, surtout, elle empêche les Archives nationales de prendre la place qui lui revient dans le paysage institutionnel ».

⁵³ Cf. intervention de Mme de Boisdeffre lors du colloque *Archives secrètes, secrets d'archives ? Historiens et archivistes face aux archives sensibles* du 3 juin 2003.

générales et de la documentation. En revanche, aucun changement n'a été apporté au statut des différents centres des Archives nationales.

Sans surprise, le *Rapport sur l'organisation administrative des Archives nationales* de la mission présidée par M. Bernard Stirn, conseiller d'État, remis le 19 octobre 2005 au ministre de la culture et de la communication (cf. annexe n° 3), a rappelé la nécessité de « recentrer la direction des Archives de France sur ses missions d'administration centrale » et « de repenser l'organisation administrative des services placés sous [son] autorité », en les dotant du statut de SCN, à l'instar du choix fait par le ministère de la défense en 2005 (cf. annexe n° 7), plutôt que celui d'établissement public national à caractère administratif. S'agissant du nombre de SCN, la mission a proposé un compromis entre la création d'un SCN par centre et celle d'un SCN unique, avec un SCN par pôle géographique et le maintien du centre d'Espeyran comme un simple service de l'administration centrale.

La réforme finalement mise en œuvre le 1^{er} janvier 2007 a suivi ces préconisations avec la création de trois SCN placés sous l'autorité de la direction des Archives de France. Rebaptisé centre national du microfilm et de la numérisation (CNMN), le centre d'Espeyran est resté un simple service rattaché à la direction des Archives de France, dont les missions et l'organisation ont été redéfinies par le décret n° 2006-1828 du 23 décembre 2006 modifiant le décret n° 79-1037, et un arrêté du 24 décembre 2006 modifiant celui du 25 mars 2002.

- Le SCN « Archives nationales » (AN) comprend les trois sites de l'Île-de-France : anciens centres de Paris et Fontainebleau et nouveau centre de Pierrefitte-sur-Seine.
- Le SCN « Archives nationales d'outre-mer » (ANOM) correspond à l'ancien centre des archives d'outre-mer d'Aix-en-Provence ouvert en 1966 ;
- Le SCN « Archives nationales du monde du travail » (ANMT) correspond à l'ancien centre des archives du monde du travail de Roubaix ouvert en 1993.

La création des trois SCN a été suivie, trois ans plus tard, par la réorganisation de la direction des Archives de France, dans le cadre plus général de celle de l'administration centrale du ministère de la culture décidée avec la révision générale des politiques publiques lancée en juillet 2007. L'objectif de « mieux identifier les grands domaines de l'action culturelle de l'État » s'est accompagné de la réduction du nombre de directions d'administration centrale de dix à quatre ou cinq, et de celui des services d'inspection de sept à trois, décidée par le conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre 2007.

Finalement, le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions de l'administration centrale, entré en vigueur le 13 janvier 2010, a réduit à trois le nombre des directions, chargées respectivement des patrimoines, de la création artistique, et des médias et industries culturelles, auxquelles s'est ajouté un secrétariat général n'ayant pas autorité sur elles et chargé du pilotage des fonctions support. Les trois inspections générales sont les suivantes : inspection générale des affaires culturelles, inspection des patrimoines (regroupant celles des archives, de l'architecture et du patrimoine, des monuments historiques et des sites protégés, et des musées de France) et inspection de la création artistique. La création de la direction générale des patrimoines (DGPat), organisée par l'arrêté du 17 novembre 2009, a entraîné la suppression de la direction des Archives de France transformée en service interministériel des Archives de France (SIAF).

Les responsables des Archives nationales de 1789 à ce jour

Au cours de l'histoire, les responsables des Archives nationales ont porté des titres différents : archiviste, garde (général), puis directeur, voire directeur général des Archives (nationales, impériales ou du Royaume), puis directeur des Archives de France à compter de 1936 et enfin directeur, chargé des Archives, au sein de la direction générale des patrimoines depuis fin 2009.

1789-1804 : Armand-Gaston Camus, avocat et député, élu archiviste de l'Assemblée dès le 4 août 1789, garde des Archives nationales en avril 1792, garde général des Archives nationales en mai 1797, puis nommé garde des Archives par arrêté consulaire du 4 thermidor an VIII (23 juillet 1800), à la suite du décret des consuls du 8 prairial an VIII (28 mai 1800) qui détacha de l'Assemblée nationale les Archives nationales

1804-1816 : Pierre-Claude-François Daunou, membre de l'Institut et conservateur de la bibliothèque du Panthéon, nommé garde général des Archives nationales le 15 décembre 1804 (à la suite du décès de son prédécesseur, M. Camus, le 2 novembre 1804)

1816-1830 : Isaac-Etienne Delarue, député nommé garde général des Archives du Royaume le 23 février 1816

1830-1840 : Pierre-Claude-François Daunou, renommé garde général des Archives du Royaume le 13 août 1830

1840-1848 : Jean-Antoine Letronne, membre de l'Académie des inscriptions et belles lettres nommé garde général des Archives le 5 août 1840 (à la suite du décès de son prédécesseur, M. Daunou, le 20 juin 1840)

1848-1857 : François de Chabrier-Peloubet, nommé garde général des Archives nationales le 26 décembre 1848, puis directeur général des Archives de l'Empire en 1853

1857-1868 : Léon marquis de Laborde, ancien diplomate et conservateur au musée du Louvre, membre de l'Académie des inscriptions et belles lettres nommé directeur général des Archives de l'Empire le 4 mars 1857

1868-1888 : Alfred Maury, membre de l'Institut, professeur au Collège de France, nommé directeur général des Archives de l'Empire par décret impérial du 2 mai 1868 (en remplacement de M. Laborde, élevé à la dignité de sénateur), puis renommé directeur des Archives nationales en 1870

1888-1902 : Gustave Servois, nommé garde général des Archives nationales le 1^{er} février 1888, puis directeur des Archives le 23 février 1897 (il fut le premier directeur issu de l'École des chartes)

1902-1913 : Etienne Dejean, historien et homme politique, nommé directeur des Archives par décret du 31 mars 1902 (il dut défendre sa position devant le Conseil d'État, qui valida sa nomination d'archiviste-paléographe)

1913-1929 : Charles-Victor Langlois, archiviste-paléographe, nommé directeur des Archives le 1^{er} février 1913 et décédé en fonctions

1929-1937 : Henri Courteault, archiviste-paléographe, nommé directeur des Archives le 31 juillet 1929, puis directeur des Archives de France en 1936 jusqu'à son départ à la retraite

1937-1941 : Pierre Caron, archiviste-paléographe, nommé directeur général des Archives de France par décret du 27 mars 1937 et mis à la retraite en mai 1941

1941-1944 : Charles-Maxime Samaran, archiviste-paléographe, nommé directeur général des Archives de France le 15 mai 1941 (suspendu à la Libération comme tous les hauts fonctionnaires de Vichy)

1944-1944 : Georges Bourgin, archiviste-paléographe, ancien secrétaire général des Archives nationales (le titre avait été créé pour lui) et directeur des Archives de France par intérim du 20 août au 16 octobre 1944

1944-1948 : Charles-Maxime Samaran, à nouveau en fonction du 14 octobre 1944 jusqu'à son départ à la retraite

1948-1959 : Charles Braibant, inspecteur général des archives et des bibliothèques nommé directeur des Archives de France par décret du 23 juin 1948 (il reçut le titre de directeur général en 1951)

1959-1971 : André Chamson, académicien, nommé directeur général des Archives de France à compter du 1^{er} octobre 1959 par décret du 30 septembre 1959

1971-1975 : Guy Duboscq, inspecteur général des Archives de France, nommé directeur général des Archives de France par décret du 16 mars 1971 (ayant tenté d'obtenir un rattachement aux services du Premier ministre, et aussi le financement d'un vaste programme d'informatisation des archives publiques, il fut désavoué par le secrétaire d'État à la culture)

1975-1994 : Jean Favier, professeur titulaire à l'université de Paris-Sorbonne, nommé directeur général des Archives de France par décret du 7 février 1975, en fonction jusqu'à sa nomination à la tête de la Bibliothèque de France en 1994

1994-1998 : Alain Erlande-Brandenburg, archiviste-paléographe nommé directeur des Archives de France par décret du 3 mars 1994, en fonction jusqu'à sa démission le 7 juillet 1998

1998-2000 : Philippe Bélaval, conseiller d'État, nommé directeur des Archives de France par décret du 22 juillet 1998, en fonction jusqu'à sa nomination le 21 décembre 2000 comme président de la cour administrative d'appel de Bordeaux

2001-2010 : Martine de Boisdeffre, conseillère d'État, nommée directrice des Archives de France par décret du 22 janvier 2001, en fonction jusqu'à la suppression de la direction début 2010 et sa nomination comme présidente de la cour administrative d'appel de Versailles

2010-à ce jour : Hervé Lemoine, nommé directeur, chargé des Archives, à la direction générale des patrimoines par décret du 11 février 2010

Les directeurs successifs des trois services à compétence nationale

Pour les Archives nationales : Mme Isabelle Neuschwander (2007 – 2011), Mme Agnès Magnien (2011- 2014) et, de 2014 à ce jour, Mme Françoise Banat Berger.

Pour les Archives nationales d'outre-mer : Mme Martine Cornède jusqu'en 2013 puis, de 2014 à ce jour, M. Benoît Van Reeth.

Pour les Archives nationales du monde du travail : M. Georges Mouradian jusqu'en 200, puis Mme Françoise Bosman (2002-2011), M. Louis Le Roc'h Morgère (2012- début 2016) et, depuis le 1^{er} juillet 2016, Mme Anne Lebel.

Annexe n° 8 : évolution de la législation sur les archives

Le constat de la nécessité d'une nouvelle loi sur les archives fait dès 1996

La promulgation de la loi du 3 janvier 1979 a été unanimement saluée comme un moment très important pour les archives, et pas seulement parce qu'elle a mis fin à 185 ans d'absence de texte législatif. En effet, après la loi révolutionnaire du 7 messidor an II, le droit archivistique n'a été défini que par des textes réglementaires, même pour fixer les règles de communicabilité des archives⁵⁴. En instaurant des délais ouvrant chaque année l'accès à de nouvelles archives (délai de droit commun de 30 ans et quatre délais spéciaux s'échelonnant entre 60 et 150 ans) et des possibilités de dérogation, la loi a clarifié et assoupli les règles applicables à la communication des archives publiques. En plus de donner une définition légale des archives et de mettre en place des sanctions pénales, elle a aussi eu le mérite de rassembler des dispositions éparses dans de multiples textes.

La loi du 3 janvier 1979 sur les archives et ses décrets d'application

Faisant suite à un premier projet élaboré en 1975 remanié après une consultation interministérielle en 1976, le projet de loi sur les archives avait été déposé le 10 novembre 1977 au Sénat. La loi du 3 janvier 1979 a été complétée par un arrêté du 23 octobre 1979 portant sur l'organisation de la direction des Archives de France et six décrets d'application, dont cinq datés du 3 décembre 1979 : n° 79-1035 (archives de la défense), n° 79-1037 (compétence des services publics d'archives et coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation, la communication des archives publiques), n° 79-1038 (communicabilité des archives publiques), n° 79-1039 (délivrance des visas de conformité des copies, reproductions photographiques et extraits des documents conservés dans les dépôts d'archives publiques) et n° 79-1040 (sauvegarde des archives privées présentant du point de vue de l'Histoire un intérêt public). Le sixième décret, n° 80-975 du 1^{er} décembre 1980, a porté sur les archives des affaires étrangères.

La loi de 1979 comportait cependant des lacunes et souffrait d'un manque de cohérence avec les dispositions de la loi du 6 janvier 1978, qui a instauré la Commission nationale de l'informatique et des libertés (dite loi CNIL) et celle 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, d'initiative parlementaire, qui a instauré la Commission d'accès aux documents administratifs (dite loi CADA). Bien que s'inscrivant dans un même mouvement de transparence, les deux projets et la proposition de loi n'avaient pas été concertés.

