2. Les grands enjeux

2.1. La loi du 15 juillet 2008 sur les archives et ses développements

Dès le vote de la loi du 15 juillet 2008 sur les archives – loi codifiée dans le Code du patrimoine – une campagne de présentation a été engagée tant à l'égard des professionnels que du grand public. Si les nouveaux délais de communication étaient immédiatement applicables, la mise en œuvre des dispositions nouvelles exigeait une concertation étroite avec différents services administratifs et l'élaboration de plusieurs instructions à destination du réseau.

D'une manière générale, il a été constaté que, dans les différents services des Archives nationales, mais aussi dans les archives territoriales, les chercheurs s'appropriaient facilement les nouveaux délais légaux de communicabilité des archives publiques. En témoigne l'évolution très sensible des demandes de dérogation qui, tous services confondus, ont diminué de près de la moitié dès le second semestre 2008.

Afin d'achever l'harmonisation des différents régimes de communicabilité des archives publiques, l'article 35 de la loi de 2008 autorisait le Gouvernement à modifier et compléter, par ordonnance, le Code du patrimoine, les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, dite loi CADA, ainsi que d'autres textes. À cet effet, la section du rapport et des études du Conseil d'État a préparé l'ordonnance du 29 avril 2009 et un projet de loi portant ratification de l'ordonnance a été déposé en juillet suivant sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Dès le vote de la loi, un groupe de travail a été constitué avec le ministère de la Justice, permettant de définir les modalités de versement et de communication de l'état civil. Avec le ministère de l'Économie et des Finances ont été négociées les nouvelles procédures en matière d'archivage de la documentation hypothécaire et la suppression des centres spéciaux d'archives hypothécaires, objets du décret et de l'arrêté du 10 octobre 2008 (instruction du 25 novembre 2009).

L'instruction conjointe du 7 mai 2009 avec la direction générale de l'INSEE a permis de définir les modalités de communication par dérogation des documents d'origine statistique comportant des données d'ordre privé. Les tableaux de recensement de population ont été, pour leur part, ouverts à la consultation jusqu'en 1975 par une mesure de dérogation générale (instruction du 12 mai 2010).

Une autre instruction conjointe, cette fois avec le Conseil supérieur du notariat, a fixé les modalités de versement et de communication des minutes et répertoires (instruction du 16 décembre 2009). Enfin, avec le ministère de la Santé, ont été précisées les modalités de communicabilité, par les établissements publics de santé et les établissements de santé privés chargés d'une mission de service public, des dossiers médicaux de patients décédés (instruction du 23 novembre 2009).

Enfin, dans le domaine de la mutualisation des archives des groupements de collectivités territoriales, ont été mis au point, avec le ministère de l'Intérieur, différents modèles de conventions relatives au dépôt des archives des communes auprès du service d'archives créé par le groupement ou auprès du service d'archives de la commune désignée pour accueillir les archives du groupement et celles des communes membres (instruction du 21 juillet 2009).

Les décrets d'application de la loi ont été signés le 17 septembre 2009 : décret n° 2009-1123 relatif aux archives du Conseil constitutionnel, décret n° 2009-1124 relatif à la coopération avec les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives, décret n° 2009-1125 relatif à la délivrance et à la reproduction de documents, décrets n° 2009-1126 relatif aux archives privées et 2009-1127 relatif à la mise à disposition de personnel scientifique auprès des départements.

PE

2.2. Un cadre réglementaire mouvant : la réutilisation des données publiques

La question de la réutilisation des archives publiques s'est posée, en 2010, avec une acuité particulière à l'ensemble des services d'archives publics et, en particulier, aux services d'archives départementales.

Depuis une ordonnance du 6 juin 2005 transposant une directive européenne du 17 novembre 2003, la réutilisation de l'ensemble des données du secteur public dispose d'un cadre juridique dans notre droit national, fixé par les articles 10 à 18 de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs. Or, selon l'article 11 de cette loi, les « établissements, organismes ou services culturels », au nombre desquels figurent les services d'archives publics, peuvent fixer, pour les documents qu'ils produisent ou reçoivent, des conditions de réutilisation dérogatoires à celles fixées par les articles 10 à 18 de la loi du 17 juillet.