Par ailleurs, la loi de 1979 n'avait pas été articulée avec les dispositions applicables au secret de la défense nationale. En cette absence, les décrets n° 79-1035 (archives de la défense), n° 79-1038 (communicabilité des archives publiques) et n° 80-975 (archives des affaires étrangères) ont étendu la liste des documents soumis à des délais spéciaux et restreint la communication. Certaines de ses restrictions, jugées en violation de la loi de 1979 du fait

⁵⁴ Le décret du 14 mai 1887, puis celui du 12 janvier 1898 n'avaient établi la libre communicabilité des archives, sous réserve de l'accord de l'administration versante, qu'au terme d'un délai de 50 ans. Tout en maintenant ce délai général, le décret du 31 juillet 1962 avait permis la communicabilité « à titre transitoire des documents antérieurs à 1920 ». Le décret n° 70-1066 du 19 novembre 1970 n'avait conservé que le système de date-butoir, déplacée au 10 juillet 1940.

d'une interprétation extensive des notions de vie privée et de sûreté de l'État, ont été sanctionnées par l'arrêt n° 96246 du Conseil d'État du 8 avril 1994.

Tous les aspects problématiques des dispositions de 1979 sur les archives ont été soulevés dans le rapport *Les Archives en France* remis le 28 mai 1996 au Premier ministre, par M. Guy Braibant, président de section honoraire au Conseil d'État (cf. annexe n° 3). Alors qu'une nouvelle législation sur les archives avait été préconisée par M. Braibant et annoncée dans une circulaire du Premier ministre du 2 octobre 1997, il s'est écoulé plus d'une décennie, marquée par une alternance politique et des changements d'orientation, avant qu'une loi ne soit votée. En cette absence et pour faire satisfaire des demandes croissantes ou apaiser des polémiques, un accès plus large aux archives a été réalisé par dérogation générale (dont la faible utilisation, de 1979 à 1996, avait été déplorée par M. Braibant).

Les principales dérogations générales décidées de 1979 à 2008

Inscrite à l'article 8 de la loi de 1979, la possibilité, pour l'administration des archives, d'autoriser la consultation d'archives publiques avant l'expiration des délais légaux a été précisée par le décret n° 79-1038, qui a prévu deux procédures de dérogation, l'une individuelle accordée *intuitu personae*, l'autre générale pour des documents soumis au délai de 60 ans et ayant plus de 30 ans d'âge.

La circulaire du Premier ministre du 2 octobre 1997, qui a ouvert l'accès aux archives publiques de la période 1940-1945, a été suivie, en 1998 et 1999, de 11 arrêtés ministériels ou interministériels concernant des fonds versés aux Archives nationales. L'arrêté interministériel du 29 avril 2002 a ouvert l'accès aux fonds versés aux Archives départementales pour la même période.

La circulaire du Premier ministre du 4 mai 1999 a ouvert l'accès aux archives relatives à la manifestation du 17 octobre 1961, alors que la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2001 a ouvert l'accès aux archives en relation avec la guerre d'Algérie.

L'arrêté du 9 août 2005 a ouvert l'accès, par dérogation, à des archives, datant de 1951 à 1972, versées aux Archives nationales par la direction centrale des renseignements généraux.

Tout en approuvant le contenu des dérogations générales de 1997 et 1999, M. Braibant a critiqué le recours à des circulaires « dont la légalité peut être contestée à tout moment », et réitéré la nécessité d'une nouvelle loi lors du colloque *Les Français et les archives* du 5 novembre 2001. Ainsi que l'a rappelé le Premier ministre, M. Lionel Jospin, intervenant dans le même colloque, un projet de loi sur la société de l'information (reprenant « en grande partie les recommandations formulées par M. Guy Braibant » selon l'exposé des motifs), avait été déposé à l'Assemblée nationale le 14 juin 2001. Le communiqué du 4 avril 2002 du ministre de la culture a ensuite annoncé un projet de loi sur les archives pour compléter « les dispositions relatives aux délais de communication actuellement prévues par le projet de loi sur la société de l'information ». Ce projet n'a pas été déposé avant l'alternance politique de mai 2002. Quant à celui sur la société de l'information, il est devenu caduc à la fin de la XI^e législature, le 18 juin 2002, faute d'avoir été adopté. Des dispositions importantes pour le droit des archives ont été néanmoins votées dans d'autres lois en 2000, 2004 et 2005.

Les nouvelles dispositions importantes pour les archives de 2000, 2004 et 2005

La loi du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, prise pour transposer la directive européenne 1999/93/CE du 13 décembre 1999, a apporté plusieurs modifications au code civil. A été notamment créé un nouvel article 1316-1 qui dispose que « 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 est émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité ». La possibilité de créer des actes authentiques sur support électronique a été inscrite, par ailleurs, à l'article 1317 du code civil.

La loi du 12 avril 2000 a étendu la compétence de la CADA en rendant sa saisine possible en cas de refus opposé à une demande de dérogation individuelle aux délais locaux de communication. La loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel a modifié la loi CNIL de 1978. L'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a transposé la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003.

Les principales dispositions de la loi de 2008

S'appuyant, selon l'exposé des motifs, sur le rapport de M. Braibant de 1996 et aussi l'étude du Conseil d'État de 1997 sur *L'harmonisation des textes et l'amélioration des droits du citoyen en matière d'accès aux données publiques*, le nouveau projet de loi sur les archives déposé au Sénat le 28 août 2006 visait les cinq objectifs suivants : adapter le droit applicable aux archives publiques et faciliter leur accès, donner un statut juridique aux archives des autorités politiques, améliorer la protection des archives privées classées et renforcer la protection des archives au moyen d'un réajustement des sanctions pénales.

La loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel et la loi relative aux archives du 15 juillet 2008

L'examen du projet de loi sur les archives, déposé au Sénat le 28 août 2006, a été concomitant de celui modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. En l'absence de toute disposition définissant le régime juridique de ses archives, celui-ci avait adopté, le 27 juin 2001, une décision portant règlement intérieur sur ses archives prévoyant en particulier un délai de communicabilité de 60 ans, assorti de la possibilité de consultation anticipée pour les chercheurs. La loi organique n° 2008-695 du 16 juillet 2008 a rendu certaines dispositions du code du patrimoine applicables aux archives du Conseil constitutionnel, notamment celles permettant une communication à l'expiration d'un délai de 25 ans. L'article 35 de la loi ordinaire ayant donné habilitation au Gouvernement pour harmoniser les règles applicables à l'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 a introduit des dispositions en la matière et apporté d'autres modifications au code du patrimoine.

En plus du décret n° 2009-1123 relatif aux archives du Conseil constitutionnel et celui relatif aux directeurs des services départementaux d'archives (n° 2009-1127), trois autres décrets ont été pris le 17 septembre 2009 pour modifier ceux de 1979 : n° 2009-1124 (compétence des services publics d'archives et coopération entre les administrations), n° 2009-1125 (délivrance des visas de conformité) et n° 2009-1126 (archives privées). Ces textes ont été complétés par un arrêté du 4 décembre 2009 précisant les normes relatives aux prestations en archivage et gestion externalisée.

Modifiant à la marge la définition des archives, la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives a, en outre, redéfini les archives publiques en excluant celles des entreprises publiques (comme préconisé par M. Braibant). Par ailleurs, si les archives parlementaires sont bien des archives publiques, la nouvelle loi les a fait relever d'un régime particulier en disposant que « les actes et documents parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ». Selon l'article 7 bis de cette ordonnance, « 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 ». Les règles fixées par l'article 27 de l'instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale et l'article 16 du règlement du Sénat prévoient un délai de droit commun de 25 ans avant que les archives ne soient communicables, sous réserve cependant des délais spéciaux prévus par le code du patrimoine. Des autorisations de communication anticipée sont prévues.

Les archives des assemblées parlementaires en France et dans les autres pays européens

Créées par le règlement de l'Assemblée constituante du 29 juillet 1789 et confiées à un archiviste élu le 4 août 1789, les archives de l'Assemblée ont été élargies à celles de la Nation par le décret de septembre 1790 relatif aux Archives nationales. Décidée en 1800, la scission entre les Archives nationales et celles de l'Assemblée n'est devenue effective qu'en 1808 quand les premières se sont installées à l'hôtel de Soubise (cf. annexe n° 7). Placé sous la direction du secrétaire général de la questure en 1814, le service des archives de l'Assemblée nationale n'a été longtemps chargé que des archives des travaux législatifs. Ce n'est qu'en 2002 qu'il s'est vu attribuer la responsabilité de celles de l'ensemble des services législatifs et administratifs. Renommé division des archives, il a été intégré en 2009 au sein du service de la bibliothèque et des archives. Résultant plus de circonstances particulières (saturation des locaux, déménagement, etc.) que d'une véritable politique, plus de 15 versements aux Archives nationales ont été effectués de 1920 à 2006 : archives législatives de la période 1789-1997, documents de la questure de 1814 à 1851 et de 1852 à 1940. Ont aussi été versés de manière systématique depuis 1920 les procès-verbaux authentiques des séances de l'Assemblée de 1789 jusqu'à 2007, dernière année de l'impression sur vélin.

Si la seconde chambre est née avec la Constitution thermidorienne de 1795, c'est avec le Sénat Conservateur qu'a été créée en 1799 une fonction archives, confiée au secrétaire des archives et chef des bureaux du palais du Luxembourg. Le service des archives, fusionné avec celui de la bibliothèque en 1924, a été érigé en 2010 en direction placée sous la responsabilité du secrétaire général de la questure. Deux versements ont été effectués aux Archives nationales, le premier en 1848 à la suite de la suppression d'une seconde chambre par la II^e République, le second en 1921 à l'initiative du Sénat, en plus du versement systématique du second exemplaire des procès-verbaux authentiques des séances, le premier exemplaire étant conservé par le Sénat.

Les assemblées parlementaires françaises ne sont pas les seules à bénéficier d'un régime spécial en Europe. Selon le *Rapport sur les archives dans l'Union européenne élargie* présenté au Conseil européen en février 2005, les assemblées parlementaires de douze autres États-membres (sur 25 à l'époque) gèrent aussi leurs archives de manière autonome (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Pologne, Portugal, Slovaquie et Royaume-Uni).

Pour les archives des autorités politiques, la solution apportée par la loi de 2008 a consisté à donner, à l'article L. 213-4 du code du patrimoine, un fondement juridique à la pratique des protocoles de remise, tout en en limitant les effets.

La situation des archives des autorités politiques avant et après la loi de 2008

Dans son rapport public de 1980, la Cour des comptes avait déploré que les textes, établissant pourtant que « les documents détenus par de hauts représentants de l'État dans l'exercice de leurs fonctions constituent des biens publics, qui ne peuvent faire l'objet d'appropriation privée, de legs ni donation » restent peu appliqués, et qu'il en résulte « une dispersion regrettable des documents », un grand nombre d'entre eux étant conservés à la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP).

Tout en estimant que les archives produites par les autorités politiques ont un caractère public indéniabla, M. Braibant avait souligné en 1996 les difficultés pratiques liées à leur collecte et les progrès permis par les protocoles de remise, dépourvus cependant de fondement juridique. Il a proposé de leur en donner un. Cette pratique avait été initiée par le président Valéry Giscard d'Estaing, qui s'était engagé (par contrat conclu le 25 octobre 1979 avec la direction des Archives de France) à verser en fin de mandat tous les papiers reçus ou élaborés dans le cadre de ses fonctions, tout en conservant un contrôle exclusif (pouvant être délégué à des mandataires) pendant 60 ans. Suivant cet exemple, les membres du Gouvernement ont conclu de tels contrats, rebaptisés ensuite protocoles de remise dans le modèle diffusé par le secrétariat général du Gouvernement. Il en est résulté une augmentation substantielle de nombre de dépôts d'archives (14 en 1981, 29 sur 35 membres du Gouvernement en 1986 et 29 sur 30 membres en 1988, dont 21 sous protocole).