Destiné à marquer la spécificité des données publiques culturelles, l'article 11 soulève des difficultés d'interprétation : le principe du droit à la réutilisation posé par l'article 10 de la loi de 1978 s'applique-t-il aussi à ces données culturelles que sont les archives publiques ? Dans quelle mesure les règles de réutilisation des archives peuvent-elles s'écarter de celles fixées par les articles 12 à 18 de la loi de 1978 ? Sous quelle forme les conditions de réutilisation des archives doivent-elles être fixées ?

L'année 2010 a vu quelques commencements de réponse apportés à ces questions. S'agissant du principe du droit à la réutilisation, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a estimé, par un avis de mars 2010, que ce droit concernait également les

Salle de lecture, archives départementales de la Manche

archives publiques. En conséquence, selon la commission, les services d'archives publics ne peuvent s'opposer au principe de la réutilisation de ces archives, seul un motif d'intérêt général pouvant justifier un refus.

Concernant le caractère spécifique des règles de réutilisation des archives, la commission a incité les services d'archives publics, par plusieurs avis rendus en cours d'année, à se rapprocher autant que possible du droit commun de la réutilisation fixé par les articles 12 à 18 de la loi de 1978, alors même que ces articles de loi ne sont pas directement applicables aux archives.

Enfin, s'agissant de la forme que doit prendre la fixation des conditions de réutilisation des archives, un groupe de travail – réunissant notamment plusieurs directeurs d'archives départementales – a élaboré des modèles de licences de réutilisation diffusés par le service interministériel des Archives de France en juillet 2010. Chaque collectivité territoriale a toutefois le droit, en vertu du principe de libre administration, de définir son propre régime de réutilisation, en s'inspirant ou non de ces modèles.

Pour autant, la réutilisation des archives publiques demeure marquée, en 2010, par une grande insécurité juridique : outre l'existence de contentieux en cours devant plusieurs tribunaux administratifs, d'autres questions demeurent encore en suspens. En particulier, la compatibilité de la réutilisation de documents d'archives nominatifs – qui peut prendre la forme d'une indexation – avec la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et celle du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, demeure source d'interrogations. Tandis, en effet, que la CADA a estimé, dans ses avis de 2010, que l'intérêt général s'attachant à la protection de la vie privée pouvait justifier que la réutilisation de documents nominatifs de moins de 120 ans concernant des personnes vivantes soit interdite, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a considéré, dans une recommandation de décembre 2010, que seule l'indexation de ces documents était prohibée, mais ceci aussi bien pour les personnes vivantes que pour les personnes décédées.

L'incertitude porte également sur la question des tarifs de réutilisation. Les modèles de licences de réutilisation diffusés par le service interministériel des Archives de France en juillet 2010 prévoient la perception d'une redevance dans le seul cas d'une réutilisation commerciale donnant lieu à une diffusion publique des images des documents. Certaines sociétés commerciales de réutilisation ont contesté ce critère et, surtout, le montant des redevances. La CADA devrait se prononcer sur cette question en 2011.

Mais pour les services d'archives publics, la réutilisation n'est pas seulement une question juridique et technique. La diffusion des archives, notamment sur Internet, a connu depuis une dizaine d'années une expansion considérable grâce aux efforts budgétaires, techniques et humains consentis par ces services et leurs collectivités. Alors que la réutilisation permet désormais à des acteurs privés, qu'il s'agisse d'individus, d'associations ou de sociétés commerciales, de devenir, eux aussi, des diffuseurs de ces archives, la question des objectifs de la politique publique de diffusion se pose avec acuité. Si l'abandon de cette politique publique est évidemment exclue, faut-il repenser les choix de fonds à numériser et surtout à mettre en ligne ? Faut-il proposer une offre publique gratuite de diffusion concurrente de celle du secteur privé ? Faut-il rechercher une complémentarité entre diffusion par les services d'archives publics et diffusion par les acteurs privés ? Autant d'interrogations sans réponse définitive à ce jour et dont on peut présager qu'elles animeront la réflexion des archivistes pendant quelques années encore.