Selon les dispositions de la loi de 2008, codifiées à l'article L. 213-4 du code du patrimoine, seuls le Président de la République, le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement peuvent conclure un « protocole relatif aux conditions de traitement, de conservation, de valorisation ou de communication du fonds versé », qui peut, cependant, s'appliquer aux documents d'archives publiques émanant de leurs collaborateurs personnels. Calé sur les délais de communication fixés par l'article L. 213-2, le protocole produit ses effets tout le temps que les documents ne sont pas communicables, mais cesse de le faire à la mort de l'intéressé. Les protocoles conclus antérieurement à la loi de 2008 ont été validés, à l'exception des clauses relatives aux mandataires qui cessent d'être applicables 25 ans après le décès du signataire.

En application de la convention de coopération conclue le 14 janvier 1973 avec la direction des Archives de France, la FNSP a déposé aux Archives nationales une dizaine de fonds comportant archives privées et publiques, notamment ceux de Vincent Auriol, Léon Blum et Michel Debré. Une nouvelle convention de coordination et de valorisation des fonds d'archives d'hommes politiques a été conclue le 26 juin 2014 avec les AN.

En plus de donner une existence légale au Conseil supérieur des archives, la nouvelle loi a introduit la possibilité, sous certaines conditions, de confier à des prestataires privés la conservation d'archives publiques, et aussi :

- une meilleure protection des archives privées classées, dont le régime a été aligné sur celui des objets classés, et la possibilité pour la puissance publique de préempter des archives privées mises en vente hors d'une vente publique (comme pour les œuvres d'art) ;
- l'aggravation des sanctions pénales à l'encontre de la destruction illégale, du détournement ou de la soustraction d'archives.

Les avancées et reculs de la loi de 2008 pour la communicabilité des archives

Tout au long de l'examen parlementaire, l'attention s'est surtout focalisée sur l'accès aux archives publiques, certaines dispositions du projet de loi ayant fait l'objet de contestations. Une *Adresse aux parlementaires*, initiée par l'Association des usagers du service public des Archives nationales (AUSPAN), a été signée par plus de 1 300 personnes, plusieurs associations s'étant jointes aux protestations (Ligue des droits de l'homme, Association des professeurs d'histoire et géographie, notamment). L'Association des archivistes français a exprimé séparément son opposition. Au final, les délais votés en 2008 ont constitué un progrès indéniable comparé à ceux fixés par la loi de 1979. Comme prévu par le projet de loi, le délai de 30 ans a été remplacé par une communication de plein droit des archives publiques (hors celles mettant en cause l'un des secrets protégés par la loi) dans les conditions fixées par la loi CADA de 1978, ce qui a permis de réaffirmer le principe de la gratuité de l'accès aux archives publiques (il figurait dans la loi du 7 messidor an II, mais n'avait pas été repris dans celle de 1979). Si l'objectif d'une diminution du nombre de délais spéciaux n'a pas été atteint du fait de l'ajout, au cours des débats parlementaires, d'un quatrième délai de 75 ans aux trois prévus dans le projet de loi (25, 50 et 100 ans), les durées ont été réduites pour la plupart des archives ne relevant pas du droit commun. Enfin, le régime des dérogations a été élargi aux archives issues des enquêtes statistiques.

La loi de 2008 continue de susciter, de la part d'usagers des archives et d'archivistes, de vives critiques surtout focalisées sur les règles de communication. Certains dénoncent le maintien des dérogations individuelles, accusées de retarder le travail des chercheurs et de compromettre leur indépendance, et le flou de la notion de vie privée susceptible d'interprétations abusives. D'autres critiques portent sur l'application d'un délai de 100 ans aux « documents couverts ou ayant été couverts par le secret de la défense nationale dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité de personnes nommément désignées ou facilement identifiables » (sont essentiellement visés, selon les débats parlementaires, les agents secrets et indicateurs de police). Le point le plus critiqué est la création d'une nouvelle catégorie d'archives à jamais incommunicables pour celles « dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, de fabriquer, d'utiliser ou de localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques, ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue ». Qualifiée par certains d'aberration, voire d'hérésie pour un État de droit, cette innovation législative est contraire à la recommandation du Conseil de l'Europe n° R (2000)13 sur une politique européenne de communication des archives.

La recommandation du Conseil de l'Europe n° R (2000)13 et sa mise en œuvre

La recommandation du Conseil de l'Europe n° R (2000)13 sur une politique européenne de communication des archives, adoptée le 13 juillet 2000, a été la première norme intergouvernementale en ce domaine. Son article 5 affirme que « l'accès aux archives publiques constitue un droit. Dans un système politique aux valeurs démocratiques, ce droit doit être reconnu à tous les utilisateurs, indépendamment de leur nationalité, leur statut ou leur fonction ». Si l'article 7 reconnaît la légitimité d'exceptions afin de protéger les intérêts publics prépondérants, tels que la défense nationale, la politique étrangère et l'ordre public, toute restriction « doit être limitée dans le temps ».

Le Conseil de l'Europe a effectué deux enquêtes afin de vérifier la conformité de la politique de communication des États-membres avec la recommandation. La première a été réalisée en 2000 avec l'envoi de questionnaires à 13 pays (11 ont répondu). La deuxième de 2003-2004 a été étendue aux 45 États-membres, plus trois États parties à la Convention culturelle (42 ont répondu).

Lors de son discours au Sénat le 15 mai 2008, la ministre de la culture, Mme Christine Albanel a reconnu que « l'incommunicabilité de certains documents pose problème », tout en ajoutant qu'elle a été limitée aux seules armes de destruction massive, et que M. Braibant « avait lui aussi envisagé leur incommunicabilité » dans son rapport de 1996. Tout en préconisant de réduire le champ des archives relevant alors du délai de communicabilité de 60 ans, M. Braibant avait, en fait, proposé de « réserver pendant une durée indéterminée la communication des documents techniques relatifs aux armements nucléaires », mais sans préciser de quelle manière cette règle serait formulée. Une autre option que celle consistant à créer une nouvelle catégorie d'archives publiques qui « ne peuvent être consultées », selon la formulation de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, était possible pour respecter la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies du 28 avril 2004 faisant obligation aux États d'adopter une législation destinée à prévenir la prolifération des armes de destruction massive et d'en empêcher le trafic. Comme dans d'autres pays européens⁵⁵ et aux États-Unis (cf. annexe n° 5), elle aurait consisté à avoir recours à la procédure de classification pour protéger le secret de la défense nationale, et articuler, par la même occasion, les dispositions relatives à celui-ci avec le droit des archives.

Les dispositions nouvelles pour mieux prendre en compte le fait numérique

Un autre reproche fait à la loi de 2008 est qu'elle n'a pas pris suffisamment en compte les nouvelles technologies de l'information et de la communication et ses impacts en termes d'ouverture des données publiques et de protection des données à caractère personnel. Reconnaisant cette faiblesse lors du colloque *Le droit des archives publiques, entre permanence et mutations* tenu à Dijon en juin 2013, le directeur chargé des Archives au ministère de la culture a confirmé l'engagement « d'un nouveau chantier législatif, qui devrait aboutir à l'automne 2014 » pour réviser la loi de 2008 dans le cadre plus large du futur projet de loi relatif au patrimoine voulu par la ministre de la culture.

Si un projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) a bien été déposé à l'Assemblée nationale le 8 juillet 2015, il ne comportait pas de dispositions pour les archives, du fait de la volonté d'alléger ce texte issu de la réunion de deux avant-projets de loi. Finalement, les dispositions suivantes ont été introduites par voie d'amendements dans la loi LCAP n° 2016-925 du 7 juillet 2016 : ajout du mot « données » à la définition des archives, révision du périmètre des archives publiques, introduction de la possibilité de mutualiser la conservation des archives numériques définitives entre personnes publiques, révision des conditions de dépôt des archives des communes aux Archives départementales, et interdiction de démembrement des fonds d'archives privés classés comme archives historiques.

⁵⁵ Selon la deuxième enquête de suivi du Conseil de l'Europe (2003-2004), 33 États-membres (sur les 42 ayant répondu) procédaient à la classification de documents pour protéger le secret de la défense nationale (sans limitation de durée pour 12 d'entre eux).

L'examen du projet de loi LCAP au Parlement a été concomitant de celui pour une République numérique, déposé avec une procédure accélérée le 9 décembre 2015. Il avait, au préalable fait l'objet d'une large concertation avec les internautes (première consultation directe menée entre octobre 2014 et février 2015 par le Conseil national du numérique ayant permis l'élaboration d'une « stratégie numérique », puis nouvelle consultation publique sur le texte de l'avant-projet du 26 septembre 2015 au 18 octobre 2015. La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique comporte plusieurs dispositions ayant un impact sur le droit archivistique.

Les principales dispositions de la loi pour une République numérique

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique est articulée autour des trois volets suivants : favoriser la circulation des données et du savoir, œuvrer pour la protection des individus dans la société du numérique et garantir l'accès au numérique pour tous.

Le premier volet comprend des mesures sur l'ouverture des données publiques, la création d'un service public de la donnée. Il introduit la notion de données d'intérêt général, pour optimiser l'utilisation des données aux fins d'intérêt général. Le Sénat a voté en faveur de la facilitation de l'ouverture et de la réutilisation des données des administrations ainsi que des décisions des juridictions administratives et judiciaires. La diffusion de ces données sera circonscrite aux données dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

Le deuxième volet affirme le principe de neutralité des réseaux et de portabilité des données. Il établit un principe de loyauté des plateformes de services numériques. Le consommateur dispose en toutes circonstances d'un droit de récupération de ses données. Le texte introduit également de nouveaux droits pour les individus en matière de données personnelles (droit à l'oubli numérique pour les mineurs, testament numérique pour donner des directives aux plateformes numériques, confidentialité des correspondances privées).

Le troisième volet comporte des dispositions relatives notamment à la couverture mobile, à l'accessibilité aux services numériques publics, et à l'accès des personnes handicapées aux services téléphoniques et aux sites internet. Il prévoit aussi le maintien de la connexion internet pour les personnes les plus démunies.

En plus des nouvelles dispositions des lois LCAP et pour une République numérique, le droit archivistique a été aussi impacté par la transposition, par la loi du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, de la nouvelle directive européenne 2013/37/UE du 26 juin 2013 sur la réutilisation des informations publiques. Il le sera également avec l'entrée en vigueur, en 2018, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 sur la protection des données à caractère personnel.

La nouvelle directive européenne sur la réutilisation des informations publiques transposée par la loi du 28 décembre 2015

La première directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003, transposée par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, a été modifiée par la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013, qui a été transposée par la loi du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public. Posant la gratuité comme principe, le législateur a permis l'établissement de redevances dans deux cas seulement. Le premier concerne les administrations « tenues de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public ». Le second concerne la réutilisation « des informations issues des opérations de numérisation des fonds et des collections des bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, des musées et des archives et, le cas échéant, sur des informations qui y sont associées lorsque ces dernières sont commercialisées conjointement ». La redevance vise alors à compenser les coûts supportés par ces organismes pour la numérisation. À contrario, la loi du 28 décembre 2015, dont les dispositions ont été intégrées au code des relations entre le public et l'administration par l'ordonnance n° 2016-307 du 17 mars 2016, a mis fin à la dérogation (introduite lors de la transposition de la directive 2003/98/CE) permettant aux établissements d'enseignement et de recherche et aux établissements culturels (archives, bibliothèques, musées, etc.) de fixer des règles particulières de réutilisation des données qu'ils détiennent.