PB

2.3. La politique interministérielle

Parmi les cent cinquante mesures adoptées par le comité de modernisation des politiques publiques, qui ont été présentées en conseil des ministres le 30 juin 2010, un certain nombre d'entre elles concernent la politique des Archives en France. Il a été ainsi décidé qu'un pilotage interministériel serait mis en place, dont l'enjeu sera non seulement de poursuivre la modernisation de la gestion des archives de l'État, mais aussi de faciliter l'accès au patrimoine culturel archivistique et de le diffuser plus largement. En octobre 2010, le Premier ministre a confié à Maurice Quénet, conseiller d'État en service extraordinaire, une mission de réflexion visant à répondre à six questions sur ces sujets. Ce rapport est attendu pour le début de l'année 2011.

La politique interministérielle des Archives de France se traduit notamment à travers la publication de circulaires interministérielles de tri et de conservation. Durant ces trois dernières années (2008 à 2010), de grands champs de l'activité gouvernementale ont été couverts : la sphère financière, le secteur judiciaire ainsi que le secteur de la jeunesse et du sport.

Si les Archives de France ne valident plus, depuis 2010, les tableaux de gestion réalisés par les services départementaux d'archives, en revanche elles ont créé un Intranet permettant aux services de déposer leurs tableaux (plus de 100 ont ainsi été déposés en 2010) dans un souci d'échanges professionnels et de partage de connaissances.

Concernant les collectivités territoriales, on doit souligner l'importance de la publication d'une instruction en date du 28 août 2009 sur les archives produites par les services communs à l'ensemble des collectivités territoriales. Quant aux EPCI, il est à noter la circulaire du 21 juillet 2009 sur les archives de l'intercommunalité, qui explicite les nouvelles dispositions de la loi sur les archives du 15 juillet 2008.

De même, les Archives de France ont œuvré dans le cadre de la réforme territoriale de l'État pour consolider et manifester plus fortement une « fonction archives » pérenne au sein des services de l'État. C'est ainsi que cette fonction a été clairement intégrée par les services du Secrétariat général du Gouvernement, au titre des fonctions susceptibles de faire l'objet d'une mutualisation.

Les Archives de France ont ainsi accompagné plusieurs projets de mutualisation innovants dans certaines régions, comme dans le Nord – Pas-de-Calais avec la mission interministérielle de la gestion des archives intermédiaires de la région (MIGA), ou dans les départements, comme dans l'Orne avec le service mutualisé des archives intermédiaires (SMAI). Le soutien du préfet de région et du SGAR dans un cas, et celui du préfet et du secrétaire général dans l'autre, ont été forts et déterminants.

Les missions ministérielles portent la politique interministérielle des Archives de France concernant les administrations centrales de l'État. Rattaché depuis janvier 2010 à la sous-direction de la politique interministérielle et territoriale des archives traditionnelles et numériques, le bureau des missions assure le contrôle, la collecte et le traitement des archives produites par les administrations centrales de l'État et les opérateurs nationaux.

On assiste au développement ou à la consolidation de réseaux métier d'archivistes pilotés par les missions dans les ministères à réseaux : pour le ministère en charge de l'Écologie, ou encore dans le domaine de la santé, avec une instruction en date du 21 juin 2010 qui consacre une nouvelle offre de service du réseau national « documentation archives » aux agences régionales de

santé (ARS) et aux services territoriaux des ministères. Ce type de réseau est également en cours de constitution au sein du ministère en charge de l'Éducation nationale en raison de son ampleur et de son maillage sur le territoire. En 2010, plus d'un rectorat sur trois environ dispose ainsi d'un archiviste ou d'une personne ayant en charge, à plein temps, le suivi des archives.

Au titre du contrôle scientifique et technique, les missions ont depuis longtemps engagé une politique de sensibilisation des producteurs, y compris au plus haut niveau hiérarchique. Un intérêt tout particulier est porté au contrôle des opérateurs nationaux. En 2010, 153 établissements ont travaillé en collaboration avec les missions, soit 32 de plus qu'en 2009. Cette politique dynamique a été renforcée par la diffusion de notes et circulaires rappelant les responsabilités de chacun en matière d'archivage : note du 18 mars 2010 à l'attention des secrétaires généraux des ministères et des directeurs des établissements publics portant sur « la rationalisation et la mutualisation des fonctions support : l'archivage » et circulaire DGP/SIAF/2010/020 du 25 novembre 2010 relative au contrôle et collecte des archives des opérateurs de l'État.