Le règlement (UE) 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel

Le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 sur la protection des données à caractère personnel sera applicable le 25 mai 2018, en remplacement de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 qu'il a abrogée. Il a été adopté après quatre ans de négociations et de controverses, notamment sur l'instauration d'un « droit à l'oubli », qui aurait eu des conséquences sur la collecte future d'archives nominatives. La mobilisation du réseau archivistique et l'action menée notamment par le SIAF a permis d'encadrer « le droit d'obtenir du responsable du traitement l'effacement, dans les meilleurs délais, de données à caractère personnel », celui-ci ne s'appliquant pas quand le traitement est nécessaire « à des fins archivistiques dans l'intérêt public ». Les autres exceptions prévues par l'article 17 du règlement concernent l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information, le respect d'une obligation légale, des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé, et la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice.

Anciens et nouveaux délais de communication

	Délai de 1979	Délai de 2008
Régime de droit commun	30 ans	Sans délai
- Documents dont la communication porte atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif à la conduite des relations extérieures, à la monnaie et au crédit public, au secret en matière commerciale et industrielle, recherche des infractions fiscales et douanières - Statistiques, cas général	30 ans	25 ans
- Documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée - Document portant un jugement de valeur ou une appréciation sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable - Documents relatifs à la construction, à l'équipement et au fonctionnement des ouvrages, bâtiments utilisés pour la détention de personnes	60 ans	50 ans
Statistiques collectées par des questionnaires portant sur des faits et comportements privés (dont recensement)	100 ans sans dérogation	75 ans
Documents relatifs à des enquêtes réalisées par les services de police judiciaire et dossiers de juridictions	100 ans	75 ans
État-civil, registres de naissance et de mariage	100 ans	75 ans
État-civil, registre de décès	100 ans	Sans délai
Minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels	100 ans	75 ans
- Documents qui se rapportent à une personne mineure (vie privée, dossiers judiciaires, minutes et répertoires notariales) - Documents couverts ou ayant été couverts par le secret de la défense nationale dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité de personnes nommément désignées ou facilement identifiables	*	100 ans
Documents relatifs aux enquêtes réalisées par les services de police judiciaire, aux dossiers de juridictions dont la communication porte atteinte à l'intimité de la vie sexuelle des personnes	100 ans	100 ans
Dossiers de personnel	125 ans après la naissance	50 ans (délai vie privée)
Documents comportant des renseignements individuels de caractère médical	150 ans après la naissance	25 ans après le décès (ou 120 ans après la naissance)
Archives dont la divulgation pourrait permettre de concevoir, de fabriquer, d'utiliser ou de localiser des armes de destruction massive (nucléaires, biologiques, chimiques ou bactériologiques)	*	Incommunicable

Note : * = pas de délai spécial (application des autres délais)

Source : articles L. 213-1 et 213-2 du code du patrimoine (avant et après le vote de la loi de 2008)

Consultation des archives en salle et en ligne pour les trois SCN

	2007	2008	2009	2010	2011
AN	8 434	8 315	8 235	8 091	8 228
ANOM	3 220	3 111	2 203	1 862	1 931
ANMT	287	330	259	411	427
Lecteurs inscrits	11 941	11 756	10 697	10 364	10 586
AN	43 671	43 428	42 948	39 962	40 657
ANOM	7 169	6 949	6 628	6 565	6 384
ANMT	1 163	1 311	961	1 283	1 355
Séances en salle	52 003	51 688	50 537	47 810	48 396
AN	138 493	139 927	140 021	130 812	134 896
ANOM	23 903	24 179	24 380	25 389	23 968
ANMT	3 440	5 513	4 584	5 926	6 772
Articles communiqués	165 836	169 619	168 985	162 127	165 636
AN		528 106	515 403	523 195	515 000
ANOM	155 361	101 431	224 304	265 454	672 100
ANMT	37 000	165 077	188 850	170 612	163 548
Connexions sur le site Internet	192 361	794 614	928 557	959 261	1 350 648
AN		1 849 108	2 591 916	2 634 023	
ANOM	288 044	2 205 505	3 219 275	16 868 766	14 150 046
ANMT					552 223
Pages/images vues	288 044	4 054 613	5 811 191	19 502 789	14 702 269

	2012	2013	2014	2015	2007/2015
AN	8 204	13 650	12 870	15 107	79%
ANOM	1 870	1 819	1 914	1 944	-40%
ANMT	432	411	442	359	25%
Lecteurs inscrits	10 506	15 880	15 226	17 410	46%
AN	36 670	28 557	31 012	31 275	-28%
ANOM	6 425	6 925	6 216	6 717	-6%
ANMT	1 368	1 415	895	813	-30%
Séances en salle	44 463	36 897	38 123	38 805	-25%
AN	117 515	104 583	109 173	114 573	-17%
ANOM	23 423	25 767	22 843	25 136	5%
ANMT	7 662	8 353	8 797	6 627	93%
Articles communiqués	148 600	138 703	140 813	146 336	-12%
AN	600 000			829 606	
ANOM	766 523	849 407	1 006 397	1 033 247	
ANMT	192 772	225 036	264 280	254 340	
Connexions sur le site Internet	1 559 295	1 074 443	1 270 677	2 117 193	
AN		2 000 000	14 280 000	13 989 691	
ANOM	16 742 215	17 786 261	18 546 091	19 447 415	
ANMT	582 628	615 334	777 169	690 340	
Pages/images vues	17 324 843	20 401 595	33 603 260	34 127 446	

Source : Cour des comptes d'après les données des AN, ANOM et ANMT communiquées en cours d'instruction

Annexe n° 9 : historique du site des archives de Paris

À la suite du décret impérial du 6 mars 1808 ordonnant la réunion dans un palais spécial de « toutes les archives existantes à Paris, sous quelque dénomination que ce puisse être », l'État s'est porté acquéreur, le 14 mars 1808, des hôtels de Soubise et de Rohan⁵⁶. L'acquisition fut financée par la moitié du produit de la vente de l'hôtel de Toulouse à la Banque de France, soit un million de francs consacré pour 690 000 F à l'achat proprement dit et 310 000 F pour les réparations et le déménagement de l'Imprimerie nationale dans l'hôtel de Rohan.

L'installation des Archives nationales à l'hôtel de Soubise, initialement conçue comme provisoire dans l'attente de la construction d'un bâtiment plus adapté pour conserver non seulement les archives nationales et aussi celles des pays conquis que Napoléon 1^{er} avait décidé de rapatrier, est devenue définitive. Le « Palais des archives », qu'il était prévu d'édifier près du Champ-de-Mars (cf. décret impérial du 21 mars 1812) à côté du Palais de l'Université et de l'École des Beaux-Arts n'a jamais été construit, le chantier étant abandonné le 1^{er} février 1815.

Pour accroître leurs capacités de stockage, les Archives nationales se sont étendues aux hôtels contigus jusqu'à occuper presque tout le quadrilatère formé par les rues des Archives, des Francs-Bourgeois, des Quatre-Fils et Vielle-du-Temple :

- L'hôtel d'Assy, acquis le 28 mai 1845 pour 242 306 F après avoir été loué, abrita la première salle de lecture aménagée en 1847 (utilisée jusqu'à l'ouverture d'une nouvelle salle de lecture au rez-de-chaussée du palais de Soubise le 1^{er} juin 1902).
- L'hôtel de Breteuil, mis en vente à la suite du décès de son propriétaire, a été acquis sur le fondement du décret d'expropriation du 12 janvier 1862.
- L'hôtel de Rohan, occupé de 1808 à 1926 par l'Imprimerie nationale et dont diverses parties ont été classées à l'inventaire des monuments historiques par décret du 27 novembre 1924, a été affecté aux Archives nationales par décret du 22 janvier 1927. Il fut inauguré le 30 mai 1938 après d'importants travaux de rénovation, dus aux dégâts causés par l'installation de l'Imprimerie nationale.
- L'hôtel de Fontenay, situé rue des Francs-Bourgeois, et les immeubles des 3-11 rue des Quatre-Fils, ont été acquis en 1949, sur le fondement du décret du 13 décembre 1946 d'expropriation pour cause d'utilité publique de tous les terrains et bâtiments du quadrilatère, pris après l'arrêté du 18 juillet 1941 donnant aux Archives nationales le droit d'occuper tout le quadrilatère.
- L'hôtel de Boisgelin a été acquis en 1952 pour 3,6 MF.
- L'hôtel de Jaucourt a été acquis le 5 octobre 1962, après l'arrêté du 9 octobre 1961 déclarant l'acquisition d'utilité publique et l'ordonnance d'expropriation du 23 mars 1962, mais les travaux n'ont commencé qu'en 1968.

⁵⁶ L'hôtel de Soubise a été édifié en 1705 pour François de Rohan-Soubise et son épouse Anne de Rohan-Chabot par l'architecte Pierre-Alexis Delamair sur les vestiges de l'hôtel de Guise et de l'hôtel de Clisson, dont il subsiste le portail fortifié et deux tourelles. L'hôtel de Rohan a été construit par le même architecte pour le fils de François Soubise, cardinal de Rohan.

Des travaux importants ont été effectués, par ailleurs, pour adapter le site du quadrilatère ou le densifier avec la construction de nouveaux bâtiments :

- Construction (1838-1848) du dépôt dit Louis-Philippe, dans lequel fut transférée en 1847 la section judiciaire des archives, auparavant conservée à la Sainte-Chapelle.
- Construction (1849-1863) du dépôt dit Napoléon III.
- Adjonction (1950-1957) du dépôt dit Braibant inauguré le 7 novembre 1957 (la construction d'un nouveau dépôt rue des Quatre Fils, avait été approuvée au Conseil général des bâtiments de France mais reporté faute de crédits).
- Achèvement de l'électrification des dépôts en 1976.
- Restauration du rez-de-chaussée du bâtiment Louis-Philippe et des Grands Dépôts et création de galeries souterraines de jonction en 1983.
- Création du centre d'accueil et de recherche des archives nationales (CARAN) avec une salle de lecture de 350 places, inauguré le 23 mars 1988, après un concours lancé en 1983 remporté par l'architecte Stanislas Fiszer et des travaux commencés en mars 1986 après démolition des anciens bâtiments. Le coût en a été de 225 MF pour l'ensemble de l'opération, dont 35 MF pour les procédures et travaux préalables (13 ans depuis le premier projet d'une « grande salle »), 130 MF pour la construction proprement dite du CARAN et 60 MF pour les opérations complémentaires.

La saturation du site parisien a conduit à ouvrir d'autres dépôts d'archives hors de la capitale à partir des années 1960 (cf. annexe n° 7 et annexes n° 10 à n° 13). Cette évolution n'a pas entraîné de changements pour les Archives nationales, qui ont continué à être placées sous la responsabilité directe du directeur des Archives de France. C'est celui en fonction de 1994 à 1998, M. Alain Erlande-Brandenburg, qui a souhaité mettre en œuvre un projet de séparation entre la direction des Archives de France et les Archives nationales et a nommé début 1996 un directeur, M. Jean-Marie Jenn, ancien directeur des Archives départementales de Paris, à la tête du site parisien, devenu le centre historique des Archives nationales (CHAN). Trois mois après sa nomination, M. Jenn a proposé un projet de développement de celui-ci.

Le projet de développement du centre historique des Archives nationales de 1996

Après un examen du cadre institutionnel, du site, des collections, des politiques de communication, valorisation et d'action scientifique, M. Jenn a proposé un plan de développement du CHAN de Paris à mettre en œuvre en trois phases. Ce plan a été suivi en décembre 1996 d'un projet de rénovation et de développement du centre historique de Paris pour la période 1997 à 2001, dont la mise en œuvre a été évaluée à 844 MF pour répondre aux trois défis de la conservation (325 MF), de la communication (240 MF) et de la mise en valeur scientifique et culturelle (279 MF).

Si des travaux ont été menés (notamment pour installer la climatisation au CARAN, qui a été fermé de décembre 2001 à décembre 2005), le projet de rénovation et de développement proposé par M. Jenn n'a jamais été mis en œuvre. La fréquence des dégâts des eaux ayant affecté les bâtiments de stockage parisiens témoigne de leur mauvais état.

Les dégâts des eaux et autres sinistres sur le site de Paris depuis 2007

Exception faite de 2011 et 2015, toutes les années depuis la création du service à compétence nationale (SCN) en 2007 ont été marquées par des dégâts des eaux.

Un seul a été constaté en 2008 (infiltration d'eaux pluviales au 1^{er} sous-sol du bâtiment Chamson, 30 boîtes touchées), 2010 (infiltration d'eaux pluviales aux rez-de-chaussée et 3^e étage des Grands Dépôts, 14 boîtes touchées), 2013 (infiltration d'eaux pluviales au sous-sol du CARAN, 3 boîtes touchées) et 2014 (rupture d'une canalisation dans l'atelier de restauration de l'hôtel de Breteuil, plusieurs dizaines d'ouvrages touchés à la bibliothèque).

Deux sinistres ont marqué les années 2007 (fuite sur un évier au bâtiment Chamson, 10 cartons touchés, et infiltration d'eaux pluviales au sous-sol du bâtiment des stages, 31 boîtes touchées) et 2012 (rupture d'une canalisation d'alimentation au bâtiment des stages, 200 boîtes touchées et infiltration d'eaux pluviales au rez-de-chaussée des Grands Dépôts, quelques boîtes touchées).

L'année 2009 a été la plus sinistrée avec de multiples infiltration d'eaux pluviales, à cinq reprises aux rez-de-chaussée et 1^{er} étage du bâtiment Napoléon III (une trentaine de boîtes touchées), une fois au sous-sol du CARAN (50 boîtes touchées) et aussi une fois au 1^{er} sous-sol du bâtiment Chamson (5 boîtes touchées).

Après l'achèvement du transfert des fonds à Pierrefitte-sur-Seine, une évaluation sanitaire du site de Paris a mis en évidence d'importantes contaminations par des moisissures des fonds d'archives et des collections de la bibliothèque historique conservés dans les sous-sols des bâtiments Clisson, Braibant, Chamson et des stages. Au cours des années 2014 et 2015, l'ensemble des collections de la bibliothèque conservées en sous-sol (950 ml) a été évacué, les fonds du minutier central des notaires conservés au sous-sol du bâtiment des stages (13 000 boîtes, 1 503 ml) ont été transférés au rez-de-chaussée du bâtiment Napoléon III, les 443 ml d'archives conservés au sous-sol du bâtiment Clisson ont été traités (dépoussiérage avec reconditionnement si nécessaire pour 2 358 boîtes, décontamination à l'oxyde d'éthylène pour 1 027 boîtes, décontamination des reliures par tamponnage à l'éthanol pour 835 registres) puis transférés au 2^e étage du bâtiment Napoléon III.

Au cours du mois d'août 2014, un début de contamination par des moisissures a été constaté au 1^{er} sous-sol du bâtiment Chamson, dans un magasin où se trouvent conservées 11 550 boîtes (1 257 ml) du fonds du minutier central des notaires. La totalité des boîtes ainsi que leur contenu ont été dépoussiérés. Le traitement par rayons gamma des 9 736 boîtes (1 372 ml) du fonds du Parlement de Paris conservées au 2^e sous-sol du bâtiment Chamson et fortement contaminées par des moisissures est programmé pour 2017.

Le site de Paris présente la particularité d'héberger le musée des Archives nationales.

Le musée des Archives nationales : des périodes de faste et de déclin

Après des débuts modestes avec un embryon de musée sigillographique à partir des collections de moulages et d'empreintes de sceaux à l'initiative du garde général des Archives Letronne nommé en 1840, le musée des Archives a été créé par le marquis de Laborde, nommé à la tête des Archives de l'Empire en 1857, installé au premier étage de l'hôtel de Soubise et inauguré le 19 juillet 1867.

Musée de paléographie, de diplomatique et de sigillographie, il avait pour ambition d'exposer au grand public les objets et documents majeurs de l'histoire de France. Après avoir connu une époque faste jusqu'à la fin du XIX^e siècle, il a fait l'objet de refontes successives qui ont conduit à la réduction sensible du nombre d'articles exposés. Il a pris en 1938 le titre de « musée de l'Histoire de France ».

Sous l'égide de M. Charles Braibant, nommé directeur des Archives nationales en 1948 qui a nommé Mme Régine Pernoud à sa tête en 1949, le musée « vétuste et poussiéreux » a pris un nouvel essor avec l'organisation d'un parcours permanent dans le cadre de salles spécialisées par époque, du Moyen-Âge à la Révolution et au premier Empire et d'expositions temporaires. Les Archives nationales se sont également dotées d'un service éducatif réunissant des professeurs détachés de l'enseignement public afin de concevoir des ateliers pédagogiques en direction des publics scolaires.

Le musée a par la suite connu un déclin progressif. En raison des risques de conservation dus à une exposition trop prolongée à la lumière, un certain nombre de salles du parcours permanent du musée de l'Histoire de France ont été démontées. Si la grande salle des gardes du premier étage de l'hôtel de Soubise a été utilisée en 1980 pour accueillir une présentation permanente d'une fresque intitulée *La France du VII^e au XX^e à travers soixante-et-onze documents*, il n'existe plus, depuis 1995, dans le cadre du musée de l'Histoire de France des Archives nationales, de présentation permanente de documents sur l'histoire de France.

À partir de 2000, sous le contrôle d'un comité scientifique présidé par M. Pierre Nora, un projet de refondation a été conçu pour donner au musée des Archives nationales une nouvelle ambition : remettre en question les discours historiques et donner au grand public les clés de la compréhension de l'histoire et de la recherche scientifique dans ce domaine. Dans la perspective de la création d'un nouveau centre, il a été envisagé en 2002 qu'une partie des espaces libérés seraient dédiés aux activités culturelles et éducatives de l'institution, avec notamment un agrandissement du musée (4 400 m² au total). Il était aussi prévu de créer un auditorium sous les jardins, d'ouvrir un café et une librairie et de remettre à niveau des salles pédagogiques et des réserves du musée de l'Histoire de France. Ces opérations ont été chiffrées à 4 M€, hors coût de restauration des locaux des Archives nationales. Officiellement lancé en 2004 par le ministre de la culture et de la communication de l'époque, M. Renaud Donnedieu de Vabres, le projet a été abandonné. Dans son rapport déposé le 11 mai 2011, la sénatrice Mme Catherine DUMAS a avancé deux explications :

- des résistances culturelles liées au fait que, depuis l'origine, une grande partie des personnels des Archives nationales a difficilement admis que leur institution puisse accueillir, en son sein, un musée, pour des raisons techniques liées à la bonne conservation des archives mais aussi à la conviction que « la première vocation de leur institution consiste à conserver à grands frais les documents hautement symboliques de l'histoire nationale dans l'intérêt de la recherche » ;

- la concomitance du projet de création du site de Pierrefitte-sur-Seine, pour lequel les pouvoirs publics consentaient un effort budgétaire substantiel et qui pouvait légitimement être considéré comme prioritaire.

Si le projet de la Maison de l'histoire de France, qui aurait eu un impact sur le musée des Archives nationales, a été abandonné, un autre projet plus ancien est en cours de concrétisation. Il s'agit du remontage (après réhabilitation) des décors de la chancellerie d'Orléans, qui permettra une extension du musée au rez-de-chaussée et au premier étage du palais de Rohan, qui va être rénové à la même occasion.

Le remontage des décors de la chancellerie d'Orléans à l'hôtel de Rohan

L'hôtel de la chancellerie d'Orléans, aussi dénommé hôtel d'Argenson, avait été édifié par Germain Boffrand entre 1704 et 1705 près du jardin Palais Royal, dont il fut séparé par le percement de la rue de Valois en 1784. Alors qu'il avait été classé monument historique en 1914, il fut déclassé en 1923 pour être détruit afin notamment de permettre la nouvelle extension de la Banque de France. À la suite du scandale provoqué, le préfet de la Seine obtint de celle-ci, nouvelle propriétaire des lieux, qu'elle démontât les décors avec promesse de les remonter. Ils furent stockés dans cette attente dans 102 caisses déposées dans un entrepôt à Asnières, et oubliés.

Après que plusieurs solutions de remontage aient été envisagées dans les années 1980 sous la pression de plusieurs défenseurs du patrimoine, une convention fut conclue le 12 juillet 2011 entre le ministère de la culture et le *World Monuments Fund* (WMF) pour restaurer les décors et les réinstaller au Palais de Rohan, qui date de la même époque que l'hôtel de la chancellerie d'Orléans et a des pièces de dimensions similaires. La convention prévoyait la mise en place d'un comité de pilotage et de deux comités spécifiques. Le ministère aurait dû assurer la maîtrise d'ouvrage et le financement des travaux de restauration de l'hôtel de Rohan. Le WMF aurait dû prendre en charge la restauration et le remontage des décors. Alors que la Commission nationale des monuments historiques avait donné son accord au projet, le WMF après avoir apporté un financement de 2,24 millions de dollars américains sur les 3,14 prévus, a fait part de sa décision en avril 2015 de ne pas aller au-delà.

La Banque de France a alors décidé de mener à bien ces opérations et d'en confier la maîtrise d'ouvrage au ministère de la culture. Une convention, signée en juillet 2015, a entériné le projet de remontage et le lancement des travaux qui devraient aboutir, au début de l'année 2018, à la réouverture au public de l'ensemble de l'hôtel restauré. Le financement restant à assurer par la Banque de France est estimé à 7,28 M€.

Annexe n° 10 : historique du site des archives d'Aix-en-Provence

Le site des Archives nationale d'outre-mer d'Aix-en-Provence trouve son origine dans la nécessité de trouver des locaux pour accueillir les archives rapatriées des anciennes colonies et de l'Algérie, qui étaient dispersées dans la France entière à Paris, Vincennes, Bordeaux et Marseille.

Selon les conventions conclues au moment des indépendances⁵⁷, une distinction a été faite entre archives de souveraineté (fonds des gouverneurs, des résidents, des préfetures, fonds de police, fonds des postes consulaires, dossiers des personnels français) rapatriées en métropole (sauf les archives du gouvernement général de l'Afrique occidentale française conservées aux Archives nationales du Sénégal après 1960⁵⁸), et archives de gestion issues des administrations territoriales (recensement des populations, cadastre, travaux publics, état civil, santé, enseignement, greffes des tribunaux, etc.) laissées sur place. Ce partage n'a donné lieu qu'à un seul contentieux avec l'Algérie. Réglé pour les archives ottomanes, soit celles antérieures à 1830, qui avaient été emportées par erreur et ont été restituées après identification (dernière restitution en 1975), le contentieux demeure au sujet des archives de la période française.

La volonté de rendre plus étroits les liens entre l'Université et les Archives nationales a conduit le directeur des Archives de France, M. André Chamson, à choisir d'implanter le futur centre à Aix-en-Provence sur le site du campus universitaire, en dépit des vives oppositions que le projet a suscité. Le bâtiment initial, conçu par M. Charles Musetti, architecte en chef des bâtiments civils et des palais nationaux avec 18 kilomètres linéaires (kml) de stockage sur cinq étages, a été inauguré le 6 octobre 1966.

La première extension, inaugurée le 27 mars 1987, a été réalisée de 1984 à 1986 sur les plans de l'architecte M. Claude Aureau pour un coût de 27 millions de francs (MF). Elle a porté la capacité de stockage à 42 kml avec la construction d'un nouveau bâtiment adjacent (abritant aussi des laboratoires de photographique et de restauration-reliure) et la restructuration de l'ancien. Cette extension a permis le transfert des archives de l'ancien ministère des colonies et de la France d'outre-mer, qui avaient failli périr dans l'incendie des bâtiments parisiens qui les abritaient rue Oudinot.