La collecte et le classement d'archives publiques se sont poursuivis à un rythme élevé en 2010, avec 8 647 ml d'entrées et 4 018 ml versés aux Archives nationales, correspondant à 459 fonds. Les collectes massives suite aux déménagements et aux réorganisations des différentes administrations – particulièrement remarquables en 2009 (12 426 ml) – se sont ralenties, à l'exception de certains ministères comme celui de la Culture et de la Communication ou comme les services du Premier ministre. L'année 2010 a par ailleurs vu les entrées d'archives de nombreux conseillers de cabinets, en particulier suite aux deux remaniements ministériels des 22 mars et 14 novembre.

En 2010, 17 347 ml ont été éliminés selon la procédure du visa, dont 13 440 ml directement dans les services producteurs (77,5 %). L'externalisation, quant à elle, a connu une très forte augmentation en quelques années (5 493 ml en 2008, 7 300 ml en 2009, 11 114 ml en 2010).

On observe enfin la prise en charge par les missions d'un nombre croissant de productions bureautiques, comme pour la commission du Grand Emprunt (présidence de la République), la mission Capitale (services du Premier ministre) ainsi que des messageries et des contenus audiovisuels. Le suivi des différentes applications nationales implique en outre les missions le plus en amont possible, comme pour OSCAR, guichet Internet qui permet la saisie des demandes d'intervention sur un bien culturel (Culture) ou SIRHEN, pour la gestion des ressources humaines (Éducation nationale).

FBB

2.4. La politique nationale en matière d'archivage numérique

La question de l'archivage numérique se pose avec une acuité nouvelle depuis que le contexte juridique accorde une même valeur probante au document sur support papier et au document sur support numérique.

Cette politique est portée depuis 2004 par les Archives de France en liaison avec la direction générale de la modernisation de l'État, ainsi qu'avec l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Ces actions concernent en premier lieu la mise en place de référentiels : politique d'archivage sécurisé dans le secteur public, élaboration du standard d'échange de données pour l'archivage (SEDA), révisé en janvier 2010, qui constitue un pivot structurant essentiel pour assurer l'interopérabilité entre les systèmes d'information et les systèmes d'archivage numérique. Le SEDA est actuellement intégré au référentiel général d'interopérabilité (RGI).

Au-delà de ces fondamentaux, la stratégie du service interministériel des Archives de France en matière d'archivage numérique a quatre objectifs.

Premièrement, elle vise à développer et soutenir les actions de gestion de l'archivage (*records management*), travail notamment conduit pour les collectivités territoriales (dispositifs sociaux, maisons départementales des personnes handicapées, etc.), mais également pour les services de l'État (ainsi l'application interministérielle SOLON permet de gérer les projets législatifs et réglementaires depuis leur sortie des ministères, où ils ont été préparés, jusqu'à la publication du texte final au *Journal officiel*).

Deuxièmement, elle poursuit et développe les actions de veille concernant la préservation des données numériques sur le long terme, aux côtés des autres institutions patrimoniales concernées : élaboration de guides comme celui publié en 2009 et en 2010 sur les formats pérennes pour les archives audiovisuelles (étude du format d'archivage de bases de données SIARD, réalisée en 2010).

Troisièmement, elle soutient le développement des plates-formes d'archivage numérique, notamment pour les collectivités territoriales.

On peut constater en 2010 que l'archivage électronique prend une place croissante dans les activités des services d'archives. Sur les 89 services d'archives départementales qui ont répondu à l'enquête, 61 d'entre eux, soit 68 %, affirment avoir mené une action en matière d'archivage électronique auprès des producteurs. C'est une proportion remarquablement plus importante que les années précédentes (37 % en 2009 et 31 % en 2008).

Une autre constatation majeure est que les actions se cantonnent de moins en moins à la seule sensibilisation des producteurs : l'expertise des archivistes est sans cesse plus sollicitée autour de projets de dématérialisation, de choix de systèmes d'information, mais aussi de groupes de travail chargés d'évaluer et de mieux organiser les données produites par les administrations, tant auprès des services de l'État qu'auprès des collectivités territoriales.