L'afflux de chercheurs étrangers a été à l'origine en 1991 du projet d'une nouvelle extension afin d'agrandir les espaces ouverts au public. Réalisée en 1995-1996 pour un coût de 19 MF (sur les plans des architectes Claire Guieysse, Antoinette Robain et Thierry Lacoste) elle a consisté à créer de nouvelles salles de lecture et d'inventaire au premier étage, ce qui a permis de libérer le rez-de-chaussée pour l'accueil et l'aménagement d'une salle d'exposition.

⁵⁷ La première convention conclue l'a été avec le gouvernement de l'État du Viêt-Nam de Bao-Daï en 1950. Les suivantes ont été conclues en 1951 pour le Cambodge, le Laos et les Établissements français en Inde, en 1960 avec Madagascar et les pays de l'Afrique équatoriale, en 1962 avec l'Algérie, en 1974 avec les Comores, en 1977 avec la république de Djibouti pour le Territoire des Afars et des Issas et en 1980 avec l'État de Vanuatu pour les Nouvelles-Hébrides.

⁵⁸ Comme l'université de Dakar et l'institut français d'Afrique noire demeuraient des établissements français, il a été décidé de ne pas séparer la recherche universitaire des fonds rassemblés à Dakar.

Annexe n° 11 : historique du site des archives de Fontainebleau

Formé en 1962, le projet de création d'une « cité interministérielle des archives » s'est concrétisé par la décision du 21 décembre 1967 du Premier ministre d'affecter au ministère des affaires culturelles un terrain de neuf hectares à Fontainebleau libéré par l'état-major des forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), après approbation du comité de décentralisation (1^{er} juillet 1967) et de la commission de contrôle des opérations immobilières (7 décembre 1967). La cité a commencé à fonctionner en 1969 dans les bâtiments édifiés en 1952 par l'OTAN, soit le bâtiment dit « administratif » et le bâtiment connu sous le sobriquet de « peigne » en raison de sa forme (édifice avec dix ailes sur deux niveaux, cinq de chaque côté d'un couloir central, avec chacune une capacité d'un kilomètre linéaire - kml). La construction, achevée en 1972, d'un nouveau bâtiment, dit « provisoire », a porté à 46,5 kml la capacité totale de stockage.

Conçue comme « le sas de décompression entre l'administration centrale de l'État et les Archives nationales », la « cité interministérielle des archives » ne devait avoir qu'une mission de préarchivage, c'est-à-dire d'accueil des archives intermédiaires des ministères, dont une partie seulement, après tri et sélection, constituerait des archives définitives stockées à Paris. Selon l'étude préliminaire de 1962, la capacité avait été évaluée à 800 kml, d'où la construction prévue de 10 unités de 80 kml de rayonnages chacune. Le coût, estimé à 125 MF en 1970, devait être financé par tous les ministères dépositaires d'archives.

Faute de participation effective des autres ministères, seules deux unités ont été construites, sur les plans de l'architecte en chef des bâtiments civils et palais nationaux, M. Claude Aureau, avec les crédits alloués tardivement au ministère de la culture. Compte tenu des contraintes en termes de hauteur maximale des bâtiments à cause du périmètre protégé du château et de la forêt de Fontainebleau, les unités présentent la particularité d'avoir été construites en sous-sol (rez-de-chaussée et cinq niveaux de sous-sol). La construction de l'unité 1, commencée en 1975, n'a été achevée que fin 1977 pour un coût de 37 MF (elle a été inaugurée le 4 février 1978). L'unité 2, commencée en 1981 et achevée fin 1983, a une capacité d'archivage de documents-papier réduite à 70 kml, du fait d'aménagement de locaux spécifiques pour la conservation des archives sur nouveaux supports ou hors formats (atelier de microfilmage et salle destinée au traitement des archives électroniques).

La construction d'une troisième unité avait été lancée en 1989. Sa programmation avait été confiée à la société MCCO et le concours d'architecte avait abouti au choix du cabinet Brullmann-Fougeras-Lavergnolle. Le coût avait été estimé en 1990 à 115 MF pour un magasin de 80 kml avec un garage et un incinérateur. Le projet a ensuite été arrêté en 1991, au profit d'un projet d'implantation dans une des tours de la nouvelle Bibliothèque de France à Tolbiac, avant d'être relancé et réactualisé par la société MCCO, avec l'élaboration d'un programme définitif en juin 1993. Le projet a été définitivement abandonné en 1994 après la

décision de la construction d'un nouveau centre à Reims, le choix d'une implantation hors de la région parisienne étant privilégié⁵⁹ (cf. annexe n° 7).

Outre l'absence de moyens financiers, d'autres facteurs ont conduit à remettre la cause la vocation de préarchivage du site de Fontainebleau. Dès 1978, il est apparu clairement que faute de place, les archives définitives ne seraient jamais transférées à Paris. Au contraire, des archives anciennes ont été transférées de Paris à Fontainebleau, utilisé comme « ballon d'oxygène pour les Archives nationales ». Selon le rapport *Les archives contemporaines : un enjeu démocratique* de Mmes Marie-Paule Arnaud et Mireille Thibault de septembre-novembre 1997 (cf. annexe n° 3), un cinquième des archives de Fontainebleau (soit 37 kml) auraient dû être stockées à Paris. Selon le rapport *Pour une stratégie d'avenir des Archives nationales*, de M. Philippe Bélaval de novembre 1998 (cf. annexe n° 3), une partie (non chiffrée dans le rapport) avait alors été rapatriée à Paris, ce rapatriement étant rendu possible par le transfert à Roubaix d'autres archives parisiennes à la suite de l'ouverture du centre des archives du monde du travail en 1993.

Entérinant la décision de laisser à Fontainebleau les archives définitives postérieures à 1958 du fait de la saturation du dépôt de Paris, le directeur des Archives de France, M. Jean Favier, a redéfini, par note de service du 15 octobre 1986, le rôle de la cité de Fontainebleau, rebaptisée centre des archives contemporaines (CAC), comme « le dépôt, à titre définitif, de la documentation administrative contemporaine à l'échelon national », mais ayant aussi vocation à conserver, à titre temporaire ou définitif, « certains fonds des archives nationales non administratifs, voire non contemporains ». La note indique, par ailleurs, que tous les documents entrant à la CAC font l'objet d'une prise en charge informatisée avec le programme informatique de préarchivage informatisé des archives des ministères (PRIAM), et d'une cotation différente de celle de Paris (cotation par numéro d'entrée des versements d'archives et non plus cotation traditionnelle parisienne par série de lettres).

Ce n'est qu'en 1996 qu'une petite salle de lecture (12 places) a été aménagée à Fontainebleau, et qu'une navette a été mis en en place depuis la gare de Fontainebleau pour faciliter l'accès au CAC. Jusqu'à cette date, la consultation sur place n'était qu'exceptionnelle, les documents étant envoyés à Paris.

⁵⁹ Cf. *La Mémoire de l'État, Histoire des Archives nationales*, Lucie Favier avec une préface de René Rémond, 2004, page 360 : « Le concours d'architecte était déjà jugé et l'architecte désigné quand il fut objecté que Fontainebleau était en région Ile-de-France. Jean Favier s'entendit suggérer d'aller implanter la troisième unité à Senlis, aussi proche de Paris mais en région Picardie, voire à Blois, ville sans grande vocation universitaire dont Jack Lang était maire. Ses successeurs, on le verra, s'entendirent proposer d'autres villes, comme Reims. Tous eurent le sentiment que ces arguments n'avaient d'autre objet que de différer la dépense. Le résultat financier fut de rémunérer les architectes qui avaient concouru et n'avaient pas construit. ».

Annexe n° 12 : historique du centre d'Espeyran

En 1970, les Archives de France possédaient plus de 2 millions et demi de mètres de microfilms, accumulés depuis 1941. La nécessité de rassembler en lieu sûr les microfilms de sécurité (matrices ou masters) permettant de reconstituer aussi bien les documents originaux que les microfilms de lecture, en cas de perte ou dégradation se faisait pressante. La donation aux Archives de France du domaine d'Espeyran à Saint-Gilles du Gard (Gard) par son héritier, M. Guy Sabatier d'Espeyran, entérinée par le décret d'acceptation du 19 février 1964, a permis de disposer d'un tel lieu.

Le legs étant assorti d'une obligation de conserver le château du domaine en l'état, des travaux furent entrepris en 1970 (pose de la première pierre le 22 novembre 1970, après un premier projet en 1965 et un second en 1968) pour aménager dans le parc les locaux destinés à accueillir le « dépôt central des microfilms », qui ont été inaugurés le 17 septembre 1973.

À l'origine, le « dépôt central des microfilms », rebaptisé « centre national du microfilm » (CNM), avait pour mission de réceptionner et conserver tous les masters microfilms existants aux Archives nationales et départementales et d'en réaliser une copie intermédiaire d'exploitation (internégatif) pour pouvoir exécuter les copies de consultations (interpositif) demandées par les Archives nationales et départementales. Son champ de compétence s'est ensuite étendu aux supports optiques et magnétiques pour les archives numériques.

Le centre d'Espeyran comprend des ateliers (prise de vue, développement, tirage, duplication, etc.) et quatre espaces de stockage ou magasins. Deux d'entre eux abritent les masters des microfilms (l'un pour ceux des Archives nationales, l'autre pour ceux des Archives départementales), les autres abritent respectivement les internégatifs des Archives nationales, et les supports d'archives numériques (disques optiques et bandes magnétiques) en plus de quelques internégatifs des Archives départementales.

Annexe n° 13 : historique du site des archives de Roubaix

Contrairement à d'autres pays occidentaux, l'intérêt pour les archives du monde de travail a été tardif en France.

Les pays précurseurs en matière d'archives du monde du travail

En Allemagne, le premier centre d'archives d'entreprises (*Rheinisch-Westfälische Wirtschaftsarchiv*) a été créé en 1906, avec l'aide de la chambre de commerce, à Cologne. C'est dans cette ville que s'est tenu le premier congrès sur les archives économiques. En Suisse, ont été créées en 1910 les Archives économiques suisses (*Schweizerische Wirtschaftsarchiv*) à Bâle et les Archives pour le commerce et l'industrie (*Archiv für Handel und Industrie*) à Zürich. Les Pays-Bas ont suivi avec la création d'un centre d'archives de l'histoire économique à La Haye. Aux États-Unis, la *Business Historical Society*, fondée à Boston, a chargé en 1925 la *Baker Library* de l'université de Harvard de recueillir les archives des entreprises.

En 1926, les efforts conjoints de M. Charles Schmidt, inspecteur général des bibliothèques, et de l'école historique des Annales ont abouti au versement de quelques fonds d'archives d'entreprises aux Archives nationales. Une circulaire du ministère de l'intérieur de 1931 a ensuite prescrit aux Archives départementales de se rendre dans les établissements en liquidation pour préserver les documents offrant un intérêt pour l'histoire économique. Le directeur des Archives de France, M. Charles Braibant, a été à l'origine de la création d'une section des archives privées et économiques et du microfilm en 1949, notamment chargée de recueillir les archives d'entreprises. Sa tâche a été facilitée par l'avis rendu en 1949 par le Conseil d'État, qui a donné compétence aux Archives nationales sur les entreprises nationalisées après la Seconde Guerre mondiale, estimant qu'elles avaient un caractère public. Alors que la série AQ des archives économiques ne comportait que 4 200 articles en 1949, elle en rassemblait 40 000 huit ans après sa création en 1956.

À la suite des travaux de la Commission des archives industrielles, réunie entre 1980 et 1981, le conseil des ministres du 21 septembre 1983 a décidé de lancer une enquête nationale pour recenser les archives d'intérêt national dans les entreprises et de créer un premier centre des archives du monde du travail interrégional (sur les cinq prévus). La région Nord Pas-de-Calais a été choisie comme lieu d'implantation de ce premier centre, en raison de la richesse de son passé industriel et des nombreuses initiatives déjà prises en faveur du patrimoine industriel. En décembre 1984, le site de l'usine Motte-Bossut de Roubaix, ancienne filature de coton inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques en 1978 et désaffectée depuis 1981, a été retenu. Il s'agit d'un ensemble de trois bâtiments contigus érigés dans la seconde moitié du XIX^e siècle, avec un « château d'industrie » dont la façade principale a été flanquée en 1905 de deux tours crénelées.

La réalisation du futur centre des archives du monde du travail (CAMT) s'est inscrite dans le cadre du contrat de plan État-région, avec un financement assuré à hauteur de 75 % par l'État et de 25 % par la région, en plus de la mise à disposition du bâtiment par la ville de Roubaix. Le jury du concours architectural a retenu le projet de l'architecte Alain Sarfati et du cabinet AREA le 3 septembre 1985, mais ce n'est qu'en mars 1989 que les travaux de réhabilitation ont débuté. L'intérieur de l'usine a été évidé pour accueillir notamment une structure en béton de neuf niveaux, entourée d'une double peau et abritant les magasins de

stockage sur 13.000 m². Les travaux ont été achevés début 1993, permettant le transfert dans les nouveaux locaux des fonds, collectés dès 1986 et conservés provisoirement à Lille, et l'inauguration du centre le 5 octobre 1993. Contrairement au projet initial, la création du CAMT n'a pas été suivie de celle d'autres centres d'archives du monde du travail.

Exemples de fonds répartis entre les AN et les ANMT, voire d'autres services d'archives

S'agissant des fonds d'entreprises, les AN conservent les archives de la famille et de l'entreprise Wendel, tandis que les ANMT ont, en dépôt de la Fondation de Wendel, des archives de filiales du groupe Marine-Wendel. Cette répartition a été définie dans le cadre d'un comité de pilotage associant les déposants, le SIAF, les AN et les ANMT. Les archives de la maison de commerce Gradis et de la famille et banque Greffulhe sont conservées aux AN (originaux) et aux ANMT (microfilms).

Les AN ont signé en juin 2014 une convention avec l'Institut d'histoire sociale de la CGT pour le dépôt des archives des secrétaires généraux du syndicat. Des archives de la CGT d'envergure nationale sont aussi conservées aux Archives départementales de la Seine Saint-Denis, alors que les ANMT conservent les archives institutionnelles de la CGT pour l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais.

En septembre 2014, les archives déposées par le Conservatoire national des archives et de l'histoire de l'éducation spécialisée ont été transférées, à sa demande, des ANMT aux AN en raison notamment de l'existence d'un département des sciences de l'éducation à l'université Paris VIII.

Les AN conservent les archives des fédérations sportives délégataires d'une mission de service public, tandis que les ANMT conservent les archives de fédérations sportives non délégataires d'une mission de service public et quelques fonds d'associations en lien avec la thématique du sport.

Les AN ont collecté en 2014 les archives du Sidaction et celles d'associations d'éducation populaire. Ces dernières l'avaient été, dans un premier temps, par les Archives départementales du Val de Marne. À la suite de l'augmentation du volume, l'inspection des patrimoines a préconisé une diversification des lieux de conservation plutôt aux AN qu'aux ANMT pour des questions notamment de complémentarité avec les fonds déjà détenus par les AN.

Enfin, la question des dossiers individuels de mineurs des Houillères du bassin Nord-Pas de Calais, soit 11 km conservés actuellement par l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs à Noyelles-sous-Lens, est toujours en suspens. Plus de 400 ml sont entrés aux ANMT depuis 2006, mais l'ancien directeur avait suspendu leur prise en charge estimant que ce fonds sériel était plutôt destiné aux AN. La nouvelle directrice des ANMT est favorable à sa conservation à Roubaix.

Annexe n° 14 : les archives audiovisuelles de la Justice

Les dispositions relatives aux archives audiovisuelles de la Justice, définies par la loi du 11 juillet 1985 et le décret n° 86-74 du 15 janvier 1986 ont été codifiées aux articles L. 221-1 à L. 221-5 et R. 221-1 à R. 222-4 du code du patrimoine. Peuvent faire l'objet d'un enregistrement sonore ou audiovisuel les audiences publiques devant les juridictions administratives ou judiciaires, à la condition que cet enregistrement présente un intérêt pour la constitution d'archives historiques de la Justice. La requête aux fins d'enregistrement est prise soit d'office, soit à la demande d'une des parties ou ses représentants, ou du ministère public. L'autorité compétente pour statuer est, selon les juridictions, le président de la juridiction administrative ou le président de la cour d'appel. Avant de prendre sa décision, l'autorité compétente doit recueillir l'avis des parties, du président de l'audience dont l'enregistrement est demandé et du ministère public. La loi de 1985 prévoyait également que soit saisie pour avis la commission consultative des archives audiovisuelles de la Justice, instituée en 1987 et supprimée par le décret n° 2013-420 du 23 mai 2013. L'enregistrement est remis aux Archives nationales qui en assurent la conservation. Il est communicable à des fins historiques ou scientifiques dès que l'instance a pris fin par une décision devenue définitive. Avant la fin de l'instance, pour obtenir l'autorisation de consultation d'un enregistrement, il faut solliciter une dérogation.

Les archives audiovisuelles de la Justice existantes à ce jour

Procès de Klaus Barbie, accusé de crime contre l'humanité, devant la cour d'assises du Rhône à Lyon, du 11 mai au 3 juillet 1987 (enregistrement audiovisuel).

Procès du sang contaminé : Procès des docteurs Garretta, Allain, Netter et Roux, accusés de tromperie et non-assistance à personne en danger devant la 16^e chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris du 22 juin au 23 octobre 1992 et second procès devant la 13^e chambre de la cour d'appel de Paris, du 3 mai au 13 juillet 1993 (enregistrements sonores).

Procès de Paul Touvier, accusé de crime contre l'humanité consistant en homicides volontaires avec préméditation commis les 28 et 29 juin 1944, devant la cour d'assises des Yvelines du 17 mars au 20 avril 1994 (enregistrement audiovisuel).

Procès de Maurice Papon, accusé de crime contre l'humanité, devant la cour d'assises de la Gironde du 8 octobre 1997 au 2 avril 1998 (enregistrement audiovisuel).

Procès Badinter-Faurisson (Robert Faurisson avait attaqué en diffamation Robert Badinter, qui l'avait traité de « faussaire de l'histoire » lors d'une émission sur Arte) devant le tribunal de grande instance de Paris du 12 mars au 21 mai 2007 (enregistrement audiovisuel).

Procès de M. Serge Biechlin et de la SA Grande Paroisse devant le Tribunal correctionnel de Toulouse du 23 février au 30 juin 2009, dit « procès AZF » (enregistrement audiovisuel conservé non pas aux Archives nationales, mais aux Archives départementales de Haute-Garonne.).

Procès de la dictature chilienne, procès de 17 chiliens pour la disparition de 4 franco-chiliens lors du coup d'État de 1973 au Chili et pendant la répression qui l'a suivi (dit « procès Pinochet ») devant la cour d'assises de Paris, du 8 au 17 décembre 2010 (enregistrement audiovisuel).

Procès Pascal Simbikangwa dit Senyamuhara Safari, accusé de complicité de génocide au Rwanda devant la cour d'assise de Paris, du 4 février au 14 mars 2014 (enregistrement audiovisuel).

Annexe n° 15 : les minutes et répertoires des notaires

C'est une loi du 14 mars 1928 qui, après plusieurs tentatives, a instauré la possibilité de dépôt des archives de plus de 125 ans des notaires aux Archives départementales et aux Archives nationales pour les notaires du département de la Seine, avec un délai de communicabilité aligné sur ceux des documents d'archives publiques, sauf stipulation particulière formulée lors du dépôt. Celui-ci s'effectua lentement à cause du refus des notaires de se séparer de leurs archives (surtout dans les campagnes où le stockage ne posait pas les mêmes problèmes que dans les grandes villes), et aussi de la saturation des bâtiments des Archives départementales. Entre 1928 et 1962, 1 935 minutiers ont été déposés, totalisant 78,4 kml dont 12,4 kml pour les Archives nationales. Depuis l'éclatement du département de la Seine le 1^{er} janvier 1968, ces dernières ne conservent plus que les archives des notaires parisiens, celles des autres communes ayant été réparties entre les nouveaux départements.

La loi de 1979 a transformé le dépôt facultatif en dépôt obligatoire, les minutes et répertoires des officiers publics ministériels devenant des archives publiques, et a établi leur délai de communication à 100 ans (similaire à celui fixé par un arrêté interministériel du 17 mai 1971). Des dérogations étaient possibles, mais selon l'article 8 de la loi, elles devaient tenir compte des dispositions de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI (autorisation du président du tribunal de grande instance). Une réduction du délai de communicabilité de 100 à 50 ans avait été proposée dans le projet de la nouvelle loi sur les archives, dans un souci d'alignement avec le délai relatif à la protection de la vie privée des individus, passé de 60 ans à 50 ans. Ce fut le délai de 75 ans, proposé par la profession notariale, qui fut voté dans la loi de 2008. Comme il est supérieur à celui applicable aux documents des services d'enregistrement et d'hypothèques, les mêmes informations en matière de transactions immobilières se retrouvent soumises à deux délais différents : 50 ans (documents fiscaux) et 75 ans (minutes notariales). Aussi problématique dans sa mise en œuvre a été l'ajout d'un délai supplémentaire de 25 ans lorsqu'un document met en cause un mineur car les services d'archives n'ont pas la capacité de procéder à un examen pièce par pièce des documents contenus dans une liasse. Pour éviter la tentation d'un retour à 100 ans par mesure de précaution, une instruction des Archives de France du 16 décembre 2009 a défini des règles pragmatiques.

En plus de l'introduction de nouveaux délais de communication, l'année 2008 a été marquée par la création du minutier central électronique des notaires.

Le minutier central électronique des notaires

Le minutier central électronique des notaires (MICEN) a été créé en 2008 pour conserver les actes authentiques électroniques (AAE). Il est hébergé à Venelles, près d'Aix-en-Provence, où se trouvait déjà le fichier central des dispositions de dernières volontés. Depuis le premier versement le 28 octobre 2008, le nombre d'AAE a crû régulièrement pour atteindre le cap de deux millions d'AAE archivés fin 2015. Selon l'estimation de *Notaires de France*, le MICEN devrait à terme recevoir 40 To par an, correspondant à 1,3 million d'AAE sur les 3,8 millions d'actes authentiques établis annuellement. Le MICEN ne se substitue pas aux services d'archives, auxquels les actes de plus de 75 ans devront être versés, mais les modalités de ce versement n'ont pas encore été arrêtées à ce jour.