On constate notamment la montée de projets de mutualisation en matière d'archivage numérique, comme celui porté par le GIP e-Bourgogne, prestataire de services d'administration électronique, qui intègre dans son offre celle concernant l'archivage numérique intermédiaire en y associant très étroitement les quatre services départementaux d'archives de la région.

FBB/JFM

Lignes de code, signature électronique

Zoom sur quelques projets d'archivage numérique

Des projets de gestion documentaire naissent au sein des conseils généraux, comme :
– en Saône-et-Loire le projet CYVIDO, depuis 2004 ;
– en Gironde le programme « Cycle de vie de l'information numérique » ;
– aux archives départementales de la Loire le projet AGIRE qui expérimente une nouvelle gestion des documents bureautiques.

Par ailleurs, plus d'une trentaine de services participent à des projets de plates-formes. Il s'agit :
– de mener une étude de faisabilité (Calvados, Seine-Maritime, ville de Marseille) puis de rédiger, comme à la Martinique, un cahier des charges en vue d'acquérir une solution ;
– d'assumer le développement d'une application, comme dans l'Aube et les Yvelines, où la collaboration a abouti au développement de la solution M@rine ;
– d'être associé au développement d'un système d'archivage, avec la solution As@lae développée par l'ADULLACT[1] (participation de onze archives départementales).

Plusieurs solutions commencent ainsi à se dessiner clairement sur le marché de l'archivage électronique. On citera également des solutions développées par de gros intégrateurs, tel l'offre logicielle d'Atos Origin qui est actuellement utilisée dans le cadre de deux projets et réalisations (les contraventions routières et le GIP e-Bourgogne), ou issues du monde des progiciels d'archives, tel les développements de la société Naoned (éditeur de la solution Mnesys mise en production aux archives départementales du Doubs). JFM

1 Association des développeurs et utilisateurs de logiciels libres pour l'administration et les collectivités territoriales : https://adullact.net/projects/asalae/

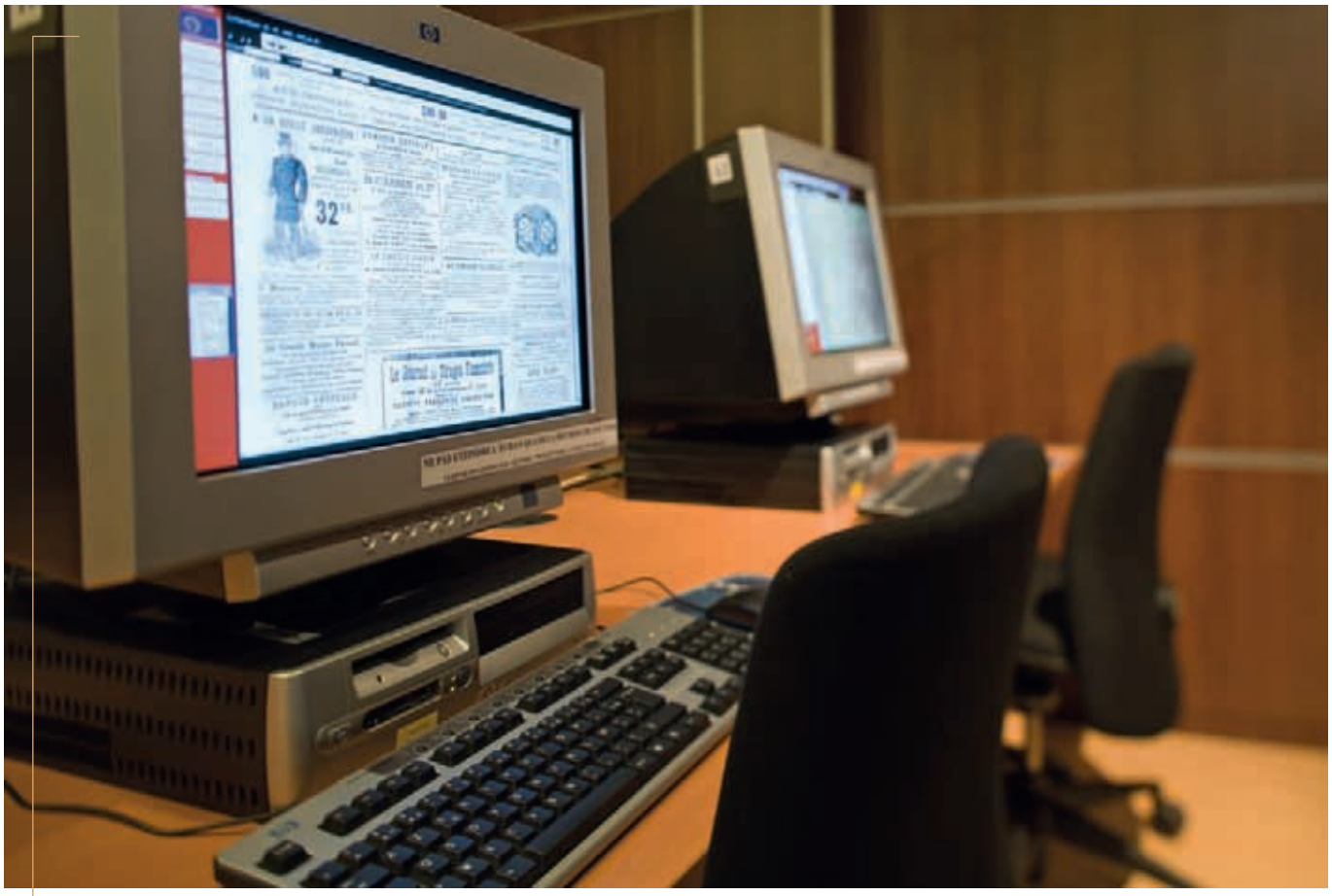
2.5. Vers un portail unique pour les archives françaises

L'année 2010 a vu se développer l'idée encore naissante de créer un portail interministériel et national d'accès à toutes les archives françaises. Ce projet serait un objectif commun aux trois directions d'archives des ministères de la Culture, de la Défense et des Affaires étrangères et a été présenté au recteur Quénet lors de sa mission sur l'état des archives en France.

Ce portail interministériel permettrait premièrement de donner accès à l'offre en ligne des archives des administrations centrales. Il serait ouvert également aux archives produites par les services de l'État (tribunaux, administration fiscale, etc.) et conservées dans les services d'archives départementales, après signature de conventions de partenariat avec les conseils généraux qui ont la charge de leur conservation et de leur valorisation. Mais, plus largement, afin de simplifier l'accès aux archives pour tous les citoyens, il pourrait être ouvert aux archives des collectivités territoriales (archives régionales, départementales et municipales) et aux documents d'archives conservés dans d'autres institutions culturelles (musées, bibliothèques…). Au-delà encore, il serait souhaitable d'y trouver les archives d'entreprises, d'associations, de fondations, voire les archives privées lorsqu'elles sont conservées dans des centres adéquats. Le portail donnerait ainsi une vision d'ensemble de la richesse des fonds

d'archives en France, actuellement répartis entre un grand nombre de sites, ce qui en augmenterait singulièrement la visibilité, notamment à l'étranger.

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



Consultation d'archives en ligne, archives départementales des Alpes-Maritimes

Le portail pourrait offrir aux internautes différents types d'accès aux informations :
– une recherche simple, de type Google, grâce à un puissant moteur de recherche plein texte, destinée plutôt au grand public ;
– une recherche thématique permettant d'explorer des dossiers collant à l'actualité culturelle et mémorielle tout en valorisant les réalisations existantes : expositions virtuelles, sites de célébration ou commémoration nationale (Morts pour la France, Tocqueville, Henri IV, Soldats du Premier Empire…) avec également des possibilités de recherche cartographique ou dans une frise chronologique permettant une navigation et une exploration différentes des mêmes données, adaptées aux usages émergents, notamment dans le jeune public ;
– une recherche avancée, structurée par arborescence des producteurs et des fonds d'archives, selon le processus scientifique permettant l'exhaustivité de la recherche.

Ce portail, qui pourrait être appelé « Archives en France » ou « France-Archives », constituerait ainsi l'échelon national directement intégrable au portail européen d'archives APENET en cours de constitution.

JBA