Annexe n° 16 : tableau des effectifs des trois SCN

Évolution de l'effectif des AN de 2007 à 2015

<i>En ETP au 31/12</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Titulaires - Catégorie A</i>	100,8	108,7	115,5	111,0	116,8	135,1	130,4	126,7	131,8
<i>Titulaires - Catégorie B</i>	58,3	60,0	74,9	81,2	80,8	87,7	88,0	86,8	87,1
<i>Titulaires - Catégorie C</i>	172,2	176,7	194,7	188,7	204,8	200,0	208,7	214,1	206,7
<i>Sous-total titulaires</i>	331,3	345,4	385,1	380,9	402,4	422,8	427,1	427,6	425,6
<i>CDI rémunérés par le ministère</i>	15,8	16,6	20,2	24,3	26,8	30,2	32,2	36,0	32,2
<i>CDD rémunérés par le ministère</i>	20,0	28,6	31,4	30,0	33,4	37,8	40,8	32,6	37,6
<i>Sous-total contractuels</i>	35,8	45,3	51,6	54,3	60,2	68,0	73,0	68,6	69,8
<i>Total (hors stagiaires)</i>	367,1	390,7	436,7	435,2	462,6	490,8	500,1	496,2	495,4
<i>Stagiaires</i>	0,0	0,0	0,8	1,8	2,7	2,3	3,2	3,3	2,3
<i>Total (avec stagiaires)</i>	367,1	390,7	437,5	437,0	465,3	493,1	503,3	499,5	497,7

Source : AN

Évolution de l'effectif des ANOM de 2007 à 2015

<i>En ETP au 31/12</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Titulaires - Catégorie A</i>	14,2	14,2	14,4	16,0	14,8	15,5	13,5	16,5	17,6
<i>Titulaires - Catégorie B</i>	10,8	10,8	9,8	10,8	9,8	8,8	8,8	8,0	8,0
<i>Titulaires - Catégorie C</i>	15,6	17,6	17,6	14,3	13,6	14,4	15,6	13,6	14,4
<i>Sous-total titulaires</i>	40,6	42,6	41,8	41,1	38,2	38,7	37,9	38,1	40,0
<i>CDI rémunérés par le ministère</i>							1,0	1,0	1,0
<i>CDD rémunérés par le ministère</i>					1,0				
<i>Sous-total non titulaires</i>					1,0		1,0	1,0	1,0
<i>Total (hors stagiaires)</i>	40,6	42,6	41,8	41,1	39,2	38,7	38,9	39,1	41,0
<i>Autres (stagiaires)</i>									1,0
<i>Total (avec stagiaires)</i>	40,6	42,6	41,8	41,1	39,2	38,7	38,9	39,1	42,0

Source : ANOM

Évolution de l'effectif des ANMT de 2007 à 2015

<i>En ETP au 31/12</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Titulaires - Catégorie A</i>	4	4,8	5	4	3	4	4	5	5
<i>Titulaires - Catégorie B</i>	2,8	2,8	2	1	2	2	5	5	5
<i>Titulaires - Catégorie C</i>	10,5	10,6	9,8	9,8	9,8	9,1	8,6	8,4	7,4
<i>Sous-total titulaires</i>	17,3	18,2	16,8	14,8	14,8	15,1	17,6	18,4	17,4
<i>CDI rémunérés par le ministère</i>	1	1	1					1	1
<i>CDD rémunérés par le ministère</i>	0,8	1	1	1	1	1	1	0	1
<i>CDD rémunérés par le SCN</i>									1
<i>Sous-total non titulaires</i>	1,8	2	2	1	1	1	1	1	3
<i>Total (hors stagiaires)</i>	19,1	20,2	18,8	15,8	15,8	16,1	18,6	19,4	20,4
<i>Autres (stagiaires)</i>				1	1	5	3	3	1
<i>Total (avec stagiaires)</i>	19,1	20,2	18,8	16,8	16,8	21,1	21,6	22,4	21,4

Source : ANMT

Annexe n° 17 : instances réglementaires des trois SCN

Les comités techniques (paritaires)

Jusqu'en 2010 (arrêté du 14 novembre 2003), à côté du comité technique paritaire (CTP) ministériel ayant à connaître des questions intéressant l'ensemble des services centraux et déconcentrés du ministère chargé de la culture, le personnel des Archives nationales était rattaché au CTP de la direction des Archives de France.

À la suite d'un arrêté ministériel du 18 décembre 2009 qui a redéfini la cartographie des CTP du ministère dans la perspective de la réorganisation de son administration centrale, un CTP spécial a été créé auprès des trois grandes directions générales du ministère (ainsi que du Mobilier national et des Manufactures nationales). Les personnels des Archives nationales dépendaient pour leur part du CTP spécial de la direction générale des patrimoines qui regroupait les questions relevant de sa compétence pour l'ensemble des secteurs patrimoniaux (musées, patrimoine, architecture et archives).

Après la loi du 5 juillet 2010 portant sur la rénovation du dialogue social, qui a transformé les CTP en comité technique (CT), un arrêté ministériel du 22 juillet 2014 a institué un CT spécifique auprès du directeur chargé des Archives, pour les trois services à compétence nationale (SCN) des Archives nationales. Le CT Archives est un comité technique « de réseau » au même titre que celui consacré aux musées. Ces CT s'inscrivent dans une nouvelle cartographie qui vise à rapprocher les instances du « terrain ». Sur dix représentants du personnel titulaires au sein du CT Archives, huit sont affectés aux Archives nationales.

Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

Avant la création des trois SCN, le dispositif instauré par un arrêté du 14 novembre 2003 reposait sur un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) unique placé auprès de la direction des Archives de France.

Un arrêté ministériel du 18 décembre 2009 a ensuite mis en place un CHSCT spécial Archives auprès du CTP spécial de la direction générale des patrimoines, chargé de connaître des questions relatives à l'hygiène et à la sécurité concernant les agents exerçant leurs fonctions dans les services d'archives non dotés de leur propre comité d'hygiène et de sécurité, à savoir le service interministériel des Archives de France (SIAF) et les trois SCN.

Ce schéma a été modifié par un arrêté ministériel du 22 juillet 2014 au profit de deux CHSCT : un placé auprès du directeur chargé des Archives, pour les deux SCN spécialisés et un autre placé auprès du directeur du SCN généraliste des Archives nationales. Cette réorganisation est liée à une revendication des deux SCN spécialisés de disposer d'une instance permettant de traiter les questions les concernant alors que jusqu'alors celles-ci étaient très marginales au regard de celles relatives des AN. Cette nouvelle instance se réunit depuis lors alternativement à Aix-en-Provence et à Roubaix.

Annexe n° 18 : budget des trois SCN

Les tableaux ci-dessous ont été établis à partir des données de la direction générale des patrimoines (DGPat) du ministère de la culture et de la communication, qui ne dispose pas de données antérieures à sa création en 2010, lorsque la gestion budgétaire relevait de la direction des Archives de France.

Évolution du budget des AN de 2010 à 2015

<i>Exercices</i>	Fonctionnement (en CP)			Investissement (en CP)			Total crédits disponibles
	Crédits notifiés	Crédits consommés	Crédits disponibles	Crédits notifiés	Crédits consommés	Crédits disponibles	
	A	B	C=A-B	D	E	F=D-E		G=C+F
2010	4,36	8,5	-4,14	9,8	5,4	4,4	0,26
2011	4,75	8,8	-4,05	14,46	4,63	9,83	5,78
2012	8,6	10,5	-1,9	14,74	4,21	10,53	8,63
2013	8,36	13,2	-4,84	5,55	2,98	2,57	-2,27
2014	8,55	9,68	-1,13	1,92	2,08	-0,16	-1,29
2015	8,71	9,85	-1,14	1,44	1,01	0,43	-0,71

Source : DGPat.

Évolution du budget des ANOM de 2010 à 2015

<i>Exercices</i>	Fonctionnement (en CP)			Investissement (en CP)			Total crédits disponibles
	Crédits notifiés	Crédits consommés	Crédits disponibles	Crédits notifiés	Crédits consommés	Crédits disponibles	
	A	B	C=A-B	D	E	F=D-E		G=C+F
2010	0,66	0,9	-0,24	0,28	0,2	0,08	-0,16
2011	0,66	0,6	0,06	0,28	0,3	-0,02	0,04
2012	0,67	0,66	0,01	0,34	0,33	0,01	0,02
2013	0,67	0,69	-0,02	0,27	0,17	0,1	0,08
2014	0,68	0,81	-0,13	0,3	0,03	0,27	0,14
2015	0,69	0,6	0,09	0,07	0,07	0	0,09

Source : DGPat.

Évolution du budget des ANMT de 2010 à 2015

<i>Exercices</i>	Fonctionnement (en CP)			Investissement (en CP)			Total crédits disponibles
	Crédits notifiés	Crédits consommés	Crédits disponibles	Crédits notifiés	Crédits consommés	Crédits disponibles	
	A	B	C=A-B	D	E	F=D-E		G=C+F
2010	0,66	0,6	0,06	0,23	0,5	-0,27	-0,21
2011	0,73	0,8	-0,07	0,26	0,1	0,16	0,09
2012	0,7	0,68	0,02	0,4	0,12	0,28	0,3
2013	0,83	1,03	-0,2	0,3	0,37	-0,07	-0,27
2014	0,88	1,11	-0,23	0,4	0,043	0,357	0,127
2015	1,13	1,03	0,1	0,58	0,02	0,56	0,66

Source : DGPat.

Annexe n° 19 : opérations de mécénat

Opérations de mécénat conduites par les AN de 2010 à 2015

Année	Mécène	Objet	Nature	Montant
2010	Versailles Foundation	Participation au catalogue de l'exposition « Dans l'atelier des menus plaisirs du roi »	Financier	35 000 €
2011	Fondation d'entreprises EDF Diversiterre	Participation à une œuvre relevant du 1 % artistique sur le site de Pierrefitte	Financier	100 000 €
2011	Fondation BNP-Paribas	Soutien du projet de recherche « AAA : accès des archives du climat en dépit de l'amiante »	Financier	350 000 € + 550 000 € (pour Météo France)
2012	Sté Clear Chanel France	Participation à l'exposition « Mémoires sensibles »	En nature (Impression et installation d'affiches)	Valorisé à 13 000 €
2012	Fondation Jean Jaurès	Participation à l'exposition « Jaurès »	Compétence (apport à la conception de l'exposition)	Valorisé à 60 000 €
2014	HSBC France	Participation à la sauvegarde des documents les plus anciens (construction de meubles sur mesure)	Financier	70 000 €
2015	Banque Palatine	Participation à la restauration des collections mobilières	Financier	11 000 €
2015	Société Soixante Quinze	Participation à la restauration d'une tapisserie	Financier	30 600 €
2015	Thiebault Desbois Associés	Participation à l'organisation d'une conférence liée à l'exposition « Champagne, de la vigne au vin, trois siècles d'histoire »	En nature (bouteilles de Champagne)	187 €
2016	Axa	Acquisition du registre des comptes du château d'Amboise	Financier	90 000 €
Total 2010-2015				759 787 €

Note : Le mécénat a été complété par une souscription publique via la Fondation du Patrimoine (10 000 €).

Source : Cour des comptes à partir des données des AN

**Opérations de mécénat et dations en faveur des Archives nationales conduites
par la direction générale des patrimoines depuis 2012**

Année	Financement	Objet	Nature	Montant de l'acquisition
2011	Mécénat populaire en complément du financement du ministère de la Culture (Fonds du patrimoine et SIAF pour 731 742 €)	Acquisition des papiers Robespierre en vente publique	Financier	1 011 742 €
2012	Financement de moitié (73 942,405 euros) par le Fonds du patrimoine du MCC et pour moitié par mécénat de la Banque de France. Émission d'un reçu fiscal à la Banque de France pour déduction de ce don de l'impôt sur les sociétés.	Acquisition de deux bergères provenant de la Chancellerie d'Orléans en vente publique	Financier	147 885 €
2014	Don de 10 000€ d'un particulier. Somme rattachée par voie de fonds de concours au budget opérationnel du programme 175. Émission d'un reçu fiscal pour déduction de l'impôt sur le revenu.	Acquisition de l'atlas de plans des salines de Franche-Comté et Lorraine (1755), dressé sur ordre du fermier général Neuville	Financier	
	Mécénat exclusif, par convention avec le MCC, de la Banque de France	Acquisition des archives personnelles et familiales Turgot en vente publique, par vente de gré à gré, 8, 5 millions d'euros Archives qualifiées « œuvre d'intérêt patrimonial majeur » le 22 octobre 2014 par le ministère de la Culture.	Financier	8 500 000 €
2015	Dation en paiement de droits de succession	Acquisition des archives privées et familiales Lazare et Hippolyte Carnot	Financier	675 000 €
	Banque de France	Restauration et remontage des décors de la chancellerie d'Orléans dans l'hôtel de Rohan des Archives nationales	Financier	Entre 8 000 000 et 10 000 000 €

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGPat