

RAPPORT

SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

DES ARCHIVES NATIONALES

*remis à monsieur le ministre de la culture et de la communication
par la mission composée de :*

M. Bernard STIRN, président de la mission
M. Pierre MIQUEL
M. Patrice GUENIFFEY
M. Patrick DE CAROLIS
M. Olivier HENRARD, rapporteur de la mission

Sommaire

Sommaire	1
Lettre de mission.....	3
INTRODUCTION.....	5
1. L'INADEQUATION DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ACTUELLE FAIT L'OBJET D'UN CONSTAT LARGEMENT PARTAGE.....	8
1.1. LES TEXTES DE 1979 CONSACRENT L'EXISTENCE D'UNE STRUCTURE UNIQUE, DIRECTION D'ADMINISTRATION CENTRALE DOTEES DES COMPETENCES LES PLUS LARGES	8
1.1.1. Le directeur des archives de France a progressivement cumulé les missions	8
1.1.2. Les textes de 1979 ont reconduit les solutions institutionnelles existantes	9
1.1.3. Les tentatives de réforme administrative, ébauchées depuis 1996 dans le cadre réglementaire actuel, sont nécessairement restées limitées	13
1.2. LES ENJEUX D'UNE REFORME DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE	16
1.2.1. L'orientation générale de la réforme de l'État impose un recentrage de la direction des archives de France sur ses missions d'administration centrale.....	16
1.2.2. La décentralisation et la « balkanisation » des archives centrales de l'État rendent indispensable l'exercice effectif de la mission de contrôle dévolue à la DAF	17
1.2.2. L'éclatement géographique et la disparité des centres des archives nationales nécessitent une forte coordination par la direction des archives de France	19
1.2.3. L'absence d'autonomie de gestion des services opérationnels ne permet pas une répartition claire des responsabilités	21

2. PISTES DE REFORME	25
2.1. UNE DIRECTION DES ARCHIVES DE FRANCE PLUS FORTE ET CLAIREMENT DISTINGUEE DE LA SPHERE OPERATIONNELLE	27
2.1.1. Consacre en droit la distinction qui existe, en fait, entre une administration centrale et ses services opérationnels	28
2.1.2. Créer une forte direction d'administration centrale	29
2.2. COMBIEN DE SERVICES OPERATIONNELS POUR LES ARCHIVES NATIONALES ?	34
2.2.1. La création d'un service par site est écartée	34
2.2.2. La mission n'envisage pas non plus un opérateur unique	35
2.2.3. La mission propose un compromis susceptible de cumuler les avantages des deux solutions précédentes : un service par pôle géographique	36
2.3. Doter les centres des Archives Nationales d'un statut garantissant une autonomie de gestion adaptée à leurs missions	37
2.3.1. La mission préconise le statut de service à compétence nationale	38
2.3.2. L'établissement public administratif n'offrirait pas le même équilibre entre autonomie de gestion des centres et adéquation à la nature de leurs missions	42
CONCLUSION	45
ANNEXES	I
Annexe 1 : Personnes rencontrées dans le cadre de la mission	I
Annexe 2 : Textes de référence.....	IV
2.1 : Textes généraux	V
. Décret n°97-464 du 9 mai 1997.....	VI
. Circulaire du 26 juillet 1995	IX
. Circulaire du 9 mai 1997	XVII
2.2 : Textes relatifs aux archives.....	XXIV
. Code du patrimoine, articles L. 211-1 et suivants.....	XXV
. Code général des collectivités territoriales (partie législative), articles L. 1421-1 et suivants	XXX
. Code général des collectivités territoriales (partie réglementaire), articles R. 1421-1 et suiv.	XXXI
. Décret n°79-1037 du 3 décembre 1979	XXXIV
. Décret n°79-1038 du 3 décembre 1979	XL
. Arrêté du 25 mars 2002 relatif à l'organisation de la direction des Archives de France.....	XLII
. Arrêté du 25 mars 2002 portant organisation des services de la dir. des Archives de France.....	XLV

Ministère de la Culture et de la Communication

Le Ministre

Monsieur Bernard STIRN
Président-Adjoint
Section du Contentieux
Conseil d'Etat
1, Place du Palais Royal
75100 PARIS 01 SP

CC/124835

15 MAR. 2005

Monsieur le Président,

Le Président de la République et le Gouvernement ont décidé de construire un nouveau centre pour les archives nationales, implanté sur le territoire de la commune de Pierrefitte-sur-Seine, en Seine-Saint-Denis.

Ce nouveau centre aura vocation à accueillir les archives centrales de l'Etat postérieures à 1790. Il viendra renforcer les capacités actuelles des implantations du Centre Historique des Archives Nationales de Paris et du Centre des Archives Contemporaines de Fontainebleau, et s'inscrire en synergie avec celles-ci.

La modernisation des Archives nationales comme service de l'Etat est au cœur de cette démarche. La réforme du service public, l'évolution de la fonction archive face à de nouvelles missions et à de nouvelles contraintes, l'impérative modernisation de l'organisation, ainsi que les attentes réelles du public, rendent cette évolution nécessaire. En effet, la société toute entière est concernée par cette évolution. Les archives, bien commun, service public, mémoire collective, méritent d'être installées au cœur de la société. Aussi leur modernisation doit bénéficier à l'ensemble de nos concitoyens.

Afin d'éclairer ses modalités pratiques, je souhaite vous confier la présidence d'une mission d'étude sur l'organisation administrative des archives nationales et sur les possibilités s'offrant à l'action de l'Etat en ce domaine. Pour vous assister dans cette mission, trois personnalités qualifiées ont accepté de vous prêter leur concours. Il s'agit de Monsieur Pierre Miquel, historien, de Monsieur Patrice Gueniffey, directeur d'études à l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, et de Monsieur Patrick de Carolis, journaliste à France Télévisions.

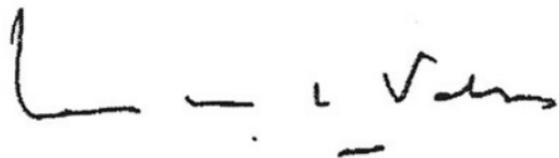
.../...

Vous conduirez ces travaux en procédant à toutes les auditions que vous jugerez utiles, au sein du ministère et au-delà.

Vous me proposerez la désignation d'un rapporteur. La direction des Archives de France assurera le secrétariat de votre mission et vous apportera toute l'aide requise.

Je vous saurais gré de bien vouloir me rendre vos conclusions d'ici la fin du mois de septembre 2005.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs,



Renaud DONNEDIEU de VABRES

Introduction

Si la loi n°79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives et ses décrets d'application ont innové à de nombreux titres, le législateur et le pouvoir réglementaire se sont en revanche bornés, s'agissant du statut et de l'organisation du service public des archives, à consacrer les situations de droit ou de fait alors existantes. Les particularités institutionnelles, peut-être éclipsées par la forte personnalité et la longévité des directeurs et directeurs généraux successifs des archives de France, n'apparaissaient pas, alors, comme une source de difficultés pour la bonne exécution du service public. L'administration des archives émergeait donc inchangée et confortée des bouleversements législatifs et réglementaires de l'année 1979. La question de l'organisation administrative et du statut des archives centrales de l'État n'apparaissait pas non plus prioritaire lorsque le Premier ministre confiait, le 25 mars 1995, à M. Guy Braibant¹, une mission destinée à dresser le bilan de l'application de la loi de 1979. La lettre de mission ne mentionnait en effet, en matière institutionnelle, que les problèmes soulevés par le statut des archives départementales.

Les travaux de la mission Braibant mettaient toutefois en évidence l'inadaptation des structures administratives aux besoins d'un service public moderne. Le rapport relevait notamment que certains textes appliqués étaient devenus illégaux. Il soulignait l'apparition d'une série de facteurs nouveaux dont l'organisation des archives centrales de l'État ne tenait qu'imparfaitement compte. Certains de ces facteurs étaient liés à l'évolution de la société : forte augmentation des volumes de documents produits par les administrations, diversification des supports, importance croissante des archives privées pour la recherche universitaire ; d'autres facteurs découlaient de l'évolution institutionnelle et plus particulièrement des transferts de compétence intervenus à l'occasion de la décentralisation. Les rapports rédigés par M. Rigaud en 1996² et M. Belaval en 1998³ s'inscrivaient dans la ligne des analyses de Guy Braibant.

Installée le 24 mars 2005 par le ministre de la culture et de la communication, la mission a pu constater la persistance ou l'aggravation de ces facteurs, mais aussi l'apparition de raisons supplémentaires de repenser l'organisation administrative des services placés sous l'autorité de la direction des archives de France.

¹ G. Braibant, *Les archives en France, rapport au Premier ministre*, La documentation française, 1996. Cf. particulièrement IIIème partie, Chapitre I : Organisation et statut des archives centrales de l'État.

² J. Rigaud, *Pour une refondation de la politique culturelle, rapport au ministre de la culture*, La documentation française, 1996.

³ P. Belaval, *Pour une stratégie d'avenir des archives nationales, rapport au ministre de la culture et de la communication*, publié dans *Genèses*, n°36, sept. 1999.

Les premiers éléments se rapportent au contexte propre aux archives. D'abord, la décennie écoulée a vu l'intensification de la pression exercée par les usagers en termes de demandes de consultation, ainsi que la diversification de leurs origines et de leurs préoccupations : le public des curieux et des généalogistes, professionnels ou amateurs, est venu s'ajouter à celui, traditionnel, des chercheurs, notamment étrangers, et des services producteurs. Ensuite, la construction d'un nouveau centre à Pierrefitte-sur-Seine, sur le site des Tartres, projet d'un coût de 119 M dont l'architecte lauréat a été désigné au mois d'avril 2005, apparaît à tous les acteurs du monde des archives comme une chance unique de modernisation et de mise à niveau du service public, dont il importe de tirer tous les bénéfices potentiels. Or, il va de soi que l'organisation de la direction des archives de France doit être repensée dans son ensemble de façon à tenir compte de cette installation ambitieuse, dont les capacités de stockage sont supérieures au total cumulé des centres existants et qui a vocation à se substituer, au moins partiellement, au Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, tout en récupérant les fonds postérieurs à 1790 conservés par le Centre historique des archives nationales, situé à Paris dans le quartier du Marais.

D'autres facteurs de changement découlent des exigences plus générales de la réforme de l'État. En premier lieu, la direction des archives de France ne peut s'abstraire plus longtemps du mouvement de recentrage des administrations centrales de l'État sur leur rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle, lancé par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, relayé par les circulaires du Premier ministre du 26 juillet 1995 et du 9 mai 1997. En second lieu, les structures de la direction des archives de France doivent permettre de tirer le meilleur parti de la mise en œuvre, en application de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, de programmes auxquels sont associés des objectifs précis, dont les résultats feront l'objet d'une évaluation.

La conjonction de ces facteurs appelle donc une réflexion sur le statut et plus généralement sur l'organisation administrative des services d'archives centrales de l'État. Les auditions et visites sur place auxquelles la mission a procédé ont d'ailleurs mis en lumière le besoin de tous les acteurs de terrain d'obtenir une réponse à la fois claire et rapide aux difficultés soulevées par l'inadéquation des structures actuelles.

Si la mission n'a disposé que d'un délai relativement bref elle a pu appuyer son travail, pour ce qui regarde la situation des archives en France, sur les constats en profondeur dressés par MM. Braibant et Belaval, de façon à se concentrer sur les questions relatives aux structures administratives qui faisaient l'objet de la lettre de mission du ministre de la culture et de la communication. Elle n'était toutefois pas en mesure, dans le cadre qui lui était imparti, de procéder à une étude comparative de l'organisation administrative des archives dans différents pays d'Europe (Allemagne, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) voire d'Amérique du Nord (Canada, États-Unis). Elle suggère de confier la réalisation d'une telle étude, qui constituerait un utile complément du présent rapport, à une mission conjointe de l'inspection générale des affaires culturelles et de l'inspection générale des archives de France.

Enfin, la mission a constaté la persistante actualité de questions, dont certaines étaient déjà soulevées par MM. Braibant et Belaval, dont le traitement n'entraîne pas dans le cadre de son mandat mais dont elle tient à souligner le caractère crucial pour la modernisation du service public des archives.

¹ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *JO* du 2 août 2001, p. 12480.

En premier lieu, la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle cohérente suppose que soit préalablement tranchée la question de la destination du site de Fontainebleau après l'ouverture de Pierrefitte-sur-Seine ainsi que, par voie de conséquence, celle de l'allocation des moyens entre les différents centres des archives nationales. A cet égard, le travail en cours de la Cour des comptes devrait fournir un éclairage particulièrement opportun aux pouvoirs publics.

En deuxième lieu, la mission a relevé l'urgence d'un réexamen des modalités juridiques et pratiques d'accès, sous dérogation, aux archives qui ne sont pas librement communicables : l'instruction de ces demandes requiert à la fois des délais très importants, un travail considérable de la part des archivistes, enfin donne lieu à des pratiques très variables selon les administrations, incompatibles avec le principe d'égalité des citoyens devant le service public.

En troisième lieu, la mission tient à souligner le caractère indispensable d'une réflexion sur l'accueil du public, plus particulièrement celui des chercheurs universitaires, français et étrangers. Elle a en effet constaté une insatisfaction manifeste à cet égard, qui porte tant sur la qualité de l'accueil proprement dit que sur les différents aspects du service public : amplitude des horaires d'ouverture, modalités d'accès aux documents, conditions matérielles de travail offertes aux chercheurs, etc. Ce mécontentement mérite sans aucun doute d'être pris en compte par les responsables de la direction des archives de France et des centres des archives nationales.

Au total, le constat d'une inadéquation de l'organisation administrative actuelle a paru à la mission largement partagé (1). Aussi a-t-elle cherché à définir les pistes envisageables de réforme (2). Celles-ci portent, d'abord, sur la nécessité de recentrer la direction des archives de France sur ses missions d'administration centrale (2.1), ensuite, sur le nombre de services opérationnels placés sous l'autorité de la direction, compte tenu de la disparité et de la dispersion géographique des centres des archives nationales (2.2), enfin, sur le statut susceptible de garantir à ces centres une autonomie de gestion adaptée à leurs besoins et à leurs contraintes (2.3).

1. L'inadéquation de l'organisation administrative actuelle fait l'objet d'un constat largement partagé.

1.1. Les textes de 1979 consacrent l'existence d'une structure unique, direction d'administration centrale dotée des compétences les plus larges.

1.1.1. Le directeur des archives de France a progressivement cumulé les missions.

L'administration des archives en France a été initialement pensée en fonction des besoins de l'Assemblée nationale Constituante. Après s'être préoccupés, dès le 29 juillet 1789, de « choisir un lieu sûr pour dépôt de toutes les pièces originales relatives aux opérations de l'Assemblée », les députés nomment le 14 août 1789 un archiviste de l'Assemblée nationale chargé notamment d'assurer la publicité des débats. La fonction archivistique est donc censée contribuer à la mise en œuvre de la « transparence de la démocratie contre le secret d'État de l'absolutisme »¹. Par décret du 7 septembre 1790, la Constituante crée pour la conservation de ses propres archives un « dépôt de tous les actes qui établissent la constitution du royaume, son droit public et sa distribution en départements », dépôt dénommé « archives nationales ». C'est seulement dans un second temps que la loi du 7 messidor an II (25 juin 1794) fait des « archives établies auprès de la Représentation nationale (...) un dépôt central pour toute la République ». A ce titre y seront versés, non seulement les fonds d'Ancien Régime encore utiles à la marche des services mais aussi, par application du décret du 15 mars 1806, tous les papiers de plus de 50 ans produits par les nouvelles administrations. Les archives nationales sont donc chargées, outre la conservation des archives anciennes, des archives intermédiaires issues de l'activité de l'État républicain.

Après avoir été directement rattachées au pouvoir législatif, les archives nationales seront transférées au ministère de l'intérieur par l'arrêté des Consuls du 8 prairial an VIII (28 mai 1800), puis au ministère du Commerce et des travaux publics sous la Monarchie de Juillet. Elles sont placées sous la responsabilité du ministre d'État sous le Second Empire avant d'être, finalement, rattachées au ministère de l'Instruction publique en 1870. Le dépôt est successivement placé sous la responsabilité d'un « garde des archives nationales » (1801), d'un « directeur général des archives de l'Empire » (1853), enfin d'un « garde général des archives nationales », dont l'intervention s'est progressivement étendue aux archives départementales.

En effet, les lois du 5 brumaire an V (26 octobre 1796) et du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) ont créé parallèlement aux archives nationales des archives départementales chargées de recueillir, d'une part, les archives des nouvelles assemblées et administrations départementales, d'autre part, les fonds anciens (sauf pour Paris et le département de la Seine) provenant des organes judiciaires d'Ancien Régime et des confiscations opérées sur les églises, monastères, seigneuries et sur les émigrés. Elles sont placées, au ministère de l'intérieur, sous la responsabilité d'un service des archives départementales, communales et hospitalières, et financées obligatoirement par les conseils généraux dès la loi du 10 mai 1838. Avec le décret du 21 mars 1884 le ministère de l'Instruction publique, compétent pour les archives nationales depuis 1870, étend sa tutelle aux archives locales, mais les deux services restent distincts dans un premier temps.

¹ S. Coeuré et V. Duclert, *Les archives*, La découverte, 2001, cf. sur ce point p. 16 et suivantes.

Il faut attendre le décret du 23 février 1897 relatif aux archives nationales¹ pour que le « garde général des Archives nationales » prenne, avec le titre de « directeur des Archives » (article 4 du décret), la responsabilité de tous les services d'archives. C'est le début de l'union personnelle entre le responsable de la politique archivistique pour l'ensemble du territoire, le responsable direct de la gestion des archives nationales et le responsable, via les directeurs des services départementaux d'archives, de la gestion des archives territoriales.

L'architecture institutionnelle n'a plus connu de changements majeurs depuis lors. Les archivistes départementaux deviennent des fonctionnaires de l'État à l'occasion de la loi du 11 mai 1921. Les décrets des 21 juillet 1936² et 28 décembre 1936³ procèdent à des changements d'intitulés, en plaçant à la tête d'une « direction des archives de France » un « directeur des archives de France ». La direction des archives de France, réorganisée par décret du 18 août 1945⁴, est rattachée au ministère chargé de la culture dès la création de celui-ci en 1959⁵. Son responsable prend alors le titre de « directeur général des archives de France », qu'il a conservé jusqu'à ce que la décentralisation ramène aux seules archives nationales le champ de ses compétences en matière de gestion.

1.1.2. Les textes de 1979 ont reconduit les solutions institutionnelles existantes.

La direction des archives de France, seule structure juridiquement instituée, est dotée des compétences les plus larges, tant en matière de gestion que de contrôle.

Le décret n°79-1037 du 3 décembre 1979⁶, qui contient l'essentiel des dispositions institutionnelles relatives aux archives, prévoit à son article 1^{er} que la direction des archives de France exerce « toutes les attributions » confiées par la loi du 3 janvier 1979 à l'administration des archives, « à l'exception de celles qui concernent les archives des ministères des affaires étrangères et de la défense ».

Le contenu de ses missions est détaillé par l'article 2 du même décret : d'une part, la direction des archives de France « gère les archives nationales et départementales », d'autre part, elle contrôle toutes les archives publiques « autres que celles des affaires étrangères et de la défense ». Elles se traduisent concrètement par :

¹ Décret du 23 février 1897 relatif aux archives nationales, *JO* du 1^{er} mars 1897, p. 1277.

² Décret du 21 juillet 1936 réglementant les versements dans les dépôts et archives d'État des papiers des ministères et des administrations qui en dépendent, *JO* du 23 juillet 1936, p. 7710.

³ Décret du 28 décembre 1936 conférant le titre de directeur des archives de France au directeur des archives nationales, *JO* du 3 janvier 1937, p. 203.

⁴ Article 7 du décret n°45-1889 du 18 août 1945 portant organisation de la direction générale des arts et lettres, *JO* du 24 août 1945, p. 593.

⁵ Décret n°59-212 du 3 février 1959 relatif aux attributions d'un ministre d'État (ministre de la culture), *JO* du 4 février 1959, p. 1556.

⁶ Décret n°79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques, *JO* du 5 décembre 1979, p. 3056.

« a) Le contrôle de la conservation des archives courantes¹ dans les locaux des services, établissements et organismes publics, y compris les offices publics ou ministériels, qui les ont produites ou reçues ;/ b) La conservation ou le contrôle de la conservation des archives intermédiaires² dans les dépôts publics de pré archivage selon le statut propre de chacun de ces dépôts ;/ c) La conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives définitives³ après leur transfert dans les dépôts des archives nationales et départementales ;/ d) La conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives privées qui sont acquises par les services d'archives nationaux et départementaux ou qui leur sont remises (...) ».

La direction des archives de France gère directement les archives nationales.

La direction des archives de France est à ce jour, en vertu du décret, seule et directement responsable de la « gestion des archives nationales ». On constate toutefois un important glissement à l'occasion de l'arrêté du 25 mars 2002 relatif à l'organisation de la direction des Archives de France⁴. En effet, l'article 1^{er} de ce texte a omis les missions de gestion de la direction – qui figuraient pourtant dans l'arrêté précédent du 23 octobre 1979⁵ – et se borne à prévoir désormais que : « La direction des Archives de France conçoit, anime, oriente, évalue et contrôle l'action de l'Etat en matière d'archives publiques à des fins administratives, civiques, scientifiques et culturelles./ Elle veille à la sauvegarde des archives privées présentant, du point de vue de l'histoire, un intérêt public ». Si ce texte visait probablement à anticiper, en s'inspirant du rapport Braibant (cf. infra point 1.2.1. du rapport), le recentrage de la direction des archives de France vers de pures missions d'administration centrale, on peut s'interroger sur sa légalité en tant qu'il ne mentionne pas l'une des compétences essentielles qui lui sont conférées par le décret n°79-1037.

La disposition du décret relative aux attributions de la direction des archives de France en matière de « gestion des archives départementales » est, en revanche, devenue illégale depuis le 1^{er} janvier 1986, date du transfert de cette compétence aux conseils généraux en application des articles 65 et suivants de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983⁶. Il en est d'ailleurs probablement de même de l'article 2 du décret n°79-1038 relatif à la communication des documents d'archives publiques, en tant qu'il donne compétence au ministre de la culture pour prendre les décisions relatives à la communication sous dérogation de documents des archives locales.

¹ « Sont considérés comme archives courantes les documents qui sont d'utilisation habituelle pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus./ La conservation des archives courantes incombe, sous le contrôle de la direction des Archives de France, aux services, établissements et organismes qui les ont produites ou reçues » (article 12 du décret n°79-1037).

² « Sont considérés comme archives intermédiaires les documents qui :/ a) - ont cessé d'être considérés comme archives courantes ;/ b) - ne peuvent encore, en raison de leur intérêt administratif, faire l'objet de tri et d'élimination conformément à l'article 16 ci-dessous./ La conservation des archives intermédiaires peut être assurée dans des dépôts spéciaux (...), gérés par la direction des Archives de France ou placés sous son contrôle./ A défaut de préarchivage, les archives intermédiaires sont conservées soit dans les locaux de leur service (...) d'origine, sous le contrôle de la direction des Archives de France, soit dans les dépôts d'archives relevant de la direction des Archives de France » (même décret, article 13).

³ « Sont considérés comme archives définitives les documents qui ont subi les tris et éliminations (...) et qui sont à conserver sans limitation de durée./ La conservation des archives définitives est assurée dans les dépôts d'archives relevant de la direction des Archives de France ou placés sous son contrôle » (même décret, article 14).

⁴ Arrêté du 25 mars 2002 du ministre de la culture et de la communication relatif à l'organisation de la direction des Archives de France, *JO* du 27 mars 2002 p. 5411 ; cf. également le second arrêté du 25 mars 2002 portant organisation des services de la direction des Archives de France, *JO* du 27 mars 2002 p. 5413.

⁵ Arrêté du 23 octobre 1979 du ministre de la culture et de la communication, non publié au *JO* semble-t-il.

⁶ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JO* 23 juillet 1983, p. 2286.

La direction des archives de France contrôle l'ensemble des archives publiques¹

La fonction de contrôle comporte en pratique deux aspects :

- d'une part, sur le fondement de l'article 11 du décret n°79-1037, le contrôle scientifique et technique de tous les services d'archives publiques ; il est exercé par le directeur des archives de France, les inspecteurs généraux des archives de France² et les personnels de conservation habilités à cet effet – et notamment le service des « missions ministérielles » (cf. infra point 2.1.2 du rapport) et les directeurs des archives départementales ;
- d'autre part, en application des articles 12 à 20 du même décret, le contrôle des archives publiques courantes et intermédiaires dans les services producteurs, au titre de la préparation en amont de leur collecte et de la conservation. Ce second type de contrôle s'articule autour du principe général de collaboration entre la direction des archives de France et les services producteurs, posé par l'article L. 212-3³ du code du patrimoine et décliné par les articles 15 et 16 du décret n°79-1037. Sont ainsi définis conjointement entre la direction des archives de France et les administrations concernées (centrales, déconcentrées ou territoriales) la durée d'utilisation des documents comme archives courantes, leur durée de conservation comme archives intermédiaires, enfin leur destination définitive à l'issue de la période de conservation comme archives intermédiaires – à savoir, élimination ou versement à titre d'archives définitives. Le tri et l'élimination des documents sont subordonnés à des visas conjoints de la direction des archives de France et des services producteurs. L'élimination se fait dans tous les cas sous le contrôle technique de la direction des archives de France.

Le contrôle des archives centrales de l'État concerne aussi bien les services qui versent leurs archives aux dépôts des archives nationales, que ceux (administrations, entreprises et établissements publics, organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public) qui assurent la gestion de leurs archives de façon autonome, en application de l'article L. 212-2 du code du patrimoine et de l'article 10 du décret n°79-1037 (cf. infra point 1.2.2. du rapport).

¹ Selon l'article L. 211-4 du code du patrimoine « Les archives publiques sont :/ a) Les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics ;/ b) Les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public ;/ c) Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels ».

² Qui sont « placés sous l'autorité du directeur général des archives de France » selon l'article 6 de l'arrêté du 28 décembre 1992 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale des Archives de France, *JO* du 5 janvier 1993, p. 255.

³ « A l'expiration de leur période d'utilisation courante par les services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus, les documents mentionnés à l'article L. 211-4 et autres que ceux mentionnés à l'article L. 212-4 font l'objet d'un tri pour séparer les documents à conserver et les documents dépourvus d'intérêt administratif et historique, destinés à l'élimination./ La liste des documents destinés à l'élimination ainsi que les conditions de leur élimination sont fixées en accord entre l'autorité qui les a produits ou reçus et l'administration des archives ».

Seules sont exceptées de ce contrôle, comme l'a vu, les archives des ministères des affaires étrangères et de la défense. En revanche les archives de la préfecture de police, si elle sont dispensées du versement aux archives nationales par l'article 1^{er} du décret du 5 janvier 1968¹, sont soumises au contrôle de l'Inspection générale des archives de France par son article 2. La portée juridique de ce texte est aujourd'hui incertaine, puisqu'il a été pris dans le cadre général posé par le décret du 21 juillet 1936, explicitement abrogé par le décret n° 79-1037.

Le contrôle des archives territoriales est prévu au niveau législatif par les articles L. 212-6 et suivants du code du patrimoine, auxquels se bornent à renvoyer, dans leur rédaction actuelle, les articles L. 1421-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) issus de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983. C'est l'article L. 212-10 qui prévoit que la conservation et la mise en valeur des archives appartenant aux collectivités territoriales sont assurées « sous le contrôle scientifique et technique de l'État ».

L'objet et les objectifs généraux du contrôle scientifique et technique sur les services d'archives territoriaux sont précisés par l'article R. 1421-1 CGCT : il « porte sur les conditions de gestion, de collecte, de tri, d'élimination des documents courants, intermédiaires et définitifs et sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives. Il est destiné à assurer la sécurité des documents, le respect de l'unité des fonds et de leur structure organique, la qualité scientifique et technique des instruments de recherche, la compatibilité des systèmes de traitement, la mise en valeur du patrimoine archivistique ». Il se traduit notamment par la vérification que la conservation des archives se fait dans un bâtiment public respectant les normes de sécurité (R. 1421-4 CGCT), par la notification aux services de l'État de tout « sinistre, soustraction ou détournement » d'archives (R. 1421-5 CGCT) et de tout projet immobilier à usage d'archives (R. 1421-6 CGCT), par l'établissement d'un procès-verbal de récolement par l'archiviste à son entrée en fonctions (R. 1421-7 CGCT), par la transmission d'un rapport annuel d'activité (R. 1421-8 CGCT). En outre le visa du ministre de la culture, dont la délivrance est déléguée aux directeurs des archives départementales, est requis pour l'élimination des documents (R. 1421-3 CGCT).

L'article R. 1421-2 CGCT² précise que le contrôle scientifique et technique est « exercé au nom de l'Etat par la direction des archives de France, sous l'autorité du ministre chargé de la culture ». Plus précisément, le directeur des Archives de France et les inspecteurs généraux des archives sont compétents pour assurer ce contrôle sur l'ensemble des archives des collectivités territoriales, tandis que les directeurs des archives départementales³ des départements chefs-lieux de régions contrôlent les archives régionales ; les directeurs des archives départementales contrôlent celles-ci et les archives communales dans les limites du département.

Les directeurs des archives départementales exercent également, par application de l'article 21 du décret n°79-1037, le contrôle des archives publiques courantes et intermédiaires dans les services producteurs qui relèvent de leur compétence, selon les modalités décrites supra prévues aux articles L. 212-3 du code du patrimoine et 15 et 16 du décret n°79-1037 (détermination des durées d'utilisation et de conservation, conditions de tri et d'élimination).

¹ Décret n°68-15 du 5 janvier 1968 relatif aux archives de la préfecture de police, *JO* du 9 janvier 1968, p. 323.

² Le décret n°88-849 du 28 juillet 1988 relatif au contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des collectivités territoriales a été codifié aux articles R. 1421-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

³ Titre substitué à celui de directeur des services départementaux d'archives par le décret n°90-492 du 13 juin 1990 relatif au titre des fonctionnaires placés, dans chaque département, à la tête du service des archives, *JO* du 19 juin 1990, p. 7128.

Lorsque les directeurs des archives départementales assurent l'une ou l'autre mission de contrôle, ils agissent en qualité de fonctionnaires de l'État, placés à cet effet sous l'autorité du préfet, et non dans le cadre de leur mise à disposition auprès du conseil général.

Les cinq centres des archives nationales (Paris, Aix-en-Provence, Fontainebleau, Espeyran, Roubaix) n'existent juridiquement que comme « dépôts ».

L'existence des archives nationales n'est mentionnée qu'à l'article 5 du décret n°79-1037, qui dispose : « Les archives nationales sont constituées par l'ensemble des dépôts centraux des archives de l'Etat gérés par la direction des Archives de France, en quelque lieu que ces dépôts soient établis ». Les archives nationales ne se distinguent donc pas, sur le plan juridique, de la direction des archives de France : les centres sont une composante à part entière de l'administration centrale. Ils sont pourtant régulièrement qualifiés par la littérature administrative, à tort, de services à compétence nationale¹.

La saturation du site parisien des archives nationales, baptisé Centre historique des archives nationales (CHAN), censé conserver et communiquer les archives de l'Ancien Régime et celles des administrations centrales de l'État jusqu'en 1958, le minutier central des notaires de l'ancien département de la Seine et certaines archives privées, a amené la création de quatre autres dépôts, d'inégale importance :

- le Centre des archives d'outre-mer (CAOM), ouvert à Aix-en-Provence en 1966, initialement destiné à accueillir les archives de l'administration locale de l'ancien empire colonial (préfectures et gouvernorats), puis enrichi par le transfert des archives de l'administration centrale du ministère des Colonies et du bureau des colonies du secrétariat d'État à la Marine de l'Ancien Régime. Ce fonds spécialisé, clos pour l'essentiel (il n'est plus alimenté que par le « troisième exemplaire » de l'état-civil des départements d'outre-mer), représente environ 40 kilomètres linéaires (kml).

- le Centre des archives contemporaines (CAC), ouvert à Fontainebleau en 1969. D'abord baptisé Cité interministérielle des archives (jusqu'en 1986), le site avait une vocation initiale de pré-archivage et de tri, préalable au stockage définitif sur le site parisien des documents non éliminés. En complément d'un bâtiment abandonné par l'état-major de l'OTAN, deux unités souterraines de 80 kml ont été construites en 1978 et 1984. Le changement de nom, en 1986, a manifesté la reconversion de Fontainebleau en dépôt des archives définitives postérieures à 1958 (en fait on y trouve également, compte-tenu de la saturation du site parisien, la majeure partie des archives du XX^{ème} siècle et un important fonds du XIX^{ème} siècle). Avec 190 kml d'archives, il s'agit du dépôt le plus important des archives nationales.

- le Centre national du microfilm (CNM), construit en 1973 sur le domaine du château d'Espeyran à Saint-Jean-du-Gard, constitue davantage un service particulier de la direction des archives de France qu'un dépôt des archives nationales. Il a pour vocation de conserver – et de reproduire, à la demande – les matrices des microfilms réalisés dans le réseau des archives de France, qu'elles soient nationales ou départementales.

¹ Cf. par exemple Cour des comptes, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État, rapport au Président de la République*, 2003, p. 23.

- le Centre des archives du monde du travail (CAMT), ouvert à Roubaix en 1993. Ce dépôt spécialisé regroupe toutes les archives – privées – confiées par les entreprises, les organisations syndicales et les associations aux archives nationales. Initialement conçu comme un dépôt interrégional parmi cinq, le centre est demeuré *sui generis* après l'abandon des quatre autres implantations projetées. De ce fait ses capacités de stockage, sous-dimensionnées, devraient être saturées avant la fin de la décennie.

Ainsi la confirmation, par le décret n°79-1037, de l'unité juridique et administrative des archives nationales au sein de la direction des archives de France, est-elle contemporaine de leur éclatement géographique¹.

Si les ces dépôts des archives nationales sont parties intégrantes de la direction des archives de France, ils ne sont pas pour autant précisément identifiés en son sein. En effet, ils ne sont même pas mentionnés parmi les services de la direction, tels qu'ils sont énumérés – limitativement – à l'article 2 de l'arrêté interministériel du 25 mars 2002 déjà cité. Dans ces conditions la base juridique des décisions du directeur des archives de France nommant des « directeurs » à la tête des différents dépôts, est assez fragile.

Les missions propres aux dépôts constituant les archives nationales sont énumérées au même article 5 du décret n°79-1037 : « Les archives nationales conservent, trient, classent, inventorient et communiquent :/ a) Les documents provenant des organes centraux de l'Etat, depuis les origines de la nation française ;/ b) Les documents provenant des services, établissements et organismes publics dont la compétence s'étend ou s'est étendue à l'ensemble du territoire français ;/ c) Tous autres documents qui leur sont attribués ou remis à titre onéreux ou gratuit, temporaire ou définitif ». Cette liste agrège donc autour d'une mission centrale, la conservation, d'autres missions qui se situent en amont ou en aval : tri, classement, inventaire, communication. En revanche, cette énumération ne comprend ni la fonction de contrôle – réservée, comme on l'a vu, au directeur des archives de France et à l'Inspection générale des archives de France pour ce qui concerne les archives de l'État – ni celle de collecte. On peut donc s'interroger, à cet égard, sur la légalité de la décision du directeur des archives de France du 1^{er} juillet 1995² rattachant l'échelon central des « missions ministérielles », chargées du contrôle des archives courantes et de la collecte des archives intermédiaires (cf. infra point 1.2.2. du rapport), à l'un des dépôts des archives nationales, à savoir le Centre des archives contemporaines de Fontainebleau.

1.1.3. Les tentatives de réforme administrative, ébauchées depuis 1996 dans le cadre réglementaire actuel, sont restées nécessairement limitées.

La prise de conscience, dans la foulée du rapport Braibant, de la nécessité de mettre fin au cumul, entre les mains du directeur des archives de France, de la responsabilité de la politique archivistique nationale – qui relève légitimement d'une administration centrale – et de la gestion opérationnelle des dépôts des archives nationales, a conduit la direction des archives de France à envisager et partiellement engager une réforme administrative d'ampleur.

¹ Il n'entraîne pas dans le mandat de la mission de revenir sur les conséquences évidemment dommageables qui s'attachent, pour les usagers des archives nationales et notamment pour les chercheurs universitaires, à une telle dispersion de fonds très largement complémentaires entre eux – dispersion dictée par des considérations, qu'elles soient politiques ou immobilières, étrangères en tout état de cause au bon fonctionnement du service public.

² Décision dont il n'a toutefois pu être possible de retrouver un exemplaire.

En premier lieu, le dépôt de Paris, jusqu'alors directement géré par le directeur des archives de France, était confié en décembre 1996 à un « directeur ». La situation du Centre historique des archives nationales était ainsi alignée sur celle des autres sites – Fontainebleau, Aix-en-Provence, Espeyran, Roubaix –, déjà dotés de responsables propres. Cette nomination, en mettant fin à l'union personnelle du directeur des archives de France et du responsable du dépôt historique – et longtemps unique – des archives nationales, vidait de sa substance le poste de secrétaire général, autrefois « délégué » à la gestion opérationnelle du site parisien.

En deuxième lieu, la question du statut juridique des centres faisait l'objet d'un projet de créer autant de services à compétence nationale, dotés de directeurs ayant la qualité d'ordonnateur secondaire, placés sous l'autorité d'un directeur des archives nationales qui demeurerait le directeur des archives de France. Cette réforme était approuvée le 29 juin 1998 par le comité technique paritaire de la direction. Le gel de sa mise en œuvre était cependant annoncé devant le comité technique paritaire suivant, tenu le 15 décembre 1998 par le nouveau directeur des archives de France, qui relevait que l'architecture envisagée ne faisait pas clairement le départ entre les responsabilités de la direction et celles des archives nationales.

En troisième lieu, comme on l'a vu, le nouvel arrêté interministériel relatif à l'organisation de la direction des Archives de France, pris le 25 mars 2002, anticipait une réforme future en gommant la gestion des archives nationales des missions de la direction et en ne mentionnant pas les centres des archives nationales parmi les services placés sous son autorité – qui ne figuraient déjà pas dans l'arrêté précédent, du 23 octobre 1979.

Enfin, au printemps 2005, le responsable du Centre historique des archives nationales s'est vu conférer un début d'autonomie de gestion. Une modification de « profil » dans l'application informatique ACCORD (« gestionnaire » au lieu de « service utilisateur ») lui permet désormais d'engager, liquider et pré-ordonnancer directement l'essentiel des crédits de son budget de fonctionnement¹. Par ailleurs, il dispose de la qualité de personne responsable des marchés pour les contrats imputés sur les crédits correspondants².

¹ Il s'agit plus précisément des crédits de fonctionnement courant (chapitre 34 98) et d'entretien (chapitre 35 20).

² Arrêté du 26 avril 2005 du ministre de la culture et de la communication relatif aux niveaux d'évaluation des besoins de fournitures et de services et portant désignation des personnes responsables des marchés du ministère de la culture et de la communication, JO du 14 mai 2005.

1.2. Les enjeux d'une réforme de l'organisation administrative.

Il résulte du constat qui précède que l'incohérence des textes en vigueur – voire l'illégalité de certaines de leurs dispositions –, aussi bien que le décalage entre ces normes et la réalité administrative, nécessiteraient, en tout état de cause, même à organisation inchangée, un toilettage général. Mais au-delà du souci de cohérence juridique, les nombreuses difficultés de fond nées de l'architecture actuelle plaident également pour une réforme d'ampleur.

1.2.1. L'orientation générale de la réforme de l'État impose un recentrage de la direction des archives de France sur ses missions d'administration centrale.

Définir les conditions dans lesquelles les archives publiques sont constituées, veiller au respect par les différentes administrations des règles fixées en la matière, préparer les textes relatifs à la communication et assurer leur bonne application sont des missions purement régaliennes. Elles distinguent les archives des autres activités de conservation exercées, notamment, par les musées et les bibliothèques. Leur exécution revient par nature à une direction d'administration centrale qui doit disposer de l'autorité nécessaire pour les assumer. Mais ces missions se distinguent de la gestion des fonds d'archives. En cela, la direction des archives de France s'inscrit dans le cadre général d'évolution des administrations centrales.

Comme le soulignait la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995¹, « La dimension centrale de l'Etat moderne consiste essentiellement à prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer. Ces fonctions de régulation doivent être clairement distinguées du rôle d'opérateur qui consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations. Le rôle d'opérateur n'a aucune vocation à être centralisé »². Il convient donc, en application de ces principes, de rénover les relations entre l'administration centrale et les opérateurs, que ceux-ci soient locaux – comme les services déconcentrés de l'État – ou nationaux – comme c'est le cas des dépôts des archives nationales. Cette rénovation passe à la fois par la responsabilisation des opérateurs et par l'amélioration des capacités de conception, de pilotage stratégique et d'évaluation des administrations centrales.

Lancé par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République³ et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration⁴, ce mouvement se traduit notamment par la définition du rôle des administrations centrales, énoncée par l'article 2 de ce décret : « Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle./ A cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en oeuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants :/ 1° La définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ;/ 2° L'organisation générale des services de l'Etat et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ;/ 3° La détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale et des services déconcentrés de l'Etat, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus ».

¹ Circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, *JO* du 28 juillet 1995, p. 11217.

² Cf. également J. Picq, *L'État en France : rapport au Premier ministre*, La documentation française, 1995.

³ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2064.

⁴ Décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, *JO* du 4 juillet 1992, p. 8898.

Le même décret pose le principe selon lequel la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre ces différents échelons (article 1^{er}) et précise, en application de ce principe, que « sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial » (article 1-1).

En application de ces principes, encore réitérés par les circulaires du Premier ministre des 9 mai 1997¹ et 3 juin 1998², une part déterminante des tâches de gestion des archives nationales aujourd'hui confiées à la direction des archives de France doit être transférée vers un ou plusieurs opérateurs distincts de celle-ci.

1.2.2. La décentralisation et la « balkanisation » des archives centrales de l'État rendent indispensable l'exercice effectif de la mission de contrôle dévolue à la direction des archives de France.

Deux phénomènes dont les conséquences n'ont pas été tirées rendent indispensable l'exercice effectif, par la direction des archives de France, de son rôle de contrôle, d'inspection et d'animation du réseau des archives. Il s'agit, d'une part, du transfert de la gestion des archives départementales et des personnels qui y sont affectés (à l'exception de leurs directeurs) aux conseils généraux, d'autre part, du développement de la gestion directe de leurs propres archives par certains services centraux de l'État ou services publics nationaux.

Les enjeux du contrôle des archives départementales³

Par la centralisation de son réseau d'archives publiques, la France s'est longtemps distinguée des autres pays occidentaux caractérisés – à l'exception des Pays-Bas – par les larges compétences conférées en ce domaine aux collectivités locales. Aux Etats-Unis et en Allemagne, les entités fédérées vont jusqu'à disposer de la compétence normative : ne relèvent de la fédération que la législation et la gestion concernant les seules archives fédérales. La décentralisation a donc atténué une exception française. Or, les archives territoriales et particulièrement départementales constituent un enjeu majeur en termes de politique archivistique, au moins à deux points de vue.

¹ 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 aux ministres, *JO* du 10 mai 1997, p. 7067.

² Circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, *JO* du 9 juin 1998, p. 8703.

³ Les archives régionales se limitent, en application des articles L. 212-6 et suivants du code du patrimoine, aux archives produites par les services du conseil régional : celles provenant des services régionaux de l'État sont versées aux archives départementales du département chef-lieu de région. Les régions peuvent en assurer elles-mêmes la conservation (cas le plus fréquent) ou les confier, par convention, aux archives départementales. Les archives communales comprennent essentiellement les documents provenant des assemblées, administrations et établissements publics municipaux (article R. 1421-14 CGCT). Toutefois, dans les communes de moins de 2 000 habitants, en application de l'article L. 212-11 du code du patrimoine, les documents de l'état civil de plus de cent cinquante ans, les plans et registres cadastraux ayant cessé d'être en service depuis au moins trente ans et les autres documents d'archives ayant plus de cent ans, sont obligatoirement déposés aux archives départementales. Les communes de plus de 2 000 habitants ont la faculté de décider le dépôt aux archives départementales des mêmes documents (article L. 212-12 du code du patrimoine). En pratique, seules 400 communes se sont dotées d'un service d'archives propre.

D'abord, par la richesse de leurs fonds : les archives départementales représentent à elles seules près de 2 000 km³ d'archives, soit cinq fois la quantité conservée par les archives nationales. Elles sont constituées, outre des fonds des administrations et tribunaux d'Ancien Régime, des documents des assemblées, administrations et établissements publics départementaux, de ceux services déconcentrés de l'Etat et des établissements publics nationaux fonctionnant ou ayant fonctionné sur le territoire du département, des minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels exerçant ou ayant exercé sur le territoire du département (article R. 1421-14 CGCT).

Un enjeu majeur, ensuite, compte-tenu des budgets importants consacrés par les conseils généraux à la rénovation ou à la construction des bâtiments dédiés aux archives, ainsi que du dynamisme de nombreux services d'archives départementales ou communales en matière de partenariats scientifiques ou de manifestations culturelles.

Les enjeux du contrôle des archives autonomes

On évoque traditionnellement une « balkanisation des archives » au sujet de la multiplication, hors du périmètre des archives nationales, de services destinés à recueillir la production documentaire des administrations centrales de l'État ou des services publics nationaux gérés par des personnes publiques ou privées.

Si les ministères de la défense et des affaires étrangères disposent, depuis l'Ancien Régime, d'une complète indépendance pour la gestion de leurs archives, consacrée par l'article 1^{er} du décret n°79-1037 qui les place hors du champ de compétence de la direction des archives de France, d'autres administrations ont fait le choix de conserver elles-mêmes leurs propres archives. Parmi les cas les plus notables, le ministère de la justice (depuis 1790) et la préfecture de police – cette dernière dans un cadre juridique devenu incertain depuis l'entrée en vigueur du décret n°79-1037 (cf. supra point 1.2.2.). C'est aussi le cas du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui a créé en 1972 un service devenu le Centre des archives économiques et financières (CAEF), chargé de collecter les archives de l'administration centrale du ministère ainsi que celles des établissements publics qui lui sont rattachés.

Afin de donner un fondement à ces pratiques l'article 10 du décret n°79-1037, en application de l'article L. 212-2¹ du code du patrimoine, a prévu la possibilité de créer de tels services, mais sous le contrôle de la direction des archives de France : « Les services centraux des administrations publiques peuvent, dans les conditions fixées par un arrêté conjoint du ministre chargé de la culture et du ministre intéressé, conserver, trier, classer, inventorier et communiquer leurs archives et celles des services ou établissements qui leur sont rattachés dans des dépôts dont ils assurent la gestion./ Les entreprises et établissements publics et les organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public peuvent également assurer la gestion de leurs archives avec l'accord de leur administration de tutelle et de la direction des Archives de France ».

¹ « Les conditions de la conservation des archives publiques sont déterminées par décret en Conseil d'Etat./ Ce décret détermine les cas où l'administration des archives laisse le soin de la conservation des documents d'archives produits ou reçus par certaines administrations ou certains organismes aux services compétents de ces administrations ou organismes. Il fixe les conditions de la coopération entre l'administration des archives et ces administrations ou organismes ».

En application de cette disposition il est donc possible, avec l'accord de la direction des archives de France, de créer des services d'archives propres aux administrations centrales – mais pas aux services déconcentrés, nationaux ou territoriaux – et aux établissements publics, entreprises ou organismes chargés d'une mission de service public. Il en existerait à l'heure actuelle environ une trentaine (Aéroports de Paris, Banque de France, EDF, GDF, Renault), le plus souvent gérés par des entreprises publiques anciennes ou actuelles, des établissements publics, ou des organismes privés chargés d'un service public. Ces fonds sont estimés à environ 225 kml.

Enfin, on rappellera que les assemblées parlementaires françaises, à l'image de la majorité de leurs homologues de l'Union européenne (13 pays membres sur 25 sont dans ce cas) disposent de leurs propres services d'archives.

Le rapport Braibant soulignait déjà le caractère inévitable, à divers égards, de la gestion directe de leurs archives par les services producteurs. Une telle pratique incite d'ailleurs les administrations concernées à s'impliquer en amont dans la collecte et le tri de leurs archives. Elle ne constitue donc pas un problème par elle-même. Mais elle suppose, en revanche, l'exercice effectif, par la direction des archives de France, de ses fonctions d'inspection et de contrôle.

1.2.3. L'éclatement géographique et la disparité des centres des archives nationales nécessitent une forte coordination par la direction des archives de France.

Les centres des archives nationales se caractérisent, outre par leur éclatement géographique, par la disparité de la nature et de l'importance des fonds conservés, ainsi que par celle des moyens de fonctionnement et des effectifs qui y sont affectés (chiffres 2005) :

	Effectifs	Fonctionnement ¹
CAC	66	792 000
CAMT	22	681 404
CAOM	41	642 300
CHAN	312	2 528 547
CNM	9	151 800
Total	450	4 796 051

Au-delà de cette disparité des moyens, force est de constater le développement de cultures particulières, liées tant à la spécialisation des centres qu'à leur éloignement géographique et à la faible mobilité des personnels : politiques autonomes d'édition, de valorisation des fonds (numérisation, mise en ligne) et de consultation. L'hétérogénéité est particulièrement frappante sur ce dernier point. Ainsi, il n'existe pas de carte de lecteur unique et les cartes propres à chaque centre sont, selon les cas, gratuite (CAC) ou payantes (CHAN, CAOM, CAMT)². Seuls le CAOM et le CAMT offrent un formulaire d'inscription en ligne, qui peut être retourné par correspondance accompagné d'un chèque au seul CAOM. Enfin, on verra infra (point 1.2.4.) que les modalités d'engagement des dépenses sont variables selon les centres.

¹ Crédits de fonctionnement courant délégués aux centres qui ne comprennent donc, ni une enveloppe de 632 000 destinée à l'entretien des bâtiments, également déléguée aux centres, ni une enveloppe de 100 000 destinée au fonctionnement courant, directement engagée par la direction des archives de France en fonction des besoins locaux.

² Le tarif des cartes est unifié, fixé en dernier lieu par arrêté ministériel du 30 novembre 2001, comme d'ailleurs celui de reproduction des documents, fixé en dernier lieu par arrêté ministériel du 21 décembre 2004.

Les particularismes pourraient encore s'accroître en 2009, si le nouveau centre de Pierrefitte-sur-Seine ne se substituait que partiellement à celui de Fontainebleau et faisait passer de cinq à six le nombre de dépôts.

Cet éclatement et cette hétérogénéité des centres des archives nationales, après la décentralisation et la multiplication des services autonomes d'archives, viennent encore renforcer la nécessité de l'exercice, par la direction des archives de France, de son rôle de contrôle, de coordination et d'arbitrage.

1.2.4. L'absence d'autonomie de gestion des services opérationnels ne permet pas une répartition claire des responsabilités.

Un rapport établi par le directeur du CHAN au printemps 2005 avec le concours de ses chefs de service – dont la mission a pu constater l'unanimité sur ce point – détaille longuement les dysfonctionnements attribués à l'intervention de la direction des archives de France dans la gestion courante (finances, gestion des ressources humaines, politique de conservation et de valorisation) des archives nationales : absence de visibilité des centres, tant vis-à-vis des usagers que d'éventuels partenaires extérieurs, longueur des circuits de décision, faible capacité de réaction aux attentes du public, impossibilité d'un dialogue social direct avec le personnel, difficulté d'associer les usagers, etc. Un point de vue identique avait été développé par trois des organisations représentatives du personnel, dans une lettre ouverte adressée le 28 novembre 2003 au ministre de la culture et de la communication. On ne reprendra ici, brièvement, que les principales difficultés soulevées par l'absence d'autonomie de gestion des centres.

Les circuits financiers sont complexes et hétérogènes selon les sites.

Dans la mesure où les centres des archives nationales ne sont pas distincts de la direction des archives de France leurs chefs ne disposent pas, comme c'est le cas par exemple des responsables de services à compétence nationale, ou des préfets pour le compte des services déconcentrés de l'État, de la qualité d'ordonnateur secondaire. Les crédits des centres des archives nationales sont donc engagés, pour l'essentiel, par d'autres autorités selon des modalités variables que l'on peut tenter de récapituler – très sommairement – comme suit, étant rappelé que cette architecture est appelée à être totalement bouleversée à compter du 1^{er} janvier 2006 par la mise en œuvre de la LOLF :

a) Les **crédits de fonctionnement du CHAN**, comme on l'a vu, peuvent être engagés, liquidés et pré-ordonnés par le directeur du centre depuis le printemps 2005. Toutefois, le bureau des affaires financières de la direction des archives de France assume toujours cette mission à titre transitoire, faute pour le CHAN de disposer des moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice effectif de cette compétence.

b) Les **crédits de fonctionnement des autres centres** sont « délégués » par la direction des archives de France à des autorités déconcentrées géographiquement pertinentes, de façon à rapprocher la prise de décision du lieu d'utilisation.

Il s'agit des préfets de la Seine-et-Marne et du Gard pour le CAC et le CNM, des directeurs régionaux des affaires culturelles (par délégation des préfets de région) pour le CAMT et le CAOM. Ces autorités engagent, liquident et ordonnent donc pour le compte de services d'administration centrale. Elles se bornent, en principe, à jouer un rôle de courroie de transmission en exécutant une programmation budgétaire décidée par la direction des archives de France après discussion avec les responsables des centres. On relèvera toutefois qu'en 2005, des crédits délégués par la direction des archives de France à la DRAC Provence-Alpes-Côte-d'Azur auraient été redéployés par celle-ci vers un autre utilisateur que le CAOM. Aux crédits de fonctionnement ainsi délégués s'ajoute une enveloppe résiduelle de 100 000 €, directement engagée par la direction des archives de France pour l'un ou l'autre site en fonction des besoins les plus urgents. Enfin, on rappellera que les crédits de fonctionnement destinés aux « services centraux » de la direction des archives de France sont engagés par la direction de l'administration générale du ministère.

c) Les **crédits de personnel de tous les centres** sont « délégués » aux DRAC territorialement compétentes.

d) Les **crédits d'investissement** de tous les centres, CHAN compris, sont engagés, liquidés et pré-ordonnés par le directeur des archives de France, sauf pour ce qui concerne les travaux lourds. Dans ce dernier cas, les autorisations de programme sont déléguées, selon les cas, aux DRAC territorialement compétentes (pour le CAMT, le CAOM et le CNM) ou au service national des travaux du ministère de la culture (pour le CAC et le CHAN).

Le principal élément de souplesse réside dans l'existence d'une régie d'avances et de recettes à la direction des archives de France¹, avec des préposés (uniquement habilités à l'encaissement) au CAMT, au CHAN et au CNM, ainsi que d'une régie de recettes au CAOM². La mission a relevé au passage que, du fait de problèmes de personnel, cette dernière régie semble avoir cessé depuis le mois de juin 2004 de reverser au comptable public les sommes perçues.

L'impossibilité pour les centres de conserver le bénéfice de leurs activités commerciales n'incite pas au développement des ressources propres.

La loi du 3 janvier 1979, contrairement à celle du 7 messidor an II, ne pose plus le principe de gratuité de la consultation des archives. Les recettes propres sont aujourd'hui de plusieurs ordres : droits d'inscription des lecteurs (sauf au CAC), droits d'entrée au musée de l'histoire de France géré par le CHAN, reproduction de documents, publications, vente de « produits dérivés » (cartes postales ou les moulages de sceaux), location de salles. Le mécénat demeure marginal et ponctuel.

Le montant de ces recettes est également très variable selon les centres (chiffres 2004) :

¹ Arrêté du 2 mai 1994 du ministre de la culture et de la francophonie portant institution d'une régie de recettes et d'une régie d'avances auprès de la direction des archives de France, *JO* du 14 mai 1994, p. 7033.

² Arrêté du 29 septembre 1993 du ministre de la culture et de la francophonie portant institution d'une régie de recettes, *JO* du 15 octobre 1993, p. 14394.

	Montant des recettes	Nature des recettes
CAC	31 000	Location de métrage linéaire (71%)
CAMT	8 800	Inscriptions, reproduction de documents, entrées des expositions et produits dérivés
CAOM	Env. 30 000	Inscriptions, reproduction de documents
CHAN	184 200	Reproduction de documents (78%) Entrées du musée de l'histoire de France (14%)
CNM	48 900	Reproduction de microfilms
DAF	236 800	Formation (97%)
Total	517 600	Y compris recettes diverses comme les ventes de publications ou de produits dérivés

Pour l'essentiel, les sommes sont encaissées par les régies et réaffectées par voie de fonds de concours à la direction des archives de France¹, qui effectue une péréquation entre centres.

On rappellera que les musées nationaux dotés du statut de service à compétence nationale disposent, pour leur part, de la Réunion des musées nationaux comme support du développement et de la gestion de leurs ressources propres.

Ces recettes pourraient être plus importantes, comme le soulignait déjà le rapport Braibant (p. 92) en évoquant, par exemple, la formation d'archivistes français ou étrangers (qui représente déjà 46% du total des ressources) ou encore la tarification des recherches archivistiques lorsqu'elles font appel à des techniques onéreuses, sont effectuées en vue d'une activité commerciale ou mobilisent le personnel au-delà d'une durée raisonnable. Certes, la mission tient à souligner qu'il convient de ne pas s'exagérer leur montant potentiel, même si l'ouverture de Pierrefitte-sur-Seine doit permettre une augmentation sensible des droits d'inscription et de reproduction des documents. A titre de comparaison, les recettes propres de la BNF oscillent entre 6 et 8 M pour une subvention de l'État de 110 à 120 M, soit un rapport de 5 à 6%. Cependant, et en tout état de cause, force est de constater que la situation actuelle est peu motivante pour les responsables de centres et leurs personnels.

Le dialogue social est centralisé au niveau de la direction des archives de France.

Les chefs de centres des archives nationales ont depuis 2004² la qualité d'autorités investies du pouvoir de notation des agents placés sous leur responsabilité³. Toutefois, compte tenu des conséquences de la notation en termes financiers – l'attribution de bonifications d'ancienneté aux agents dépend directement de l'évolution de leur note chiffrée – les fiches d'évaluation ne sont signées par les responsables de centres qu'à l'issue d'une réunion d'arbitrage préparée par les « services centraux » de la direction. Cette harmonisation est apparue indispensable aux membres de la mission, compte-tenu de la disparité des effectifs des centres.

¹ Arrêté interministériel du 21 mai 1987 fixant les modalités de rattachement par voie de fonds de concours au budget du ministère de la culture et de la communication des sommes provenant de la rémunération des services rendus au titre de diverses prestations fournies par la direction des archives nationales (sic), *JO* du 27 mai 1987, p. 5793.

² Arrêté du 23 décembre 2003 établissant la liste des chefs de service relevant du ministère de la culture et de la communication ayant pouvoir de notation, *JO* du 31 décembre 2003, p. 22844.

³ Dans le cas des directeurs des archives départementales, l'autorité investie du pouvoir de notation est le directeur des archives de France, sur double proposition du préfet et du président du conseil général.

En matière de dialogue social et plus généralement de concertation, la mission a constaté que le directeur des archives de France était couramment sollicité par les organisations représentatives du personnel, en qualité d'interlocuteur principal ou tout au moins comme instance d'appel. Selon le directeur du CHAN, dont le point de vue à cet égard est longuement développé dans son rapport du printemps 2005 déjà cité, les échanges directs entre les responsables de centres et les agents qui y sont affectés seraient largement vidés de leur sens par la proximité des « services centraux » de la direction des archives de France. Cette situation serait particulièrement aiguë au CHAN. Les discussions engagées sur le terrain seraient systématiquement reprises au niveau supérieur, notamment dans le cadre des organismes paritaires présidés par le directeur des archives de France (Comité d'hygiène et de sécurité et Comité technique paritaire), dont les ordres du jour seraient accaparés par l'examen de problèmes relevant normalement de la gestion interne courante.

Il n'appartenait pas à la mission de se prononcer sur les responsabilités respectives des partenaires en présence, s'agissant du faible dynamisme – unanimement dénoncé – de la concertation locale au sujet de la gestion courante des établissements. En revanche, il ne fait aucun doute que le développement de l'autonomie de gestion des centres serait de nature à renforcer la légitimité de leurs responsables en qualité de partenaires d'un indispensable dialogue déconcentré avec le personnel et ses organisations représentatives.

A ces difficultés communes aux différents centres, s'ajoutent des problèmes spécifiques liés à la situation particulière de certains d'entre eux.

Les aspects immobiliers occupent une place disproportionnée dans la gestion courante des centres de Roubaix et d'Espeyran.

La question de la vocation du site de Fontainebleau après l'ouverture de Pierrefitte-sur-Seine sera évoquée infra au point 2.1.2 du rapport. A ce stade la mission tient à insister sur le dénominateur commun affectant le fonctionnement courant des centres de Roubaix et Espeyran, à savoir la part prise par la gestion des installations immobilières.

A Espeyran, la direction des archives de France assume la charge d'un château et de ses dépendances – écuries et parc – légués à l'État en 1963. La gestion de ce domaine – qui n'est d'ailleurs ouvert au public qu'à l'occasion des Journées du Patrimoine ou pour des visites de groupes, sur rendez-vous – est sans aucun rapport avec le service public assuré par le CNM, implanté dans le bâtiment moderne construit dans le parc.

A Roubaix, le CAMT occupe l'ancienne filature Motte-Bossut, partiellement inscrite à l'Inventaire supplémentaire des monuments historiques, donnée à l'État par la commune qui en avait fait l'acquisition lors de la cessation d'activité de l'entreprise en 1981. L'aile Ouest, soit la moitié du bâtiment, est inutilisable à des fins archivistiques compte-tenu du parti retenu par l'architecte chargé de la rénovation (les cinq niveaux de planchers, traversés par un puits central, sont réduits à des coursives ouvertes inutilisables pour la conservation). En 2004, le fonctionnement et l'entretien du bâtiment représentaient 56% du budget de fonctionnement du CAMT, contre 8% pour les actions culturelles (expositions et conférences) et 5% pour les collections et la conservation.

La proximité historique et géographique de la direction des archives de France et du Centre historique des archives nationales favorise la confusion des responsabilités.

Au-delà du prestige qu'il tire de la richesse de ses fonds, on a vu que le CHAN représente plus des deux-tiers des effectifs et plus de la moitié du budget de fonctionnement des archives nationales. Or, les relations qu'il entretient avec la direction des archives de France sont particulièrement étroites. Alors que les autres centres, du fait de l'éloignement géographique, étaient dotés d'un responsable opérationnel dès leur création, le site historique de Paris demeurait, comme on l'a rappelé, sous la responsabilité du directeur des archives de France jusqu'en 1996.

Si la nomination, à cette date, d'un directeur doté depuis 2005 de la possibilité d'engager l'essentiel de ses dépenses de fonctionnement, représente un premier pas vers l'autonomie de gestion, ce moyen terme semble vécu par l'équipe de direction comme une source de frustrations et d'incertitudes. On aurait, en fait, perdu l'efficacité liée à l'unité de direction avec les archives de France, sans gagner pour autant les avantages tirés d'une véritable autonomie de gestion.

Une des conséquences de la création d'une direction propre au CHAN est d'ailleurs l'amorce d'une duplication des structures de gestion de la direction des archives de France au niveau du centre. Cette évolution semble s'accélérer avec le projet de création d'un poste de directeur-adjoint du CHAN, qui serait placé à la tête d'un service administratif et financier renforcé dont les modalités de collaboration avec les bureaux de gestion de la direction des archives de France et de la direction de l'administration générale du ministère de la culture ne semblent, pas à ce jour, pour autant que la mission ait pu s'en rendre compte, totalement définies. Ajoutons que le partage, entre la direction des archives de France et le CHAN, des bâtiments du quadrilatère historique du Marais, ajoute encore à la confusion des responsabilités.

Force est donc de constater que si, pour Antonio Gramsci, l'état de crise naît lorsque « l'ancien meurt et le nouveau n'est pas encore né », dans le cas des archives, le nouveau est déjà partiellement accouché tandis que l'ancien demeure.

Le décret du 23 février 1897 avait réuni dans les mains du directeur des archives de France la responsabilité de la politique archivistique pour l'ensemble du territoire, la gestion des archives nationales et celle des archives départementales. En droit, cette construction n'est valablement entamée que sur un point : en application de la loi n°83-663, et nonobstant les dispositions contraires du décret n°79-1037, les archives départementales ne relèvent plus de la direction des archives de France que pour leur contrôle, non pour leur gestion.

Pour le reste, les tentatives de désengager la direction des archives de France de la gestion opérationnelle des archives nationales en s'inscrivant dans le cadre réglementaire actuel demeurent, comme on l'a vu, à la fois juridiquement fragiles et insuffisantes sur le fond – comme la nomination de directeurs à la tête de centres qui ne sont ni identifiés au sein de la direction ni, *a fortiori*, dotés d'un statut leur garantissant une véritable autonomie de gestion. Ces amorces de réforme entraînent en définitive, depuis près de dix ans, un état d'incertitude dont toutes les parties prenantes – usagers des archives, partenaires, personnels et responsables – souhaitent qu'il soit dissipé au plus tôt.

2. Pistes de réforme

La mission a constaté l'unanimité des parties prenantes en faveur d'une évolution ou, tout au moins, d'une adaptation des structures administratives actuelles, le *statu quo* étant considéré, en tout état de cause, comme la pire des hypothèses. Trois axes de réforme seront successivement examinés, qui font l'objet de débats d'intensité variable au sein du monde archivistique :

- Consacrer en droit la distinction existant en fait, au sein de la direction des archives de France, entre administration centrale et services opérationnels : les partenaires en présence sont unanimes sur ce principe, l'essentiel de la discussion se concentrant sur la délimitation des compétences respectives de la direction des archives de France recentrée et du (des) opérateur(s) [point 2.1].

- Combien de services opérationnels pour les archives nationales : c'est, de très loin, la question qui a semblé la plus ouverte aux membres de la mission. S'ils écartent sans hésitation l'une des trois solutions envisageables (un service par site), ils tiennent en revanche à souligner la forte légitimité de chacune des deux autres options possibles – un service unique ou un service par pôle géographique – même si la dernière a finalement recueilli leur préférence [point 2.2].

- Doter le(s) service(s) opérationnel(s) d'un statut qui garantisse une autonomie de gestion à la fois suffisante et compatible, d'une part, avec le caractère essentiellement régalien des missions des archives nationales, d'autre part, avec l'unité du réseau des archives de France : cette question, qui fait l'objet d'une campagne de mobilisation de la part de certaines organisations représentatives du personnel, est la plus polémique de celles sur lesquelles la mission avait à se prononcer ; pourtant, la préconisation retenue a semblé à tous ses membres s'imposer avec une certaine évidence [point 2.3].

En revanche, la mission a rapidement renoncé à explorer une quatrième piste de réforme, en considérant qu'aucun élément déterminant ne plaidait en faveur d'un changement de tutelle ministérielle. Le rattachement des archives nationales au ministère chargé de la culture date en France de la création de ce ministère, en 1959. Cette solution s'est, depuis lors, répandue en Europe jusqu'à faire figure de modèle dominant : Espagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Danemark, Pologne, Irlande, Slovénie, Lettonie, sont dans une situation comparable. L'autre modèle principal est le rattachement au Premier ministre (Allemagne pour les archives fédérales, Autriche, Estonie, Lituanie)¹. Une tutelle de ce type pour les archives de France pourrait se justifier, en toute logique, par le caractère à la fois régalien et interministériel de la mission poursuivie. Par ailleurs, comme le relevait justement le rapport Braibant (p. 114), la finalité culturelle – d'ailleurs plus scientifique que patrimoniale – de l'archivage est tout à fait secondaire pour les services producteurs, qui sont les premiers utilisateurs de leurs archives ; ce n'est qu'avec le temps que la recherche historique devient la finalité déterminante de la conservation.

¹ On peut également relever que la Belgique, la Grèce, la Finlande et Malte, comme la France des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, placent les archives centrales de l'État sous la responsabilité du ministre chargé de l'éducation. Les ministres de l'Intérieur (République tchèque, Slovaquie) ou de la Justice (Chypre, Royaume-Uni pour les archives du Royaume-Uni, de l'Angleterre et du Pays de Galles) sont compétents dans quelques autres pays tandis qu'en Suède, les archives nationales relèvent d'une agence indépendante.

Pour autant, il n'est pas conforme à la tradition administrative française de confier aux services du Premier ministre le pilotage d'un service public de ce type. Ensuite, aucune demande en ce sens n'a été enregistrée par la mission à l'occasion de ses travaux. Enfin, les archives nationales assument bien, certes pas exclusivement, une mission patrimoniale qui confère une incontestable légitimité au rattachement actuel. En définitive, la seule considération qui pourrait fonder une tutelle du Premier ministre sur les archives serait l'incapacité de la direction des archives de France « recentrée » de s'acquitter, avec une autorité suffisante, de ses missions de contrôle et de pilotage. Mais rien ne conduit à penser, a priori, que la direction rencontrerait à cet égard des obstacles difficiles à surmonter.

Enfin, la mission souligne que la mise en œuvre de la LOLF, à compter du 1^{er} janvier 2006, ne contraignait en rien les choix à opérer en matière d'organisation administrative. Au contraire elle offre des possibilités nouvelles en matière financière et comptable, susceptibles de contribuer à la simplification des circuits, à l'autonomie de gestion et à la responsabilisation des futurs services opérationnels des archives nationales. La mission relève notamment que, dans le cas des musées dotés du statut de service à compétence nationale, le ministère de la culture et de la communication envisage de créer un budget opérationnel de programme (BOP) unique¹, sur lequel viendraient émerger, en qualité d'unités opérationnelles (UO), aussi bien les services centraux de la direction des musées de France que chacun des établissements. Ainsi la question des crédits des centres des archives nationales dont l'engagement est actuellement délégué, pour des raisons pratiques, à des autorités déconcentrées parmi lesquelles les DRAC, se posera donc dans des termes entièrement renouvelés.

¹ Un BOP est une fraction de programme, déléguée à un opérateur (déconcentré ou non) participant à sa réalisation. Si un opérateur met en œuvre plus d'un programme, il gère autant de BOP. Par exemple, il est envisagé que chaque DRAC gère un BOP pour chacun des trois programmes du ministère de la culture, plus un BOP correspondant aux moyens de fonctionnement des services. Sur ce sujet, on peut se reporter par exemple à : *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la LOLF*. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; Assemblée nationale ; Sénat ; Cour des comptes ; Comité interministériel d'audit des programmes. La Documentation Française. 2004.

2.1. Une direction des archives de France plus forte et clairement distinguée de la sphère opérationnelle.

La mission a écarté sans hésitation l'hypothèse d'une intégration plus poussée de l'ensemble des services, aussi bien de conception et de contrôle que de gestion opérationnelle, au sein d'une direction des archives de France rénovée. Certes, c'est le cas de figure qui prévaut, par exemple, au ministre des affaires étrangères – où aucune évolution institutionnelle ne semble envisagée. Il en va de même au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dont le Centre des archives économiques et financières (installé à Savigny-le-Temple) est en droit le bureau 6C de la sous-direction de la logistique de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration.

Les archives du ministère des affaires étrangères font face à des problématiques identiques à celles des archives nationales, comme la gestion d'une pluralité de sites (Quai d'Orsay, rue La Pérouse pour les dossiers de personnel, Nantes pour les archives des postes diplomatiques, Colmar pour les archives des autorités d'occupation en Allemagne) et la construction d'un nouvel équipement. Celui-ci est d'ailleurs géographiquement tout proche de Pierrefitte-sur-Seine, à La Courneuve. Le projet élaboré par l'architecte Henri Gaudin, d'un coût de 57 millions d'euros (pour 119 millions à Pierrefitte-sur-Seine) et pour lequel un permis de construire a été délivré en décembre 2003, devrait permettre d'offrir au ministère des affaires étrangères – comme celui de Pierrefitte-sur-Seine pour les archives nationales – des possibilités de stockage pour les trente années à venir¹. La mission ne peut d'ailleurs manquer de s'étonner, au passage – même si le sujet n'entraîne pas dans le cadre de son mandat et si la loi du 3 janvier 1979 a consacré l'autonomie historique du ministre des affaires étrangères en matière d'archives – de l'absence de coordination entre les deux projets, dont les fonds seront exploités par un public de chercheurs identique. Sans du tout mettre en question l'autonomie de gestion des archives des affaires étrangères, la construction d'un bâtiment commun aurait sans doute à la fois facilité le travail des chercheurs et entraîné des économies d'échelle non négligeables.

En dépit de ces points communs la culture administrative du ministère des affaires étrangères, qui utilise pour la gestion de ses archives, essentiellement, des personnels appartenant aux corps des affaires étrangères, semble jouer un rôle unificateur suffisamment puissant pour lui éviter d'être confronté au développement de particularismes de ses différents centres – contrairement aux archives nationales ou à celles de la défense (autrefois émiettées en services relevant des différentes armées). Par ailleurs les volumes d'archives gérés – environ 60 kml – sont inférieurs à ceux du CAOM et du CAMT réunis.

Une telle solution pour les archives nationales, qui reviendrait à donner une consistance juridique à la situation qui prévalait jusqu'en 1996, ne nécessiterait que des ajustements de textes mineurs puisque la direction des archives de France demeure à ce jour la seule structure existante. Sur le plan pratique, elle ne semble pas soulever de difficultés insurmontables compte-tenu notamment de la relative modestie des effectifs et des budgets gérés par la direction des archives de France : 515 agents affectés à l'État et 262 dans les archives départementales ; 52,9 M pour l'action « Patrimoine archivistique et célébration nationale » (dont 58,7% de dépenses de personnel), qui représentent seulement 4,9% des 1 081 M du programme « Patrimoine »² et 2% des 2 665 M de la mission « culture et communication » (chiffres 2005).

¹ Rapport du Sénat n°74 (2004-2005) de M. Adrien Gouteyron sur le projet de loi de finances 2005.

² On rappellera qu'un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une politique publique déterminée, éventuellement composée de plusieurs actions (ici, « Patrimoine archivistique »), relevant d'un même ministère et à

Elle s'inscrirait toutefois à contre-courant de toutes les directives actuelles en matière de réforme de l'État et supposerait de revenir sur les évolutions amorcées par la direction des archives de France depuis une dizaine d'années. Elle n'est d'ailleurs soutenue par aucun des interlocuteurs rencontrés par la mission.

La mission a également écarté la solution d'un opérateur autonome, doté du statut d'établissement public ou de service à compétence nationale, qui ne serait plus placé sous la tutelle ou l'autorité d'une direction d'administration centrale. Une telle formule lui a semblé incompatible, notamment, avec le caractère régalien des missions des archives nationales et avec l'animation et la coordination d'un réseau dont une part essentielle est constituée des archives départementales.

La mission propose donc :

- de consacrer en droit la distinction qui existe, de fait, entre une administration centrale et des services opérationnels ;
- d'opérer un partage équilibré des compétences de l'actuelle direction des archives de France entre les deux futures entités.

2.1.1. Consacrer en droit la distinction qui existe, de fait, entre une administration centrale et des services opérationnels.

Le recentrage de la direction des archives de France sur ses missions d'administration centrale et, corollairement, l'attribution d'une réelle autonomie de gestion aux centres des archives nationales, font l'objet d'un consensus de toutes les parties prenantes. Le rapport Braibant relevait d'ailleurs que, « quel que soit le statut retenu pour les archives nationales, il se traduira par une séparation plus claire entre elles et la direction des archives de France » (p. 113)

Cette distinction présente essentiellement des avantages, sur lesquels on ne reviendra pas : conformité aux orientations de la réforme de l'État, répartition claire des tâches et des moyens qui y sont affectés, raccourcissement des circuits de décision, responsabilisation des gestionnaires, visibilité et autorité accrue de ceux-ci auprès des partenaires éventuels, des usagers et du personnel.

Le principal inconvénient réside dans le risque, déjà évoqué, que la direction des archives de France, qui tirait une partie de sa substance des archives nationales, ne ressorte en définitive affaiblie – à la fois matériellement, politiquement et symboliquement – de la réduction de son périmètre. Elle ne serait pas, dès lors, en mesure de jouer le rôle de conception, pilotage, contrôle et évaluation que vise à renforcer le recentrage proposé. La matérialisation de ce risque pourrait conduire à la fusion, régulièrement évoquée¹ de la direction des archives de France avec une autre direction du ministère concourant également du programme « Patrimoine » – par exemple, la direction du livre et de la lecture.

laquelle sont associés un responsable identifié (le directeur du patrimoine et de l'architecture pour le programme « Patrimoine »), des objectifs précis, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

¹ Par exemple par le rapport Braibant (p. 114 et 115) ou le chapitre VII du rapport Rigaud.

Cette considération n'a toutefois pas paru déterminante à la mission, pour deux séries de raisons au moins.

En premier lieu, parce qu'il lui a semblé qu'il était possible de prévenir ce risque dans une large mesure, par une répartition équilibrée des missions de l'actuelle direction des archives de France entre services opérationnels et administration centrale.

En second lieu, et en tout état de cause, parce qu'aucun des motifs avancés pour défendre le maintien d'une direction des archives de France continuant d'incorporer les centres des archives nationales sans davantage les distinguer ne lui a semblé convaincant.

Ces motifs sont de trois ordres : d'abord, le caractère interministériel du contrôle en amont et de la collecte des archives suppose que les ministères disposent d'un interlocuteur à la fois doté d'une autorité suffisante et clairement identifié autour de sa mission archivistique ; ensuite, l'exercice du contrôle scientifique et technique sur les services autonomes d'archives et surtout sur les archives départementales suppose également un rang élevé et une identification aisée ; enfin, seule une direction d'administration centrale est susceptible de représenter, dans la conduite des relations internationales, aussi bien les archives nationales que les archives départementales.

Mais il a semblé à la mission, d'une part, que les considérations relatives à l'autorité et au positionnement interministériel et international du responsable des archives de France plaideraient davantage en faveur d'une tutelle du Premier ministre que dans le sens du maintien, au sein du ministère de la culture, d'une direction d'administration centrale spécifique aux archives qui s'avèrerait dépassée par la nature et l'ampleur de ses missions. D'autre part, le regroupement de la direction des archives de France avec une ou plusieurs autres directions, au cas où une telle solution serait retenue et pour peu qu'elle présente une cohérence suffisante entre les entités fusionnées, pourrait permettre de consacrer aux missions de conception, de pilotage et d'évaluation des effectifs plus conséquents issus des corps d'encadrement généralistes de la fonction publique (administrateurs civils et attachés d'administration). La fusion – sur l'opportunité de laquelle la mission, en tout état de cause, ne se prononce pas – ne serait donc pas nécessairement de nature à affaiblir l'autorité ou à compromettre la visibilité interministérielle des services d'administration centrale chargés des archives.

2.1.2. Créer une forte direction d'administration centrale

La direction des archives de France doit conserver une « masse critique » suffisante pour lui permettre de disposer, face aux services opérationnels nationaux ou territoriaux, des moyens humains, des compétences et de l'autorité nécessaire à l'accomplissement de ses missions de contrôle et de pilotage stratégique. La direction des archives de France recentrée, dégagée de la gestion courante, doit tirer de cet élagage une efficacité accrue. Faute de quoi, sa scission ne ferait qu'accroître encore le phénomène de « balkanisation des archives ».

Or, une direction forte est d'autant plus nécessaire qu'il lui reviendra de mettre en œuvre au cours des prochaines années d'importantes réformes, liées notamment à l'ouverture du centre de Pierrefitte-sur-Seine, à la nécessaire harmonisation des pratiques des différents centres et à la réorganisation administrative projetée.

D'importantes responsabilités régaliennes relèvent, par nature, d'une direction d'administration centrale.

L'attribution à la direction des archives de France de certaines compétences éminemment régaliennes, qui relèvent par nature de l'administration centrale, ne fait pas débat : élaboration des normes générales et techniques en matière d'archives publiques (circulaires portant tableaux de gestion et de tri des documents notamment), recrutement et formation des personnels (en lien avec la direction de l'administration générale du ministère de la culture), conception de la politique archivistique nationale, conduite de la coopération internationale dans le domaine des archives, inspection et contrôle scientifique et technique des archives nationales et territoriales, coordination et animation du réseau. La direction des archives de France devrait également se voir attribuer une mission de coordination nationale en matière d'archives privées, compte tenu de la pluralité des lieux de dépôts choisis par les personnes versantes : archives nationales, mais aussi Bibliothèque nationale de France, Fondation nationale des sciences politiques, etc.

La direction des archives de France exercerait aussi les prérogatives de puissance publique telles que la délivrance des visas d'élimination¹, les décisions de classement² ou de préemption³. En revanche, il a semblé à la mission que les décisions de dérogation aux délais de communicabilité pouvaient être déconcentrées au profit des responsables de services opérationnels, agissant toutefois dans le cadre de directives élaborées par la direction des archives de France.

La mission s'est, en revanche, plus longuement interrogée sur les trois points suivants.

Le CNM d'Espeyran devrait être rattaché à la direction des archives de France.

Ce centre, qui n'est pas ouvert au public, assume en effet une mission transversale qui peut être regardée comme relevant de l'administration centrale. Certes, cette mission comporte une dimension proprement opérationnelle de prestation de service pour le compte du réseau des archives de France, nationales et territoriales. Cependant, compte-tenu de la taille réduite du CNM, cette circonstance n'a pas semblé de nature à perturber la logique de recentrage de la direction des archives de France. Sur le plan financier et comptable le rattachement direct du CNM ne poserait plus de difficultés grâce aux facilités offertes par la LOLF, dès lors qu'il pourrait émarger directement sur le BOP « Patrimoine archivistique » de la direction des archives de France. En revanche, la mission est bien consciente que ce rattachement ne manquera pas de poser, avec une acuité renouvelée, la question de la localisation géographique du centre.

Les missions ministérielles devraient également relever de la direction recentrée.

La mission préconise également le rattachement à la direction des archives de France des « missions ministérielles ». Pour plus de détails sur le rôle et le fonctionnement de ces missions, on se reportera aux pages 19 à 22 du rapport Braibant.

¹ Par délégation du directeur des archives de France, les décisions sont prises par les directeurs des archives départementales pour les archives qui relèvent de leur compétence et par les responsables des « missions ministérielles » pour les archives de l'État.

² Ces décisions sont actuellement prises par arrêté du ministre.

³ Ces décisions sont actuellement prises par arrêté du directeur des archives de France.

On se bornera ici à rappeler que les missions ministérielles, dont l'existence n'est prévue ni même mentionnée par aucun texte réglementaire – et notamment pas le décret n°79-1037 ni les arrêtés successifs relatifs à l'organisation de la direction des archives de France – sont chargées, au sein même des services producteurs, du contrôle des archives courantes et intermédiaires (établissement des tableaux de gestion, tri) et de la préparation de leur versement au CAC de Fontainebleau. La première mission a été installée au ministère de l'intérieur en 1952, mais elles ont été systématisées au cours des années 1980 : en effet, l'abandon par le CAC de sa vocation initiale de pré-archivage impliquait le report en amont, dans les administrations d'origine, du tri et du traitement des documents destinés à être stockés définitivement à Fontainebleau (orientation encore confirmée par la circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001¹).

Aux douze missions permanentes auprès des ministères les plus importants s'ajoutent quelques missions temporaires auprès de ministères de plus petite taille (environnement) ou d'autres institutions de l'État, comme le Conseil d'État. Elles sont placées sous l'autorité d'un agent du ministère de la culture, mais leurs moyens humains et matériels proviennent des organismes d'accueil. Fonctionnellement, l'échelon central des missions ministérielles « dépend » du CAC depuis le 1^{er} juillet 1995.

De nombreuses considérations plaident en faveur du rattachement à la direction des archives de France, tirées du caractère interministériel et éminemment régalien de la politique de contrôle en amont, de tri et de collecte des archives. Une telle politique suppose une forte légitimité du service compétent vis-à-vis des producteurs d'archives. Son efficacité repose, en pratique, sur l'établissement d'une solide relation de confiance – même si le versement aux archives nationales est, pour les services producteurs, une obligation légale et réglementaire, dont on peut regretter que la mise en œuvre soit parfois subordonnée à la capacité de persuasion des archivistes. Or, il ne fait aucun doute qu'une administration centrale offre de ce point de vue les meilleures garanties. On rappellera au passage que la présence d'un fonctionnaire d'État à la tête des archives départementales apparaît essentielle pour la mise en œuvre, dans de bonnes conditions, du contrôle et du versement des archives des services déconcentrés de l'État.

La direction des archives de France recentrée assumerait donc le contrôle sur les archives dans ses deux aspects : contrôle des archives publiques courantes et intermédiaires dans les services producteurs, par le biais des missions ministérielles dans le cas des archives centrales de l'État, et contrôle scientifique et technique des services publics d'archives.

Ce choix impliquera toutefois d'apporter une attention particulière, lors de l'élaboration des organigrammes des services, à l'articulation des fonctions de contrôle et de collecte – relevant de la direction des archives de France – et des fonctions de conservation et de communication – dévolues aux centres des archives nationales. A cet égard, plusieurs organisations représentatives du personnel ont insisté sur la nécessité de préserver la cohérence de la chaîne de traitement des documents, actuellement maîtrisée en tous ses points par le centre de Fontainebleau.

Sur le plan juridique, le futur arrêté organisant les services de la direction des archives de France devra prévoir l'existence du service des « missions ministérielles ». En revanche, il ne sera pas nécessaire de modifier sur ce point le décret n°79-1037 puisque, comme on l'a vu supra (point 1.1.2. de la présente note), les missions assignées aux dépôts des archives nationales par l'article 5 du décret n°79-1037 ne comportent ni le contrôle ni la collecte.

¹ Circulaire du 2 novembre 2001 relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'État, JO du 4 novembre 2001 p. 17359.

Le statut du site de Fontainebleau dépendra de la vocation de cette installation.

La mission s'est interrogée sur l'avenir du site de Fontainebleau, actuel Centre des archives contemporaines, après l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine qui a pour vocation de rassembler les archives de l'État postérieures à 1790 et donc, a priori, d'absorber intégralement les fonds du CAC. Elle a pu constater lors de sa visite sur place la qualité des deux bâtiments construits en 1978 et 1984. Même s'ils ne constituent qu'une partie seulement des dix unités initialement envisagées, il s'agit d'installations spécialement conçues et aménagées pour l'archivage, auxquels il paraît souhaitable de conserver une affectation de ce type. Compte-tenu toutefois des incertitudes qui pèsent sur la vocation et la pérennité même de cette installation, la mission n'a pu que prendre acte des principales hypothèses – sur le bien-fondé desquelles il ne lui appartenait pas, dans le cadre du mandat qui était le sien, de prendre parti – et formuler la proposition la plus adaptée à chacune d'entre elles.

L'hypothèse principale, retenue en mars 2005 par un groupe de travail *ad hoc* de la direction des archives de France sur la vocation du site de Fontainebleau, consiste à y conserver les fonds d'archives sérielles (naturalisations, décorations, carrières), sous réserve d'un programme substantiel de dématérialisation destiné à permettre la consultation à distance de ces fonds très demandés. Les archives sérielles, qui ne représentent qu'environ 60 kml, devraient être complétées par un fonds spécialisé tel que, par exemple, les archives privées d'architecture, pour assurer une utilisation suffisante des capacités de stockage. Le CAC conserverait donc sa vocation actuelle de stockage définitif, complémentaire du CHAN et de Pierrefitte-sur-Seine. Son rattachement au service opérationnel d'Ile-de-France (cf. infra point 2.2.3.), dont il serait le troisième pôle avec Pierrefitte-sur-Seine et Paris, s'imposerait alors naturellement.

La seconde hypothèse, explicitement défendue par plusieurs organisations représentatives du personnel, consiste à tirer les conséquences de l'impossibilité de conserver à Fontainebleau des documents dont le public est susceptible de demander la consultation, du fait de l'éloignement géographique et de la mauvaise desserte du site. Un retour à la vocation initiale de pré-archivage pourrait en conséquence être envisagé. Dans un tel cas de figure, la direction des archives de France mettrait à la disposition des ministères engorgés des capacités de stockage, leur permettant de conserver provisoirement, sous leur responsabilité, les archives intermédiaires destinées à la destruction. Cette vocation se justifierait d'autant mieux que l'ouverture de Pierrefitte-sur-Seine est susceptible de relancer les versements de nombreux ministères, interrompus du fait de la saturation du CAC. Dans ce cas le site de Fontainebleau, du fait de sa dimension interministérielle et de sa focalisation sur la fonction de collecte et de tri, devrait être rattaché à la direction des archives de France pour les mêmes raisons que le service des missions.

La direction des archives de France devra disposer des compétences et des moyens indispensables à l'exercice de ses missions d'administration centrale.

En conclusion de cette première série de préconisations, la mission tient à insister sur le fait que la réussite du recentrage de la direction des archives de France suppose que celle-ci dispose des compétences et des moyens nécessaires pour exercer ses missions d'administration centrale – conception, pilotage, contrôle, évaluation. Faute de quoi, il conviendrait de s'interroger sur le principe même d'une direction spécifique aux archives au sein du ministère de la culture.

La mission souligne à cet égard la faible présence des corps de fonctionnaires d'administration générale au sein d'une direction des archives de France qui ne compte, pour l'heure, qu'un administrateur civil et une demi-douzaine d'attachés d'administration (s'y ajoutent un administrateur civil au CHAN et un attaché faisant fonction de secrétaire général au CAOM, ainsi que deux attachés au CHAN affectés toutefois à des missions de conservation).

Une réflexion sur les capacités administratives de la direction des archives de France pourrait, d'ailleurs, englober la question de l'opportunité de faire évoluer le conseil supérieur des archives¹ vers un véritable rôle d'aide à la décision, à l'évaluation, et au contrôle stratégique, ce qui supposerait, à tout le moins, une composition à la fois plus resserrée qu'aujourd'hui (34 membres) et plus représentative du réseau dont la direction des archives de France est chargée d'assurer l'unité.

¹ Arrêté du 21 janvier 1988 du ministre de la culture et de la communication portant création du conseil supérieur des archives, *JO* du 30 janvier 1988, p. 1480 modifié par arrêtés des 17 janvier 1990 (*JO* du 26 janvier 1990, p. 1104) et 13 septembre 1999 (*JO* du 28 septembre 1999, p. 14413).

2.2. Combien de services opérationnels pour les archives nationales ?

Le choix du nombre de services opérationnels des archives nationales oscille entre deux pôles : un service par site, option validée par le comité technique paritaire du 29 juin 1998 et également appliquée aux musées nationaux qui n'ont pas la qualité d'établissement public, ou un service unique comportant plusieurs pôles géographiques, formule adoptée par le service historique de la défense dont les volumes d'archives (500 kml), les effectifs (500 agents) et les contraintes diverses (éclatement géographique, diversité des cultures des services préexistants) sont comparables au cas des archives nationales.

Au regard des principaux impératifs de gestion à prendre en considération, la mission a estimé qu'aucune solution ne s'imposait de façon évidente. Il s'agit essentiellement d'arbitrer entre les avantages et les inconvénients de chaque formule, compte-tenu des impératifs de gestion que l'on souhaite privilégier. La mission préconise en définitive une solution intermédiaire entre les deux options « pures », qui consiste à créer un service par pôle géographique : Ile-de-France, Aix-en-Provence et Roubaix (point 2.2.3). Un service unique lui paraît toutefois envisageable (point 2.2.2). En revanche, la formule d'un service par site est écartée en tout état de cause (point 2.2.1).

2.2.1. La création d'un service par site est écartée.

Cette option, défendue par l'une des organisations représentatives du personnel, consiste en définitive à traduire dans les textes l'organisation qui s'est mise en place, dans les faits, au cours des dernières décennies, parachevée par la nomination d'un directeur au CHAN. Ses principaux avantages consistent, en premier lieu, à ménager une transition en douceur avec la situation actuelle, ce qui faciliterait l'apprentissage progressif, par les responsables et le personnel des centres, de l'exercice des responsabilités attribuées dans le cadre de la nouvelle autonomie de gestion. Cette solution permet en deuxième lieu de rapprocher au maximum la prise de décision du personnel et des usagers. En troisième lieu, la direction des archives de France conserverait dans une telle configuration, compte-tenu de la disparité des centres à tous points de vue (cf. supra points 1.2.3 et 1.2.4), un important rôle d'arbitrage en matière de répartition des crédits, de nature à prévenir le creusement d'écarts préjudiciables à l'unité de mission des archives nationales.

La création de quatre ou cinq services distincts (Aix-en-Provence, Paris, Pierrefitte-sur-Seine, Roubaix, éventuellement Fontainebleau) présente toutefois des inconvénients qui sont apparus rédhibitoires à la mission. Cette option risque d'abord de consolider un découpage des compétences entre centres qui est un pur produit de l'histoire, notamment de la saturation du site parisien, et ne correspond à aucune logique en termes de missions. Ainsi, les centres de Paris et Fontainebleau aujourd'hui, de Paris et Pierrefitte-sur-Seine (et peut-être Fontainebleau) demain, offrent-ils des fonds de même nature, généralistes, toujours alimentés par les services producteurs, répartis entre sites sur une base simplement chronologique, tandis qu'Aix conserve un fond thématique et Roubaix des archives privées. Un service par site fait également courir le risque d'une sanctuarisation et donc d'une mauvaise allocation des moyens humains et matériels entre les centres. Cette option rendrait également nécessaire le développement, au sein de chaque centre, de services (budget et personnel, relations extérieures avec les usagers et les partenaires, action culturelle) qui gagneraient fortement, s'agissant de leur rapport coût/efficacité, à une mutualisation. Surtout, un tel choix risquerait de préserver les particularismes et d'accentuer un éclatement des archives nationales, incompatible avec le principe d'égalité de traitement des usagers du service public.

2.2.2. La mission n'envisage pas non plus un opérateur unique.

Cette option est préconisée par l'une des organisations représentatives du personnel. C'est également celle qui a été retenue lors de la création du SHD du ministère de la défense, dont l'un des principaux objectifs était d'aboutir à une offre de service harmonisée en unifiant les pratiques des services d'archives de chaque armée. Si elle devait être retenue, la mission considère qu'il conviendrait, comme dans le cas du SHD¹, d'adjoindre au chef du service unique des archives nationales soit un responsable par site (Aix-en-Provence, Roubaix, Paris, Pierrefitte-sur-Seine, éventuellement Fontainebleau), soit un responsable par pôle géographique (Aix-en-Provence, Ile-de-France, Roubaix).

Le mérite de cette solution consiste à traduire symboliquement mais surtout à conforter (ou à permettre de construire) l'unité de mission des archives nationales, auxquelles elle garantirait par la même occasion une forte visibilité vis-à-vis des usagers et des partenaires extérieurs. Elle faciliterait la fusion ou, tout au moins, l'harmonisation des cultures et des pratiques. Elle reflèterait l'unité et la complémentarité des fonds, particulièrement franciliens. Sur le plan de la gestion, elle inciterait à une allocation optimale des moyens entre les différents sites, à la mutualisation du produit des ressources propres, à la mobilité des agents. Elle permettrait un regroupement et donc un meilleur rapport coût/efficacité des services transversaux.

On pourrait certes nourrir une crainte, fondée sur le risque de domination de cette structure unique par les pratiques du centre actuellement le plus important des archives nationales, à savoir le CHAN. La réunification des archives nationales serait alors vécue par les autres centres comme une annexion. Cette considération n'a pas paru déterminante à la mission pour écarter l'hypothèse du service unique, dès lors notamment que les recrutements importants auxquels les archives nationales devraient procéder en vue de l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine entraîneraient une dilution du poids spécifique de l'ex-CHAN au sein du nouvel ensemble.

En définitive, les principaux inconvénients de cette solution résident, en premier lieu, dans l'éloignement relatif du centre de décision par rapport au terrain et dans le risque de retrouver, entre le chef du service des archives nationales et les responsables opérationnels des sites, une partie des difficultés constatées à l'heure actuelle dans l'articulation des compétences de gestion des chefs de centres et du directeur des archives de France. En deuxième lieu, l'autorité de la direction des archives de France, privée de son rôle d'arbitrage entre centres, serait plus délicate à garantir. De ce point de vue, la création d'un service unique pourrait constituer la seconde étape d'une évolution en deux phases, dont la première se limiterait au regroupement par pôle géographique proposé infra (point 2.2.3) par la mission. Elle n'interviendrait qu'une fois la direction des archives de France aguerrie dans son nouveau rôle et ses nouvelles compétences d'encadrement, de pilotage à distance et d'évaluation des opérateurs de terrain. En troisième et dernier lieu, la spécificité des centres d'Aix-en-Provence et surtout de Roubaix, spécificité relative dans le cas du premier de ces centres mais très forte dans le cas du second, exclusivement constitué de fonds privés, ne plaide pas non plus en faveur d'un opérateur unique.

¹ Le chef du service historique de la défense est notamment assisté de deux responsables pour chacun des deux sites principaux de Vincennes et Châtelleraut.

2.2.3. La mission propose un compromis susceptible de cumuler les avantages des deux solutions précédentes : un service par pôle géographique (Ile-de-France, Roubaix, Aix-en-Provence)

Une telle option médiane est défendue par plusieurs organisations représentatives du personnel. La mission a considéré qu'elle permettrait de conserver l'essentiel des avantages offerts par un service unique, sur les plans scientifique et politique – visibilité extérieure, harmonisation de l'offre de services, respect de la complémentarité des fonds qui joue particulièrement entre les centres « généralistes » franciliens – que sur celui de la gestion – incitation à l'allocation optimale des moyens et à la mobilité des agents.

Mais, en outre, une telle solution cantonnerait les deux principaux risques que présenterait un regroupement complet :

- en premier lieu, elle éviterait la superposition d'un chef du service unique des archives nationales et de responsables opérationnels des sites et, par voie de conséquence, l'éloignement du centre de décision par rapport au terrain actuellement constaté entre la direction des archives de France et les centres des archives nationales ;
- en second lieu elle permettrait, au moins dans un premier temps (cf. supra point 2.2.2), à la direction des archives de France, de faire l'apprentissage de ses nouvelles compétences d'administration centrale et d'assurer sa position vis-à-vis des opérateurs placés sous sa responsabilité, sans avoir à gérer un face-à-face nécessairement délicat avec un service unique, doté d'une légitimité à la fois scientifique et gestionnaire.

C'est donc à cette option médiane que s'est arrêtée la mission, qui souligne toutefois qu'il conviendra de réexaminer, le moment venu, l'opportunité de créer un service unique.

En conclusion, la mission souligne que la direction des archives de France ne pourra faire l'économie, à l'occasion de la création du service francilien, d'une réflexion sur la consistance de son site parisien et – plus précisément – sur le rattachement au CHAN du Musée de l'histoire de France. Bien entendu, il n'appartient pas à la mission d'apprécier la pertinence du projet scientifique ou de l'existence même d'un tel musée. Il lui revient cependant, dans le cadre du mandat qui était le sien, de souligner qu'aucune considération scientifique (le musée présente des pièces issues des fonds du CHAN) ni, *a fortiori*, de gestion, ne lui a semblé fonder l'inclusion dans le pôle francilien des archives nationales d'un établissement de ce type. La réflexion de la direction des archives de France pourrait s'orienter vers la création d'un service distinct, propre au Musée de l'histoire de France, doté par exemple du statut de service à compétence nationale, sur lequel la direction des archives de France et la direction des musées de France exerceraient une autorité conjointe.

2.3. Doter les centres des archives nationales d'un statut garantissant une autonomie de gestion adaptée à leurs missions

Une fois retenu le principe de la scission des missions de l'actuelle direction des archives de France, se pose la question du statut juridique des services en charge de la gestion opérationnelle des archives nationales. Il s'agit sans aucun doute de l'aspect le plus discuté de la réorganisation administrative envisagée.

La mission a exclu l'hypothèse de services déconcentrés, incompatible avec le caractère national des missions des archives nationales. L'hypothèse de la création d'un établissement public administratif (EPA), avancée par les rapports Braibant et Rigaud, soulève l'hostilité déclarée de certaines organisations représentatives du personnel, tandis que d'autres se sont déclarées prêtes à envisager tous les cas de figure¹. La création de services à compétence nationale (SCN) n'avait en revanche pu être étudiée par les deux rapports de 1996 puisque le décret n°97-464 du 9 mai 1997² qui précise les modalités de création et de fonctionnement de ces services n'a été pris que postérieurement. On a vu qu'un statut de ce type pour les archives nationales avait été approuvé le 29 juin 1998 par le comité technique paritaire de la direction des archives de France.

Pour opérer son choix, la mission s'est notamment fondée sur la nature des missions des archives nationales. L'article L. 211-2 du code du patrimoine dispose en effet que : « La conservation des archives 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 ». En mentionnant ainsi la justification des droits des personnes publiques, ainsi que le besoin des services de l'État de consulter leurs archives, le législateur atteste l'essence profondément régaliennne de ce service public, dont témoigne d'ailleurs l'étymologie même du terme d'archives, dérivé du grec *archein* (gouverner). En ce sens, les archives nationales se distinguent, par exemple, du service public des bibliothèques ou des musées, dont la mission est essentiellement culturelle et patrimoniale. Cela explique qu'en dépit des très bons résultats enregistrés à la BNF comme dans les musées dotés du statut d'établissement public, la formule ne soit pas nécessairement transposable aux archives nationales.

La mission a également pris en compte le caractère interministériel de la mission des archives nationales, dont découle la nécessité de préserver une relation de confiance avec les services producteurs – considération psychosociologique à laquelle ne sont confrontées ni les archives du ministère des affaires étrangères, ni celles du ministère de la défense.

Ensuite, la mission a eu le souci d'éviter que la scission en deux blocs des responsabilités actuellement assumées dans leur totalité par la direction des archives de France accentue encore la balkanisation des archives publiques. Elle a donc considéré que les liens juridiques et financiers entre la direction recentrée et les services opérationnels, s'ils doivent ménager une large autonomie de gestion, doivent demeurer relativement denses.

¹ Ont obtenu aux élections du 6 février 2004 pour l'élection des représentants des organisations syndicales au CTP central placé auprès du directeur des archives de France : CGT 257 voix (46%, 6 représentants), CFDT 104 voix (18,6%, 2 représentants), CGC 63 voix (11,3%, 1 représentant), CFTC 46 voix (8,2%, 1 représentant), FSU 37 voix (6,6%), SUD 19 voix (3,4%), UNSA 19 voix (3,4%), FO 14 voix (2,5%).

² Décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, *JO* du 10 mai 1997, p. 7103, modifié par le décret n°2005-124 du 14 février 2005.

Enfin, la mission a considéré qu'une solution susceptible de recueillir un degré élevé de consensus parmi les personnels des archives nationales donnerait les meilleures chances de réussite à la réforme envisagée.

Au regard de cette série d'impératifs la mission a estimé que la formule du service à compétence nationale offrait, au moins dans un premier temps, le meilleur équilibre entre autonomie de gestion et respect de la spécificité des missions des archives nationales. Elle a, en revanche, jugé que l'établissement public administratif ne réunissait pas les mêmes qualités compte tenu, d'une part, du caractère relatif, dans le cas particulier de l'espèce, des avantages supplémentaires procurés sur le terrain de l'autonomie de gestion, d'autre part, des réels inconvénients juridiques (obligation de recourir à la loi) et politiques (fortes réserves de la part de certaines organisations représentatives du personnel) qu'il présenterait. On rappellera, avant d'exposer les préconisations de la mission, qu'aucune des deux formules n'a d'incidence sur le statut des personnels titulaires, ni sur leur mobilité entre les différents services d'archives.

2.3.1. La mission préconise le statut de service à compétence nationale (SCN).

Le SCN permet d'identifier une mission opérationnelle au sein de l'administration d'État et de conférer à son responsable une réelle autonomie de gestion.

Le service à compétence nationale est une structure souple, non dotée de la personnalité juridique, qui permet d'identifier une mission et de confier une certaine autonomie à son responsable pour exercer des compétences distinctes de celles d'une direction d'administration centrale mais qui, du fait de leur nature nationale, n'ont pas vocation à être déconcentrées.

Un SCN peut se voir confier « des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel »¹, dès lors qu'elles présente un caractère national. En application de ces principes, le décret n°97-464 du 9 mai 1997, précisé par la circulaire du même jour², a fixé les modalités de création et d'organisation des services à compétence nationale. Il existe deux formules de SCN, en fonction du degré d'autonomie qu'on souhaite lui conférer :

- le SCN rattaché directement à un ministre : il est créé par décret en conseil d'État ; son responsable peut bénéficier d'une délégation de compétences du ministre, ce qui lui confère la plus large autonomie de fonctionnement ;
- le SCN rattaché à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur : il est créé par un arrêté conjoint du ministre dont il relève, du ministre chargé de la réforme administrative et du ministre chargé du budget ; son responsable peut bénéficier d'une délégation de signature ; il peut également disposer d'une délégation de compétences, mais le SCN est alors créé par décret en Conseil d'État.

¹ Article 2-1 du décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, *JO* du 4 juillet 1992, p. 8898, dans sa version issue du décret n°97-463 du 9 mai 1997.

² Circulaire citée du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature aux ministres.

Par ailleurs, les SCN partagent de nombreuses caractéristiques communes :

- le règlement de comptabilité du ministère concerné peut conférer au responsable de SCN la qualité d'ordonnateur secondaire ou d'ordonnateur principal délégué¹ ;
- il est possible de créer un emploi de direction à la tête du service² ;
- le comité technique paritaire compétent est celui institué auprès du directeur d'administration centrale³ ; toutefois, il est possible de mettre en place un comité technique paritaire spécial lorsque la nature et l'importance du service le justifient⁴ ;
- la transformation en service à compétence nationale d'un service appartenant à une administration centrale n'affecte pas la situation statutaire et indemnitaire des agents concernés.

La nature du SCN n'est pas clairement tranchée⁵. Il ne s'agit ni d'un service déconcentré puisque sa mission présente un caractère national, ni d'une administration centrale *stricto sensu* puisqu'il est chargé de tâches opérationnelles qui échappent à l'énumération limitative qui figure à l'article 2 du décret portant charte de la déconcentration. En tout état de cause, la circulaire du Premier ministre⁶ précise que les SCN « dépendent » d'une administration centrale, mais doivent apparaître « distinctement » dans les textes qui organisent le ministère. Leur action « s'inscrit dans le cadre des objectifs que leur fixe le ministre ou l'administration centrale auxquels ils sont rattachés ».

Le SCN permet de concilier le caractère régalien des archives nationales avec le besoin d'autonomie de gestion des différents centres.

Le statut de SCN est largement utilisé dans le domaine culturel : c'est notamment le cas des musées nationaux qui ne disposent pas de la personnalité juridique. Le rapport Braibant évoquait d'ailleurs la formule du « service extérieur à compétence nationale », alors expérimentée par certains musées nationaux sur le fondement du décret n°89-701 du 21 septembre 1989⁷ et notamment destinée à conférer aux chefs d'établissements la qualité d'ordonnateurs secondaires.

C'est également la formule du SCN qui a été retenue pour créer en 2005 le nouveau service historique de la défense (SHD), issu de la fusion des services d'archives propres à chacune des armées⁸. Cette solution présente des avantages déterminants aux yeux de la mission :

¹ En application des articles 63 et 64 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

² Article 5 du décret cité n°97-464 du 9 mai 1997, modifiant sur ce point le décret n°55-1226 du 19 septembre 1955.

³ Article 3 du décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires, *JO* du 30 mai 1982, p. 1735.

⁴ Article 4 bis du même décret.

⁵ Cf. Jacques Ferstenbert, Une troisième catégorie de services de l'État ?, *AJDA*, 1997, p. 315.

⁶ Circulaire citée du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature aux ministres.

⁷ Décret n°89-701 du 21 septembre 1989 relatif à l'organisation et au fonctionnement de certains musées nationaux, *JO* du 27 septembre 1989, p. 12177.

⁸ Décret n°2005-35 du 17 janvier 2005 portant création du service historique de la défense, *JO* du 19 janvier 2005, p. 915.

- sur le fond, elle concilie une large autonomie de gestion des centres avec le caractère régalien et interministériel des missions exercées, et la nécessité de préserver la relation de confiance avec les services producteurs ;
- le SCN ne rencontre d'opposition de principe de la part d'aucune des parties prenantes, organisations représentatives du personnel comprises ;
- la réflexion interne de la direction des archives de France est déjà très avancée, puisque le principe d'un statut de cette nature avait été soumis au CTP du 29 juin 1998 ;
- l'expérience positive du service historique de la défense, dont on a vu supra (point 2.2) qu'il devait faire face à des contraintes tout à fait comparables à celles des archives nationales, fournit des points de repère précieux ;
- la mise en place du dispositif pourrait être relativement rapide dès lors qu'elle s'effectuera par voie purement réglementaire ;
- les solutions financières et comptables à mettre en œuvre sont déjà étudiées au ministère de la culture et, par exemple, comme cela a été relevé plus haut, pour la mise en œuvre de l'action « Patrimoine des musées de France » : les 22 musées dotés du statut de SCN auront la qualité d'unités opérationnelles dans le cadre d'un BOP unique, géré par la direction des musées de France ; une architecture de ce type, à savoir un BOP « Patrimoine archivistique » et quatre UO (pour la DAF et chacun des trois SCN), permettrait de résoudre dans le sens souhaité par la direction des archives de France la question des crédits des centres non-parisiens, en les mettant à l'abri de toute fongibilité au sein des BOP « Patrimoine » des DRAC ;
- même si la contractualisation de la relation avec l'administration centrale est souvent présentée comme caractéristique des établissements publics, rien ne fait obstacle, notamment dans le nouveau cadre posé par la LOLF, à la mise en place de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre la direction des archives de France et ses SCN, ni à l'évaluation des résultats et des performances de ceux-ci.

En revanche, aucun des arguments mis en avant par certaines des parties en présence¹ comme constituant les « inconvénients » du statut de SCN n'ont paru décisifs à la mission :

- l'absence de personnalité juridique : il ne s'agit pas d'un inconvénient en soi, dès lors que les archives nationales disposeront de l'autonomie de gestion nécessaire ;
- l'absence de participation des responsables de SCN à la négociation de leurs budgets : en tout état de cause, rien ne fait obstacle à ce que le directeur des archives de France associe un ou plusieurs chefs de services à cette négociation ;

¹ Cf. par exemple le rapport déjà cité du directeur du CHAN.

- l'absence de maîtrise directe de leurs recettes par les centres : en admettant qu'il soit souhaitable de mettre fin à la péréquation des recettes entre centres opérée par la direction des archives de France, rien ne s'oppose à ce que celle-ci réaffecte à chaque SCN la somme exacte perçue par celui-ci ; on peut d'ailleurs se demander dans quelles mesures les missions de la Réunion des musées nationaux ne pourraient pas être étendues aux SCN des archives nationales ;
- l'absence de structure institutionnelle de dialogue avec les usagers : il s'agit effectivement d'un réel inconvénient ; toutefois, des formules alternatives pourraient être imaginées et, notamment, rien ne fait obstacle à la mise en place par voie d'arrêté d'un comité d'usagers (administrations versantes et public) pour chaque centre ; le décret instituant le service historique de la défense a ainsi prévu un tel comité, où ne sont toutefois représentés que les services producteurs.

La mission tient enfin à souligner que le choix du SCN se défend également dans le cadre d'une démarche « gradualiste ». Cette première étape permettrait aux centres des archives nationales d'expérimenter l'exercice de leurs nouvelles responsabilités de gestion, et à la direction des archives de France de développer son expertise en matière de pilotage stratégique, de contrôle et d'évaluation. Elle pourrait 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.

La mission propose de rattacher les futurs SCN des archives nationales au directeur des archives de France, tout en les dotant de la plus large autonomie de gestion.

Les SCN doivent être rattachés au directeur des archives de France.

La question du rattachement des SCN au ministre de la culture plutôt qu'au directeur des archives de France pourrait se poser, compte tenu de la dimension interministérielle du lien avec les services producteurs, de la finalité administrative de la conservation, de l'exercice de prérogatives de puissance publique par les responsables de centres (dérogations en matière de communication des documents).

On relèvera toutefois que l'article 1^{er} du décret n°79-1037 investit directement « la direction des archives de France de toutes les attributions confiées par la loi » à l'administration des archives. Les chefs de SCN agiront donc par délégation du directeur des archives de France. Par ailleurs, si la création déjà évoquée du service historique de la défense s'est faite par décret en Conseil d'État, c'est pour des raisons avant tout symboliques, tenant à la fusion des services d'archives propres à chaque armée : le SHD n'en est pas moins rattaché au directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives¹ et non au ministre de la défense, même si son chef est nommé par le ministre². Enfin, le rattachement des SCN au directeur des archives de France est nature à asseoir l'autorité de celui-ci face aux centres.

¹ Article 1^{er} du décret cité n°2005-35 du 17 janvier 2005 portant création du service historique de la défense.

² Article 3 du même décret.

Bien entendu, un tel rattachement ne fait pas obstacle à ce que, pour des motifs politiques et symboliques, les SCN des archives nationales soient créés par décret en Conseil d'État et non par arrêté interministériel mais, ni à ce que les chefs des SCN soient nommés par le ministre sur proposition du directeur des archives de France.

Les SCN des archives nationales doivent disposer de la plus large autonomie possible.

A ce titre, il est proposé de doter les chefs des SCN de la qualité d'ordonnateur secondaire, à l'image des responsables des musées dotés de ce statut. Il est également suggéré de prévoir l'institution d'un CTP spécial, commun aux différents centres des archives nationales ou, tout au moins, aux différents sites du futur centre francilien (cf. supra point 2.2.3) appelé à regrouper plusieurs centaines d'agents représentant plus de 90% des effectifs. Enfin, comme il a déjà été souligné, chaque centre aurait la qualité d'unité opérationnelle du BOP « Patrimoine archivistique ».

2.3.2. L'établissement public administratif n'offrirait pas le même équilibre entre autonomie de gestion des centres et adéquation à la nature de leurs missions.

C'était la solution détaillée par le rapport Braibant, reprise à son compte par le rapport Rigaud, retenue par le ministre de la culture et de la communication à l'occasion d'une communication en conseil des ministres le 10 mars 2004. On observera au passage que le rapport Braibant préconisait également, pour d'autres raisons, la solution de l'établissement public administratif pour les archives départementales¹. Ce statut est aujourd'hui très répandu dans le secteur culturel où il concerne, par exemple, les grands musées nationaux (Louvre, Versailles, Rodin...), l'ENS des Beaux-Arts, les écoles d'architecture, les CNSM de Paris et de Lyon, etc. C'est également l'option retenue pour les archives photographiques du ministère de la défense, confiées à l'Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), qui revêtent une dimension largement commerciale.

Il a toutefois semblé à la commission que, dans le cas particulier des archives nationales, l'établissement public présentait des inconvénients non négligeables, alors que ses avantages en matière de souplesse et d'autonomie de gestion devaient être relativisés.

L'EPA présenterait des inconvénients non négligeables.

Dans le cadre des relations avec les services producteurs, la création d'un EPA pourrait être perçue comme un affaiblissement symbolique des archives nationales, et susciter également des réticences au versement. Ce risque pourrait toutefois être circonscrit dans la mesure où il est proposé (cf. supra point 2.1.2) que le contrôle et la collecte des archives intermédiaires et récentes demeure du ressort de la direction des archives de France.

¹ Le rapport s'inspirait sur ce point du statut réservé aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), confrontés comme les archives départementales à l'imbrication des compétences de l'État et des collectivités territoriales. Le législateur s'est écarté délibérément de cette préconisation de G. Braibant puisque la loi n°2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, JO du 5 janvier 2002, p. 309, a exclu l'utilisation du statut d'établissement public pour « les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même » (article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales), disposition qui vise précisément les archives : cf. sur ce point le rapport du Sénat n°357 (2000-2001), fait par M. I. Renar au nom de la commission des affaires culturelles.

Ensuite, la création d'un établissement public des archives nationales serait particulièrement lourde sur le plan juridique puisqu'une loi serait nécessaire. On sait que l'article 34 de la Constitution prévoit que « la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics ». On entend par « catégorie » l'ensemble des établissements rattachés à une même personne morale et ayant une spécialité analogue. Or, du fait de la dimension interministérielle de ses missions, de la finalité non exclusivement scientifique et culturelle de celles-ci, de l'exercice de prérogatives de puissance publique très particulières, le nouvel établissement ne semble pas pouvoir être rattaché à une catégorie déjà existante – ce qui permettrait son institution par voie réglementaire. Le législateur devrait, sous peine de rester en deçà de sa propre compétence, aller relativement loin dans la définition des règles constitutives de l'établissement : missions, ressources, exercice de la tutelle, structure du conseil d'administration.

Enfin, dans la mesure où la taille du CAOM et du CAMT est trop modeste pour que ces centres puissent être érigés en établissements publics, le choix de ce modèle pour le site francilien conduirait nécessairement, soit à une dissymétrie statutaire des centres, avec la cohabitation d'un EPA et de deux SCN provinciaux, soit à la création d'un établissement unique réparti sur trois pôles – option dont les inconvénients ont été détaillés supra (point 2.2.1).

La supériorité de l'EPA sur le SCN en matière d'autonomie et de souplesse de gestion doit être, dans le cas des archives nationales, relativisée.

D'abord, si la délimitation des responsabilités réciproques de l'administration centrale et du service opérateur est particulièrement claire avec un établissement public, on a vu que le SCN permettait également une séparation sans ambiguïté des fonctions, tout en préservant l'autorité de l'administration centrale.

Ensuite, la pratique de l'évaluation des performances dans le cadre de contrats pluriannuels d'objectifs passés avec la tutelle, traditionnelle dans un établissement public, n'est plus l'apanage de celui-ci. La circulaire du Premier ministre du 9 mai 1997 invitait déjà à une contractualisation des moyens et des objectifs entre les SCN et les administrations centrales dont il dépendent. La LOLF, avec des outils tels que le projet annuel de performance (PAP), a généralisé cette pratique.

L'établissement public ne permettrait pas non plus, nécessairement, une gestion plus aisée des personnels statutaires. Ainsi la BNF, contrairement au Louvre par exemple, ne gère pas les carrières de ses agents, qui lui sont affectés par les ministères de la culture et de l'éducation nationale ; les commissions administrative paritaires sont organisées au niveau des administrations centrales, de façon à préserver la mobilité des personnels.

Quant aux facilités offertes par l'EPA s'agissant de l'embauche de personnel contractuel, elles sont également toutes relatives. En tout état de cause, le droit commun de l'embauche de contractuels de droit public est identique pour une administration centrale, un SNC ou un EPA. Certes, la loi créant un EPA des archives nationales pourrait prévoir la possibilité d'engager des contractuels de droit privé. Cependant la supériorité, pour les archives, d'une telle formule par rapport au droit commun, n'est pas apparue évidente à la mission, d'autant qu'un décret suffirait pour ménager, si cela s'avérait nécessaire, des modalités dérogatoires d'embauche des contractuels de droit public dans le cadre des SCN des archives nationales.

En matière de fongibilité et de reports de crédits, les facilités introduites par la mise en œuvre de la LOLF à partir de 2006 auront encore pour effet de réduire sensiblement l'avantage comparatif dont disposait l'établissement public administratif par rapport au service à compétence nationale, pour ce qui regarde la souplesse de gestion.

En outre, si l'EPA permet d'associer les différents partenaires à la gestion du service, dans le cadre du conseil d'administration et de l'assemblée générale – tous les lecteurs inscrits de la BNF, par exemple, y ont le droit de vote – rien ne s'oppose à ce que la représentation des différentes catégories d'utilisateurs des archives nationales (administrations, chercheurs, grand public) soit également assurée dans le cadre du service à compétence nationale, selon une formule qui reste à préciser (« comité d'utilisateurs », comme dans le cas du service historique de la défense, ou autre).

Enfin, ainsi qu'il a déjà été souligné, si la gestion des ressources propres serait sans aucun doute plus simple et plus stimulante pour les équipes dans le cadre d'un établissement public administratif, il convient de ne pas en exagérer le potentiel de développement.

Conclusion

La création du statut de SCN et la mise en œuvre de la LOLF, intervenus postérieurement aux analyses de Guy Braibant, ont fait ou feront perdre une grande partie de l'intérêt relatif de la formule de l'EPA par rapport à celle du SCN, tout au moins appliquée au service public des archives nationales. La mission a donc estimé que le service à compétence nationale était, au moins pour une première étape de réforme, la solution plus appropriée.

Les préconisations de la mission se distinguent du dispositif soumis le 29 juin 1998 au comité technique paritaire de la direction des archives de France sur deux points importants. Il s'agit, d'une part, de la claire séparation établie entre la direction des archives de France et les services opérateurs – puisque le directeur des archives de France n'est pas directeur des archives nationales – et, d'autre part, du regroupement des centres franciliens en un service unique, garantie de bonne gestion et d'harmonisation du service rendu.

Le calendrier de mise en œuvre de la réforme proposée est étroitement lié à la nature des options qui seront retenues par les pouvoirs publics : la mise en place d'un ou plusieurs SCN pourrait s'opérer en 12 à 18 mois, selon que la base juridique utilisée sera un décret en Conseil d'État ou un arrêté ; la création d'un ou plusieurs établissements publics administratifs, en revanche, du fait de la probable nécessité de recourir du recours à la loi, serait plus aléatoire dans le temps.

La mission considère qu'il est à la fois nécessaire et souhaitable que l'ensemble des services opérationnels soient créés à la fois au plus tôt et simultanément, y compris le service francilien, même si celui-ci ne dispose pas immédiatement de son « périmètre » définitif puisque l'ouverture de son site de Pierrefitte-sur-Seine n'est pas prévue avant 2009. A cet égard, la mission ne voit aucun intérêt à doter à provisoirement l'équipe de préfiguration d'un statut de SCN, dont elle n'a d'ailleurs aucun besoin compte tenu de la nature de ses missions (études et conception). Pour autant, il convient d'anticiper la situation définitive de l'ensemble formé par les sites de Paris et de Pierrefitte-sur-Seine en procédant, simultanément à la création du SCN francilien, aux changements d'intitulés nécessaires, les responsables du CHAN et de la préfiguration du nouveau centre recevant des titres homogènes. Il serait également souhaitable que le directeur du service francilien soit nommé au même moment. En effet, confier cette fonction par intérim au responsable du CHAN jusqu'à l'ouverture de Pierrefitte-sur-Seine pourrait matérialiser le risque d'un service rassemblant plus de 90% des personnels des archives nationales dont les méthodes et l'organisation, scientifiques et de gestion, seraient exclusivement inspirées de celles du centre historique.

Les membres de la mission tiennent enfin à remercier tout particulièrement Mme Martine de Boisdeffre, directrice des archives de France, ainsi que ses collaborateurs, en particulier les responsables des différents centres, et les représentants des organisations syndicales, tant pour leur disponibilité que pour la qualité de leurs contributions. Leur concours, auquel s'est ajouté celui des autres services du ministère de la culture et de la communication, a été décisif pour l'élaboration de ce rapport. Ils expriment également leur gratitude aux personnalités qualifiées qui ont accepté d'éclairer les travaux de la mission, par leur connaissance et leur pratique des archives ou par leur expérience dans d'autres domaines.

ANNEXES

ANNEXE 1

PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA MISSION¹

1. Responsables administratifs et scientifiques :

. Direction des archives de France

Mme Martine de Boisdeffre	Directrice des archives de France
M. Jean-Pierre Lalaut	Directeur-adjoint de la direction des archives de France
Mme Françoise Banat-Berger	Chef du département de l'innovation technologique et de la normalisation
M. Pascal Even	Chef du département de la politique archivistique et de la coordination interministérielle
M. Philippe Henwood	Chef du département du réseau institutionnel et professionnel
M. Pierre Fournié	Chef du département des publics

. Inspection générale des archives de France :

Mme Elisabeth Rabut	Chef de l'Inspection générale des archives de France
Mme Geneviève Etienne	Inspecteur général
M. Denis Grisel	Inspecteur général
M. Philippe Rosset	Inspecteur général

. Responsables des centres des archives nationales ou d'archives départementales :

Mme Françoise Bosman	Directeur du Centre des archives du monde du travail (visite sur place)
Mme Martine Cornède	Directeur du Centre des archives d'outre-mer (visite sur place)
Mme Anne Debant	Directeur du Centre national du microfilm
M. Gérard Ernisse	Directeur du Centre historique des Archives Nationales (visite sur place)
Mme Claude Laude	Directeur par intérim des archives départementales des Yvelines (visite sur place)
Mme Christine Pétillat	Directeur du Centre des archives contemporaines (visite sur place)
Mme Isabelle Neuschwander	Responsable du projet de centre à Pierrefitte-sur-Seine

¹ Les titres et fonctions mentionnés correspondent à leur situation à la date de l'entretien.

2. Organisations représentatives du personnel :

CFDT : Mme Nadine Gastaldi, Mme Martine Illaire, M. Joël Poivre
CFTC : M. Jean-Baptiste Auzel, Mme Solange Bidou, Mme Christèle Noulet
CGC : Mme Marie-Claude Delmas, M. Bruno Galland, Mme Françoise Mosser
CGT : M. Pedro Carrasquedo, M. Nicolas Monquaut, M. Georges Mouradian, M. Wladimir Susanj
FSU : M. Nicolas Buanic, M. Jean-Yves Cornou, Mme Solange Lauzanne

3. Personnalités qualifiées :

AUSPAN (association d'usagers)	M. Thierry Claës, M. Gilles Dusseret, M. Gilles Morin, Mme Anne Simonin
Mme Christine Albanel	Président de l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles
M. Jean-Paul Bodin	Directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives au ministère de la défense
M. Guy Braibant	Président de section honoraire au Conseil d'État
Mme Georgette Elgey	Journaliste et historien, ancien membre du Conseil économique et social
M. Jean Favier	Ancien directeur général des archives de France
M. Jean-Noël Jeanneney	Président de la Bibliothèque nationale de France
Mme Martine Marigeaud	Directeur de l'administration générale au ministère de la culture et de la communication
M. Guy Mayaud	Conseiller-maître à la Cour des comptes
Mme Mireille Musso	Directeur des archives au ministère des affaires étrangères
M. René Rémond	Président du Conseil supérieur des archives
Mme Agnès Saal	Directeur général de la Bibliothèque nationale de France
M. Didier Selles	Administrateur général de l'établissement public du musée du Louvre
M. Michel Sementery	Président de la Fédération française de généalogie
M. Henri Zuber	Président de l'Association des archivistes français

ANNEXE 2
TEXTES DE REFERENCE

2.1. Textes généraux

- Décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale
- Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics
- Circulaire 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

Décret no 97-464 du 9 mai 1997
relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale

NOR: FPPX9700042D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,

Vu le décret n°47-233 du 23 janvier 1947 modifié autorisant les ministres à déléguer, par arrêté, leur signature ;

Vu le décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 modifié relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat ;

Vu le décret n°88-91 du 27 janvier 1988 autorisant le ministre de la défense à déléguer, par arrêté, sa signature ;

Vu le décret n°92-604 du 1er juillet 1992 modifié portant charte de la déconcentration, notamment son article 2-1 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat en date du 18 mars 1997 ;

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

Décrète :

Article 1^{er}

Les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés.

Article 2

(Modifié par Décret n°2005-124 du 14 février 2005 art. 2 (JORF 16 février 2005))

Les services à compétence nationale rattachés directement au ministre dont ils relèvent sont créés par décret en Conseil d'Etat.

Les services à compétence nationale rattachés à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur sont créés par arrêté du ministre dont ils relèvent. Toutefois, ils sont créés par décret en Conseil d'Etat lorsqu'ils exercent des compétences par délégation du ministre.

Le décret ou l'arrêté qui porte création du service à compétence nationale fixe les missions et l'organisation générale de celui-ci.

Article 3

Le décret du 23 janvier 1947 susvisé est modifié ainsi qu'il suit :

I. - Au 1° de l'article 1er, les mots : « à l'une des personnes mentionnées au 2° » sont remplacés par les mots : « à l'une des personnes mentionnées aux 2° et 3° ».

II. - Il est ajouté à l'article 1er un 3° ainsi rédigé :

« 3° Aux chefs des services à compétence nationale en ce qui concerne les affaires des services relevant de leur autorité, et, en cas d'absence ou d'empêchement du chef du service sous l'autorité duquel il se trouve directement placé, à un fonctionnaire appartenant à un corps de catégorie A. »

III. - A l'article 2, après les mots : « aux fonctionnaires de leur administration centrale », sont ajoutés les mots : « ,ou des services à compétence nationale placés sous leur autorité ».

Article 4

Le décret du 19 septembre 1955 susvisé est modifié ainsi qu'il suit :

I. - A l'article 1er, les mots : « Dans chaque administration centrale ou administration assimilée » sont remplacés par les mots : « Dans les administrations centrales, administrations assimilées et services à compétence nationale ».

II. - Dans l'article 2 *bis*, après les mots : « A l'administration centrale », sont ajoutés les mots : « et dans les services à compétence nationale ».

III. - Dans l'article 2 *quater*, premier alinéa, après les mots : « à l'administration centrale », sont ajoutés les mots : « et dans les services à compétence nationale ».

Article 5

Il est ajouté au 2o de l'article 1er du décret du 27 janvier 1988 susvisé, après le b, un c ainsi rédigé :

« c) Aux responsables des services à compétence nationale ».

Article 6

Les personnels appartenant à des corps ayant vocation à servir en administration centrale ou à des corps ayant vocation à servir en service déconcentré ont également vocation à exercer leurs fonctions en service à compétence nationale.

Article 7

Les dispositions du présent décret, à l'exception de celles de l'article 3, s'appliquent aux services et organismes placés sous l'autorité du ministre de la défense.

Article 8

Les ministres et les ministres délégués sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 9 mai 1997.

Alain Juppé

Par le Premier ministre :

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,
Dominique Perben

Le garde des sceaux, ministre de la justice, Jacques Toubon

Le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,
François Bayrou

Le ministre de la défense, Charles Millon

Le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, Bernard Pons

Le ministre des affaires étrangères, Hervé de Charette

Le ministre du travail et des affaires sociales, Jacques Barrot

Le ministre de l'intérieur, Jean-Louis Debré

Le ministre de l'économie et des finances, Jean Arthuis

Le ministre des relations avec le Parlement, Roger Romani

Le ministre de l'environnement, Corinne Lepage

Le ministre de la culture, Philippe Douste-Blazy

Le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications, Franck Borotra
Le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, Philippe Vasseur
Le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, Jean-Claude Gaudin

Le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, Jean-Pierre Raffarin

Le ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre, Pierre Pasquini
Le ministre délégué à l'outre-mer, Jean-Jacques de Peretti
Le ministre délégué à la jeunesse et aux sports, Guy Drut
Le ministre délégué au logement, Pierre-André Périssol
Le ministre délégué à la coopération, Jacques Godfrain
Le ministre délégué aux affaires européennes, Michel Barnier
Le ministre délégué pour l'emploi, Anne-Marie Couderc
Le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement, Alain Lamassoure
Le ministre délégué aux finances et au commerce extérieur, Yves Galland
Le ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace, François Fillon
Le ministre délégué à la ville et à l'intégration, Eric Raoult

Circulaire du 26 juillet 1995
relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics

NOR : PRMX9500950C

Paris, le 26 juillet 1995.

Le Premier ministre
à Mesdames et Messieurs les ministres

Les citoyens de notre pays veulent un Etat et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles.

Cette volonté est partagée par les fonctionnaires et les agents publics dont le concours actif à l'entreprise de réforme de l'Etat est une condition indispensable du succès.

La France dispose d'une administration et de services publics d'une qualité élevée. Cette qualité ne peut cependant les dispenser d'une adaptation aux aspirations de nos concitoyens ainsi qu'aux exigences nouvelles d'une économie ouverte sur le monde et d'une société marquée par le développement des phénomènes d'exclusion.

En outre, alors que le redressement du pays et la priorité donnée à la lutte pour l'emploi exigent de l'ensemble de la collectivité nationale et de chacune de ses composantes des efforts de solidarité et de performance, l'Etat ne saurait s'exonérer de cette discipline commune.

Ainsi s'explique la volonté du Président de la République de placer la réforme de l'Etat et des services publics au premier rang des préoccupations gouvernementales.

I. - Cinq objectifs prioritaires

J'assigne à l'action du Gouvernement en ce domaine cinq objectifs prioritaires.

1. Clarifier les missions de l'État
et le champ des services publics

La position de l'Etat par rapport aux marchés et aux acteurs économiques et sociaux, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs publics, notamment l'Union européenne et les collectivités territoriales, est devenue aujourd'hui obscure pour nos concitoyens, et parfois pour l'Etat lui-même.

Il me paraît donc essentiel qu'un effort très concret de clarification soit engagé.

Trois tâches principales devront être accomplies.

- 1.1. Le Gouvernement doit d'abord mieux préciser, domaine par domaine, la frontière entre les missions qui incombent aux personnes publiques et celles qui peuvent relever des acteurs privés (marchés, entreprises ou acteurs sociaux).

Le champ même des services publics fait aujourd'hui l'objet de débats. Le Gouvernement est déterminé à défendre la conception française des services publics assurant à tous, sur l'ensemble du territoire, les prestations que les citoyens d'une démocratie développée sont en droit d'attendre.

Nous ne pouvons pour autant nous dispenser d'approfondir l'usage des formules qui permettent d'associer des personnes privées à la gestion de services ou d'interventions publics.

De même, un examen attentif des conditions dans lesquelles les grands services publics, industriels et commerciaux doivent s'adapter aux évolutions techniques et à des conditions de concurrence croissante doit être entrepris.

- 1.2. Vous devrez aussi, dans les différents secteurs dont vous avez la responsabilité, définir les modifications qui pourraient être apportées à l'actuel partage des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales.

Cet examen servira de base à la loi de clarification des compétences dont j'ai annoncé la préparation dans le discours de politique générale du Gouvernement.

- 1.3. Il est nécessaire enfin, pour mieux distinguer les missions exercées respectivement par l'Union européenne et par l'Etat national, de donner une véritable consistance au principe de subsidiarité reconnu par le traité de l'Union européenne. La conférence intergouvernementale de 1996 devra être l'occasion d'un progrès décisif sur ce point. Dès maintenant, les différentes administrations doivent procéder au recensement des domaines dans lesquels le partage des attributions avec les institutions communautaires est susceptible d'engendrer des difficultés ou de rendre nécessaires des évolutions.

Les conséquences de ces trois chantiers sur l'organisation et les moyens des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat devront être systématiquement et rapidement tirées, les redondances et les empiètements administratifs actuels n'étant plus acceptables.

2. Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens

La réforme de l'Etat n'a en vérité pas d'autre raison d'être: la clarification de ses compétences, la transformation des administrations centrales, la délégation des responsabilités, la modernisation de la gestion publique n'ont d'autre but que de permettre à l'Etat et aux services publics de mieux servir nos concitoyens.

Le Gouvernement conduira, en outre, trois actions spécifiques.

- 2.1. Une charte des citoyens et des services publics est en cours de préparation. Elle donnera corps à des principes nouveaux - la qualité, l'accessibilité, la simplicité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation, la responsabilité - qui viendront compléter les principes traditionnels et essentiels du service public - neutralité, égalité, continuité - qui seront confortés.

Vous voudrez bien transmettre au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté des propositions en ce domaine pour la fin septembre. Je vous recommande à cette fin de recueillir l'avis de groupes d'usagers et de vos services en contact avec le public.

- 2.2. En se référant à ces principes, chaque service en contact direct avec les usagers établira un programme d'amélioration et de simplification de ses relations avec le public, en définissant des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre.

Ces objectifs seront accompagnés systématiquement d'indicateurs permettant de mesurer la qualité du service rendu et la satisfaction des usagers.

- 2.3. L'administration doit contribuer à relever les défis de notre société. L'implantation et l'organisation des services publics devront contribuer à l'action en faveur des quartiers urbains en difficulté ainsi qu'à la lutte contre la désertification rurale et contre l'exclusion.

3. Changer l'Etat central

La dimension centrale de l'Etat moderne consiste essentiellement à prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer. Ces fonctions de régulation doivent être clairement distinguées du rôle d'opérateur qui consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations. Le rôle d'opérateur n'a aucune vocation à être centralisé. Pourtant l'examen des structures de l'Etat central montre qu'elles ne respectent pas assez nettement cette distinction.

J'attends donc du Gouvernement qu'il engage trois principaux chantiers.

3.1. Les tâches de gestion aujourd'hui encore prises en charge par les administrations centrales devront être résolument transférées vers les services déconcentrés.

Corrélativement, les effectifs réels des administrations centrales doivent être sensiblement réduits. Je fixe à cet égard, pour l'ensemble de l'Etat, un objectif de 10 p. 100 de réduction d'ici à la fin de l'année 1996. Cet objectif constitue la première étape d'un mouvement qui devra se poursuivre. Cette réduction des effectifs devra bien entendu s'accompagner d'une restructuration des directions d'administration centrale, aujourd'hui trop nombreuses et trop cloisonnées.

3.2. Dans le même temps, il est nécessaire d'améliorer les capacités de conception et de décision des administrations centrales.

Celles-ci seront ainsi mieux à même d'exercer leur rôle de proposition, de préparer les décisions du Gouvernement et d'évaluer l'efficacité des politiques publiques.

J'appelle tout particulièrement votre attention sur la nécessité de prévenir les graves dysfonctionnements du système de décision public qui sont apparus à plusieurs reprises au cours de ces dernières années et dont la répétition compromettrait la confiance des citoyens envers l'Etat. J'attends que vous engagiez les administrations placées sous votre autorité dans une démarche visant à améliorer, à simplifier et à sécuriser aux plans juridique, technique et financier les procédures de décision de l'Etat central.

Pour être plus efficace, l'Etat central doit aussi échapper à la dictature du court terme. Il doit fonder ses analyses sur une appréciation plus complète et plus précise des réalités. Il doit prolonger son action par l'évaluation systématique des résultats de ce qu'il entreprend.

Le développement en son sein des fonctions d'étude, de prospective, d'évaluation et de contrôle est, en conséquence, une priorité. Il conviendra toutefois d'éviter la redondance de ces fonctions entre les niveaux ministériel et interministériel.

Dans cette optique, le rôle des services d'inspection et de contrôle sera examiné. Une réforme profonde du commissariat au Plan, visant à construire à partir de cette structure un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques et de la dépense publiques, sera réalisée rapidement. Le fonctionnement de l'appareil statistique de l'Etat fera l'objet de la rénovation nécessaire.

3.3. L'Etat légifère et réglemente trop et souvent mal: la sécurité juridique des citoyens est menacée et les entreprises pénalisées.

Des mesures rigoureuses devront être prises pour inverser cette tendance. Je demande dès maintenant au secrétariat général du Gouvernement d'examiner les modifications à apporter aux procédures du travail gouvernemental pour progresser en ce sens. Dans ce cadre, sera expérimentée, à compter du 1er janvier 1996, l'obligation d'accompagner d'une véritable étude d'impact les projets de loi et les principaux projets de décret. Le Gouvernement devra par ailleurs se fixer, en pleine cohérence avec les efforts que le Parlement compte engager dans cette voie, des objectifs très ambitieux en matière de codification pour les trois ans à venir.

Afin de lutter contre la prolifération législative et réglementaire, je vous demande d'accompagner tout projet de texte nouveau de propositions d'abrogation de dispositions au moins équivalentes, en termes de niveau de norme et de volume.

Enfin, et contrairement à une dérive technique que je juge condamnable, vous veillerez à ce que les textes élaborés par vos administrations soient directement lisibles par les citoyens et les utilisateurs en éliminant en particulier les excès d'écriture par référence.

4. Déléguer les responsabilités

La loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a fait de la déconcentration le mode d'organisation de droit commun de l'administration de l'Etat. La loi n°95-115 du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire a complété et précisé le dispositif.

Beaucoup reste à faire pour inscrire ce principe dans la réalité.

Le Gouvernement conduira sur ce sujet trois actions principales.

4.1. Il convient d'abord de bâtir le schéma de réorganisation des services de l'Etat prévu par la loi du 4 février 1995.

Le principe qui guidera cette entreprise est simple.

Les fonctions qui visent à mettre en oeuvre les politiques publiques, les législations et, plus généralement, les prestations de service public, doivent être, par principe, déléguées soit à des services déconcentrés à compétence territoriale ou nationale, soit à des établissements publics, en ayant le souci d'éviter tout recouvrement de compétences entre les uns et les autres.

Ces services opérateurs qui n'exercent pas, par définition, les fonctions centrales de l'Etat ont vocation à être implantés à l'extérieur de l'agglomération parisienne. Les décisions en la matière devront suivre une procédure transparente obéissant à des règles connues et apportant un soin particulier à la prise en compte des difficultés des agents publics concernés.

4.2. Le Gouvernement devra procéder au regroupement fonctionnel des services territoriaux de l'Etat d'ici à la fin 1996.

Un travail approfondi a été réalisé sur ce sujet par le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations. Il s'agit maintenant de l'achever, puis de passer à la phase de mise en oeuvre, en prenant d'abord en compte les besoins des usagers (citoyens, entreprises...). Cette réorganisation des services déconcentrés comprendra notamment le rapprochement entre les directions départementales de l'équipement et celles de l'agriculture et de la forêt qui doit être opéré dans les meilleurs délais. Elle comportera une réforme des services placés sous l'autorité du préfet afin de donner à celui-ci les moyens d'exercer pleinement ses responsabilités tant au plan départemental que régional.

4.3. Les relations entre l'Etat central et ses opérateurs devront être profondément renouvelées.

Les progrès réalisés ces dernières années dans le cadre des centres de responsabilité ont permis de définir de nouveaux modes de gestion des crédits de fonctionnement qui peuvent être généralisés à l'ensemble des administrations: globalisation des crédits, établissement de budgets de service, suivi mensuel, élaboration et restitution aux services de ratios comparatifs, établissement de comptes rendus de gestion. Je demande à chaque ministre de prendre les dispositions nécessaires pour que l'ensemble de ses services déconcentrés fonctionnent selon ces règles de gestion d'ici à la fin de l'année 1996.

Au-delà de cet acquis, des contrats de service seront expérimentés dès le 1er janvier 1996, dans plusieurs ministères: ils permettront notamment de déterminer les objectifs assignés aux services opérateurs, les marges de manœuvre qui leur sont garanties dans la négociation d'un budget global incluant le personnel, les modalités d'évaluation de leurs coûts et de leurs résultats, et les conditions dans lesquelles les services et les agents peuvent bénéficier d'un intéressement aux gains de productivité. La comparaison systématique des performances des services sera recherchée. Dans les cas où les services exercent des fonctions également assurées par le secteur concurrentiel, la comparaison des performances avec ce dernier sera étudiée.

Les contrats de service devront résulter d'un dialogue approfondi entre le préfet et les chefs de service déconcentrés placés sous son autorité d'une part, les administrations centrales de l'autre. Ils devront être conjugués avec l'exercice de regroupement fonctionnel des services déconcentrés.

Parallèlement, de nouveaux contrats d'établissement seront passés, au cours de l'année 1996, entre l'Etat et ses établissements publics: ils préciseront les objectifs assignés à l'établissement, la manière dont les résultats atteints seront mesurés, ainsi que les moyens alloués, dans un cadre pluriannuel. La mise en place et le respect de ces contrats permettront d'alléger, si nécessaire, le contrôle exercé sur les établissements publics et de donner tout son sens à leur autonomie de gestion.

5. Rénover la gestion publique

Les règles de notre gestion publique ont prouvé depuis longtemps leurs mérites. Elles doivent cependant être adaptées aux exigences d'un Etat moderne, dans lequel un meilleur partage des responsabilités est une condition de l'efficacité.

Le Gouvernement doit poursuivre en ce domaine deux objectifs essentiels.

5.1. La modernisation de nos fonctions publiques doit être poursuivie et accélérée. En effet, les compétences et le dévouement au service public des hommes et des femmes qui servent l'Etat sont des atouts essentiels pour réussir sa réforme.

Parmi les actions nombreuses pouvant concourir à cet objectif, j'insiste en particulier sur :

- une gestion de proximité, simplifiant les procédures et tenant compte de l'évolution des missions et des métiers des services publics; pour y parvenir, il faudra diminuer le nombre des corps, développer les dispositions statutaires communes et poursuivre la déconcentration ;
- une meilleure prise en compte dans la rémunération et la carrière, des responsabilités exercées et des résultats obtenus par les fonctionnaires ; ceci n'est possible que si les méthodes d'évaluation individuelle sont modernisées et les régimes de rémunération accessoire clarifiés ;
- la diversification souhaitable des déroulements de carrière, qui passe par un accroissement de la polyvalence et de la mobilité fonctionnelle et géographique ainsi que par des dispositifs nouveaux en matière d'orientation ou de reconversion professionnelles ;
- une plus grande transparence dans l'accès aux emplois publics, notamment de direction, dont les avis de vacance devront permettre un meilleur rapprochement entre profil de poste et profil de carrière ;
- une réforme de l'encadrement supérieur de l'Etat ;
- une meilleure prise en compte des évolutions technologiques sur l'organisation du travail et sur le fonctionnement des services publics.

5.2. La modernisation de la gestion publique doit aussi concerner les procédures financières et les règles de la comptabilité publique.

La procédure de préparation du budget doit être profondément renouvelée afin de mieux associer, dès le printemps, l'ensemble du Gouvernement à la fixation des économies et des priorités budgétaires, d'améliorer l'information fournie au Parlement et la lisibilité de la dépense publique et d'accroître la responsabilité de chaque ministre de répartir les moyens qui lui sont alloués à l'intérieur de contraintes budgétaires plus globales.

L'exécution budgétaire sera rendue transparente notamment par la publication trimestrielle de la situation des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale; l'analyse de la gestion passée de chaque budget et le bilan des résultats obtenus devront désormais précéder la discussion budgétaire pour l'année suivante; la création d'un cadre budgétaire pluriannuel, indispensable à la maîtrise ordonnée des finances publiques, sera consolidée. Enfin, les modalités de la régulation budgétaire seront revues afin de réduire les aléas qui hypothèquent une bonne gestion.

L'effort de modernisation des règles budgétaires et comptables sera poursuivi. Ainsi, la réforme du mode de gestion des crédits déconcentrés et du contrôle financier qui leur est appliqué, expérimentée en 1995 dans deux régions, sera généralisée d'ici au début de la gestion 1997.

L'Etat veillera en outre à mieux gérer son patrimoine. A cette fin, sera créé un organisme chargé des affaires foncières et immobilières de l'Etat. Il aura notamment pour mission de mettre en place une véritable comptabilité patrimoniale de l'Etat. La déconcentration de la gestion du patrimoine de l'Etat sera poursuivie.

II. - La mobilisation du Gouvernement

1. Tous les ministres sont concernés, en tant que chefs de leur administration, par cet impératif de réforme de l'Etat et des services publics.

Le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté est, quant à lui, chargé d'entretenir et de coordonner cet effort collectif. Le ministre de la fonction publique veillera à ce que la modernisation de l'Etat devienne une des principales dimensions du dialogue social qu'il a la charge d'animer.

Sur tous les sujets que je viens d'évoquer, des réflexions approfondies ont été menées et des propositions ont été faites, au cours des dernières années, notamment dans le cadre des travaux du commissariat au Plan, du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations et, en 1994, de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat. Des actions de modernisation ont, par ailleurs, été menées à la suite de la circulaire relative au renouveau du service public du 23 février 1989 et des circulaires du 18 septembre 1992 et du 23 juillet 1993.

Je demande à chacun d'entre vous, en s'appuyant en particulier sur les travaux déjà effectués dans le cadre des démarches que je viens d'évoquer, de me faire des propositions ambitieuses visant à accélérer le rythme et élargir le champ de la modernisation et à mettre en oeuvre avec détermination et de façon concrète les réformes nécessaires.

2. Je souhaite être en mesure de présenter, avant la fin de l'année, un plan triennal de réforme de l'Etat et des services publics.

Je réunirai à la mi-septembre un séminaire gouvernemental que je demande au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté d'organiser. Ce séminaire aura un double objet. Je souhaite d'abord qu'il permette à chacun d'entre vous de s'exprimer très librement sur les objectifs et les priorités de la réforme de l'Etat, sans se limiter à son domaine particulier d'attributions. Nous devons en second lieu déterminer ensemble les principaux axes du plan triennal qui aura pour vocation d'engager la responsabilité du Gouvernement sur la réalisation effective d'un ensemble à la fois circonscrit et ambitieux de réformes précisément identifiées.

3. Je vous demande dès maintenant de bien vouloir préparer une note stratégique, d'une dizaine de pages, sur la modernisation de l'administration dont vous avez la charge.

Après un bref état des lieux, vous présenterez ensuite, en vous référant aux cinq objectifs prioritaires que j'ai retenus pour l'action du Gouvernement, les orientations stratégiques que vous envisagez de mettre en oeuvre pour accélérer la réforme de vos services.

Ces notes seront adressées au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté pour le 1er septembre au plus tard : elles permettront, en effet, de nourrir le débat de notre séminaire. Au cours de ce séminaire, des contributions écrites pour l'élaboration du plan triennal vous seront demandées; elles seront remises au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté pour le 15 octobre.

Vous veillerez à associer à vos réflexions le personnel d'encadrement de vos administrations et à consulter les représentants des personnels.

4. J'ai décidé de confier à un commissaire à la réforme de l'Etat, doté des moyens nécessaires, le soin de faire des propositions opérationnelles et de coordonner la mise en oeuvre des décisions prises.

Cette structure interministérielle de haut niveau, qui fédérera certains organismes existants, aura un rôle déterminant à jouer pour faciliter la mobilisation des administrations. Des décisions seront prises au cours de l'été pour préciser ses attributions, ses moyens et la durée de sa mission.

Vous désignerez, au sein de votre administration, un haut fonctionnaire ayant rang de directeur qui sera l'interlocuteur privilégié du commissariat à la réforme de l'Etat.

Un comité interministériel de la réforme de l'Etat sera mis en place. Il permettra de mieux associer l'ensemble des ministres à la définition et au suivi des actions engagées. Il reprendra notamment les missions actuelles du comité interministériel de l'administration territoriale.

5. Je demande enfin plus particulièrement :

- au ministre de la fonction publique de poursuivre la concertation déjà engagée avec les organisations syndicales et de mettre à l'ordre du jour de la commission de modernisation des services publics placée auprès du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat les orientations que j'ai indiquées ci-dessus; un travail équivalent sera mené par le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, pour la fonction publique territoriale, et par le ministre de la santé publique et de l'assurance maladie, pour la fonction publique hospitalière ;
- au ministre de l'économie et des finances de me proposer, pour la fin septembre, une rénovation de la procédure budgétaire ainsi qu'une première série de mesures visant à renforcer la responsabilité des ordonnateurs, notamment secondaires, qui seront expérimentés dès janvier 1996 ;
- au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté de recueillir, pour la fin septembre, les propositions des préfets sur l'amélioration du travail interministériel, au niveau territorial ;
- au ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion de me proposer, pour la fin septembre, les mesures spécifiques de nature à améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat dans les quartiers en difficulté ;
- au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports d'animer un travail interministériel visant à déterminer les moyens d'assurer une présence plus satisfaisante de l'Etat dans les zones rurales en difficulté, fondée sur le recours aux principes de polyvalence et de mobilité, et de me proposer des mesures en ce sens pour la fin septembre; - au ministre du développement économique et du Plan de proposer, pour la fin septembre, la réforme du commissariat général du Plan.

*

* *

Chaque ministre a certes d'abord le souci de réaliser, dans son domaine de responsabilité, les réformes nécessaires. Cette ambition légitime conduit trop souvent à reporter à plus tard, voire à négliger totalement, l'indispensable modernisation de nos services publics. Or nous devons nous convaincre que, sans une profonde réforme de l'Etat et des services publics, aucune action politique ne pourra relever les défis auxquels notre pays doit aujourd'hui faire face. Je demande donc au Gouvernement de se mobiliser pour entreprendre avec détermination une tâche de longue haleine: la construction, par un effort permanent d'innovation et d'adaptation, de l'Etat et des services publics de l'an 2000.

Alain Juppé

Circulaire 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

NOR: PRMX9702023C

Paris, le 9 mai 1997.

Le Premier ministre
à Mesdames et Messieurs les ministres, ministres déléguée et secrétaires d'État

Les dispositions des décrets n°87-389 et n°87-390 du 15 juin 1987 relatifs respectivement à l'organisation des services d'administration centrale et aux règles de délégation de signature des ministres demeurent applicables. Néanmoins, leurs modalités d'application, qu'avait précisées la circulaire du 15 juin 1987, doivent être revues compte tenu des orientations retenues pour la réorganisation des administrations centrales dans le cadre de la réforme de l'Etat.

Par ailleurs, le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale fournit le cadre juridique adapté pour faire prendre en charge, par des services organisés de manière appropriée, les missions qui, bien que présentant un caractère national et ne pouvant, dès lors, être déconcentrées, ne relèvent pas du champ des compétences des administrations centrales.

I. - Règles d'organisation des administrations centrales

Conformément aux principes arrêtés dans le cadre de la réforme de l'Etat, l'organisation des administrations centrales doit tendre à :

- répartir les attributions entre quelques grandes unités homogènes aux compétences bien définies ;
- favoriser la constitution de circuits d'information simples et cohérents.
- en présence de besoins nouveaux, adapter les structures existantes plutôt que d'en créer de nouvelles.

Sur le premier point, les grandes unités à recomposer ou à mettre en place doivent être l'outil des principales politiques publiques dont vous avez la charge. Il faut éviter absolument le morcellement des attributions entre des structures trop nombreuses qui sont un obstacle à la clarté des missions, à la cohérence et à la compréhension de l'action de l'Etat et à sa capacité d'arbitrage.

De manière générale, la réorganisation des administrations centrales et leur recentrage sur leurs missions essentielles doit conduire à une simplification de leur organisation et à une réduction du nombre d'échelons hiérarchiques.

La présente circulaire a pour objet d'assouplir les règles de fond et de procédure prévues par la circulaire du 15 juin 1987.

A. - Les règles de fond

En application du décret no 87-389 du 15 juin 1987 :

- l'organisation de l'administration centrale de chaque ministère en directions générales, directions et services est fixée par décret en Conseil d'État ;

- l'organisation des directions générales, directions et services des administrations centrales en sous-directions est fixée par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre concerné ;
- l'organisation des sous-directions fait l'objet d'un arrêté du ministre compétent.

Ces règles seront mises en oeuvre selon les principes ci-après énoncés pour chaque type de structures.

1. Les directions générales et directions

Le maintien, ou la création, d'une direction générale peut être envisagé lorsqu'il est nécessaire de regrouper plusieurs directeurs sous l'autorité d'un directeur général, ou bien, à titre exceptionnel, lorsque les effectifs ou les attributions d'une direction sont particulièrement importants. Je rappelle, à cet égard, qu'il n'y a pas de différence de régime juridique entre l'emploi de directeur général et celui de directeur.

Les directions générales et directions sont créées par décret en Conseil d'Etat.

2. Les services

Un service est, en principe, directement rattaché au ministre. Une telle structure a vocation à remplir une mission commune à l'ensemble des directions d'un ministère.

A cet égard, lorsque le maintien ou la création d'une structure d'administration centrale, dépendant directement de votre autorité, autre qu'une direction générale ou qu'une direction, s'avère nécessaire, il conviendra de la regarder comme un service, quelle que soit son appellation, pour l'application du décret n°87-389 du 15 juin 1987. Son existence doit être prévue par décret en Conseil d'Etat.

Néanmoins, lorsqu'une direction générale, ou direction, importante par ses missions ou ses effectifs, justifie le maintien ou la création d'un service en son sein, une dérogation peut être admise à la règle de rattachement direct des services au ministre. Dans ce cas, l'existence du service considéré est prévue par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre compétent

3. Les sous-directions

A la différence de ce qu'avait prévu la circulaire du 15 juin 1987, chaque ministre pourra organiser par arrêté les sous-directions de son administration centrale de la manière qui lui paraîtra la plus appropriée. Néanmoins, l'organisation en bureaux pourra être maintenue si vous le jugez préférable.

Cet assouplissement est commandé par l'évolution des missions des administrations centrales telle qu'elle a été rappelée ci-dessus. Le rôle qui est désormais le leur n'implique plus nécessairement la structure hiérarchisée traditionnelle des sous-directions en bureaux.

Lorsqu'une structure du niveau de celles visées aux points 1, 2 et 3 ci-dessus doit être créée, ou maintenue, à titre exceptionnel, sous une autre dénomination que celle de direction, service ou sous-direction (par exemple délégation), les règles qui régissent les directions, services et sous-directions demeurent applicables.

Par ailleurs, il vous est possible de prévoir, dans le cadre de la réorganisation de votre administration centrale, qu'un directeur sera en position d'adjoint auprès d'un directeur général.

Je rappelle qu'une direction, un service ou une sous-direction ne peut être créé que si l'emploi budgétaire correspondant de directeur, de chef de service ou de sous-directeur existe et que le décret no 55-1226 du 19 septembre 1955 modifié relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat doit être strictement respecté.

Enfin, le décret d'organisation ne doit pas se limiter à nommer les directions et services qu'il énumère. Il doit aussi en préciser brièvement leurs missions. Il en va de même, s'agissant de l'arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre concerné, pour les sous-directions et de l'arrêté ministériel organisant les sous-directions. Les organigrammes qui résultent des textes d'organisation doivent permettre d'identifier les responsables des unités que ces textes organisent ou des missions qu'ils mettent en place.

B. - Règles de procédure

Lorsque vous serez amené à modifier les structures de votre administration centrale, vous vous rapprocherez, avant même la préparation des projets de décret ou d'arrêté, du ministre chargé de la réforme de l'Etat et de la fonction publique qui est particulièrement chargé de veiller à la bonne mise en oeuvre des orientations que j'ai retenues et qui, en vertu de leur décret d'attribution, contresigne ces textes.

Conformément aux dispositions du décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires, vous soumettrez au comité technique paritaire de votre département le projet de décret d'organisation du ministère ainsi que les projets d'arrêté interministériel organisant les directions et services en sous-directions et d'arrêté organisant les sous-directions.

Le décret d'organisation d'un ministère étant pris en Conseil d'Etat, vous en saisissez la Haute Assemblée dans les conditions habituelles. Vous m'adresserez ensuite ce texte, après recueil des contreseings, pour signature et publication au Journal officiel.

L'arrêté interministériel relatif à l'organisation des directions et services qui vous sont directement rattachés en sous-directions, ainsi que l'arrêté ministériel fixant l'organisation des sous-directions feront l'objet d'une publication au Journal officiel.

II. - Règles de création et d'organisation des services à compétence nationale

Il existe dans de nombreux ministères des missions de gestion, d'études techniques, de production de biens ou de prestation de services, ainsi que d'autres missions à caractère opérationnel, qui n'entrent pas dans le rôle des administrations centrales tel qu'il est défini par le décret n°92-604 du 1er juillet 1992 modifié portant charte de la déconcentration.

Il s'agit de missions qui présentent un caractère national et ne peuvent être, par conséquent, déconcentrées au niveau territorial.

Or jusqu'à une date récente, les textes relatifs à l'organisation des administrations civiles de l'Etat ne prévoyaient ni l'existence de ces services ni leur place dans cette organisation.

En conséquence, le décret no 97-463 du 9 mai 1997 modifiant la loi d'orientation no 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret no 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration a prévu, dans l'organisation des administrations civiles de l'Etat, l'existence des services à compétence nationale.

Ce décret est intervenu après que le Conseil constitutionnel a déclaré le caractère réglementaire des dispositions de l'article 2 de la loi n°92-125 du 6 février 1992 par décision n°97-180 L du 21 janvier 1997.

Le décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale a prévu les modalités de création de ces services, ainsi que certaines règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement. Il est applicable aux services du ministère de la défense.

Pour mener à bien la réorganisation des administrations centrales, le cadre juridique désormais fourni par les services à compétence nationale doit constituer un instrument qui facilitera la redéfinition des missions de vos administrations centrales, conformément aux textes en vigueur, c'est-à-dire la conception, l'animation, et l'évaluation des politiques publiques ainsi que la législation, et la redéfinition de leurs structures.

La création de services à compétence nationale obéira à un certain nombre de règles précisées ci-après.

1. La création des services à compétence nationale

Les règles de création sont prévues par l'article 2 du décret n°97-464 du 9 mai 1997 précité.

Le dispositif fixé par ce texte est pragmatique et ménage toute la souplesse nécessaire pour permettre de choisir, pour les services centraux que vous déciderez d'ériger en service à compétence nationale, la formule la plus appropriée aux objectifs poursuivis.

Cette souplesse se traduit dans le fait que l'article 2 du décret consacre deux formules alternatives de création de services à compétence nationale.

D'une part, au premier alinéa de l'article 2, est prévu un régime de large autonomie. Il s'agit des services à compétence nationale placés directement sous votre autorité : ils sont créés par décret en Conseil d'Etat. Etant ainsi créés, les responsables de ces services peuvent bénéficier d'une délégation de pouvoir.

D'autre part, a été prévue l'hypothèse d'une autonomie moins importante qui peut être jugée plus adaptée dans certains cas. Il s'agit des services qui sont placés sous l'autorité d'un directeur d'administration centrale, d'un chef de service ou d'un sous-directeur : ils sont créés par arrêté conjoint du ministre dont ils relèvent, du ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et du ministre chargé du budget. Leur responsable peut bénéficier d'une délégation de signature.

Toutefois, s'il apparaît nécessaire qu'un service à compétence nationale non rattaché directement au ministre exerce des compétences par délégation de celui-ci, il sera créé par décret en Conseil d'Etat.

Je vous précise, enfin, que les services à compétence nationale qui dépendent de votre administration devront apparaître distinctement dans les textes d'organisation de votre département ministériel. Ceux-ci devront clairement séparer les structures d'administration centrale et les services à compétence nationale. Lorsque les textes seront distincts, ce qui est a priori souhaitable, les actes réglementaires de création de services à compétence nationale et ceux de réorganisation de votre administration centrale devront être concomitants.

2. Les missions des services à compétence nationale

Les types de missions qui peuvent être confiées aux services à compétence nationale sont définies à l'article 1er du décret n°97-464 du 9 mai 1997.

Il est nécessaire tout d'abord que ces missions présentent un caractère national et que, par suite, elles ne puissent être déconcentrées.

Ces missions doivent, en outre, relever d'une des catégories suivantes : fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toutes les autres missions à caractère opérationnel n'entrant pas dans le rôle des administrations centrales. Les textes qui portent création des services à compétence nationale doivent définir précisément les missions qui leur sont confiées. L'organisation interne des services à compétence nationale sera fixée par arrêté ministériel au moins dans ses grandes lignes.

S'agissant des compétences qui peuvent être dévolues aux services à compétence nationale, le décret n°97-463 du 9 mai 1997 modifiant la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n°92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration a apporté deux compléments au décret no 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles :

- d'une part, en complétant le deuxième alinéa de l'article 1er du décret du 15 janvier 1997 par la mention des chefs de services à compétence nationale, il a maintenu en vigueur les dispositions qui donnent compétence en matière de décisions administratives individuelles aux services à compétence nationale existant antérieurement à sa publication ;
- d'autre part, en complétant, par une mention identique, le 2° de l'article 2 de ce décret, il permet, par décret en Conseil d'Etat, de confier à de futurs services à compétence nationale le pouvoir de prendre des décisions administratives individuelles entrant dans le champ des compétences qui leur seront confiées.

Vous pourrez en outre déléguer votre signature aux chefs des services à compétence nationale que vous créerez, aux fins de prendre certaines des décisions administratives individuelles que le Gouvernement aura décidé de maintenir au plan central. En vertu des dispositions du 1° de l'article 2 du décret du 15 janvier 1997, il est en effet possible de déroger au principe de déconcentration des décisions individuelles par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres.

Par ailleurs, la circonstance qu'une structure d'administration centrale existante remplit à la fois des tâches d'administration centrale et d'autres de service à compétence nationale ne doit pas faire obstacle à sa transformation en service à compétence nationale. L'analyse des missions et des moyens doit permettre de déterminer la bonne ligne de partage qui se traduira par une définition précise des missions confiées au service à compétence nationale.

Enfin la création d'un service à compétence nationale ne doit avoir aucune incidence sur l'organisation des services déconcentrés et leurs relations avec les préfets telles qu'elles résultent des décrets n°82-389 et n°82-390 du 10 mai 1982 relatifs, respectivement, aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans le département, et aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics. En tout état de cause la mission de pilotage des services déconcentrés est une fonction d'administration centrale et ne peut être dévolue à un service à compétence nationale.

3. Les conditions de gestion des services à compétence nationale

L'action des services à compétence nationale s'inscrit dans le cadre des objectifs que leur fixe le ministre ou l'administration centrale auxquels ils sont rattachés.

Le texte portant création d'un service à compétence nationale doit être accompagné d'un document présentant une description du mode de gestion qui sera mis en oeuvre. Ce rapport portera sur trois aspects au moins : on y trouvera, d'une part, une description complète des missions que le service devra remplir, ensuite une définition des résultats attendus et des outils de compte rendu de ces résultats, enfin la méthode retenue pour définir les ressources allouées au service.

Les services créés dans les conditions fixées par le premier alinéa de l'article 2 du décret n°97-464 du 9 mai 1997 par décret en Conseil d'Etat peuvent bénéficier d'une large autonomie de gestion, dès lors que leur responsable est titulaire d'une délégation de pouvoir et qu'il est ordonnateur secondaire. Lorsque la nature des missions et leur importance le justifient, la formule du budget annexe, ou celle du compte de commerce, peut être envisagée dans les conditions prévues par les lois et règlements. Les formules inspirées des centres de responsabilité et des contrats de service peuvent également être utilisées. Dans ces derniers cas, les relations entre le service et l'autorité dont il relève seront décrites dans un contrat, qui pourra avoir un caractère pluriannuel.

Pour les services créés dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article 2 du décret n°97-464 du 9 mai 1997, le responsable peut bénéficier d'une simple délégation de signature ; son autonomie de gestion sera plus limitée.

Au cas par cas, selon la nature des missions exercées et le degré d'autonomie que vous souhaitez donner au service concerné, vous choisirez la formule la plus appropriée.

Pour ceux de ces services qui n'atteignent pas la taille critique autorisant une réelle capacité de gestion, sans surcoût par rapport à la situation antérieure, et qui sont implantés hors de l'agglomération parisienne, des modalités particulières de gestion seront définies, en relation avec les services déconcentrés du ministère concerné.

Selon les cas, le contrôle financier pourra être exercé soit au niveau central, soit au niveau déconcentré. Les modalités d'exercice du visa seront définies par le contrôleur financier en liaison avec l'ordonnateur du service. Elles seront modulées en fonction des enjeux budgétaires et de la qualité de la gestion du service. L'usage d'engagements globaux sera réservé aux crédits pour lesquels la gestion actuelle et prévisionnelle repose sur des outils de gestion fiables et efficaces.

4. Les conditions de nomination et les pouvoirs du responsable

Les conditions de nomination du responsable du service sont déterminées par les textes régissant l'emploi affecté à cette fonction.

Afin notamment de permettre que les services à compétence nationale puissent comporter certains emplois de direction, l'article 4 du décret n°97-464 du 9 mai 1997 portant dispositions générales relatives aux services à compétence nationale a complété le décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 en y mentionnant explicitement les services à compétence nationale.

En application des dispositions des articles 63 et 64 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, le responsable du service à compétence nationale peut, le cas échéant, avoir la qualité d'ordonnateur secondaire ou d'ordonnateur délégué de l'ordonnateur principal, selon le degré d'autonomie budgétaire que l'on souhaite lui confier. Il suffit que cela soit prévu par le règlement de comptabilité du ministère concerné

5. Les personnels des services à compétence nationale

La transformation en service à compétence nationale d'un service appartenant actuellement à une administration centrale n'affecte pas la situation statutaire et indemnitaire des agents concernés.

6. Les comités techniques paritaires

Le comité technique paritaire compétent pour un service à compétence nationale est celui institué en application de l'article 3 du décret n°82-452 du 28 mai 1982.

Toutefois, en application de l'article 4 de ce même décret, vous pourrez mettre en place un comité technique paritaire spécial lorsque vous le jugerez utile, notamment pour les services à compétence nationale qui vous sont directement rattachés et dont l'importance ou la nature le justifie.

Dans différents départements ministériels certaines missions sont d'ores et déjà confiées à des services qui ont une compétence nationale et qui ne sont pas incorporés dans les administrations centrales. Ces services ont été institués par décret, ou arrêté, et portent des dénominations variables.

Ils constituent des services à compétence nationale au sens du dispositif du décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale. Les adaptations commandées par les textes généraux désormais applicables aux services à compétence nationale devront être prises, selon le cas de figure, par décret en Conseil d'Etat ou par arrêté interministériel.

De manière générale, pour vous aider à déterminer les fonctions qui sont confiées aux services à compétence nationale, j'ai demandé au Commissariat à la réforme de l'Etat de vous apporter son concours. Vous ferez appel à lui avant même la préparation des projets de décret ou d'arrêté qui transformeront certaines structures en services à compétence nationale, ou compléteront les dispositions existantes les concernant.

J'insiste sur l'importance que j'attache à ce que, au terme de cet exercice, l'Etat soit doté d'une organisation administrative claire traçant des limites précises entre les administrations centrales, les services à compétence nationale et les services déconcentrés au niveau territorial. A cette fin vous établirez un organigramme général de votre département ministériel que vous adresserez au secrétaire général du Gouvernement.

Pour le reste la procédure prévue au I-B est applicable.

III. - Règles applicables aux délégations de signature des ministres

Je rappelle que le décret n°47-233 du 23 janvier 1947 modifié constitue le complément nécessaire des décrets n°87-389 relatif à l'organisation des administrations centrales et n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale. Il soumet en effet au respect des règles d'organisation hiérarchique fixées par les décrets et arrêtés d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale, les délégations de signature ministérielle.

1° Le décret no 97-464 du 9 mai 1997 portant dispositions générales relatives aux services à compétence nationale a modifié le décret no 47-233 du 23 janvier 1947 modifié, de manière à mentionner explicitement cette catégorie de services. De même, le décret no 88-91 du 27 janvier 1988 autorisant le ministre de la défense à déléguer par arrêté sa signature a été modifié dans le même sens.

2° Pour le reste des dispositions du décret no 47-233 du 23 janvier 1947 demeurent applicables.

Ainsi, les dispositions relatives à la délégation de signature ministérielle aux directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet sont maintenues dans leur principe. Je rappelle qu'elles ne vous permettent de déléguer votre signature au directeur, directeur adjoint et chef de votre cabinet que dans les matières où vous n'avez pas déjà donné délégation aux fonctionnaires de vos administrations centrales (affaires dépassant la compétence d'une seule direction par exemple). En dehors de ce cas, l'utilisation de la délégation par votre directeur, directeur adjoint ou chef de cabinet entacherait d'incompétence l'acte signé en votre nom. Vous veillerez donc, afin d'éviter des risques contentieux dont l'expérience montre qu'ils ne sont pas négligeables, à rappeler dans l'arrêté de délégation la règle posée par l'article 1^{er} (1°) du décret du 23 janvier 1947.

Alain Juppé

2.2. Textes relatifs aux archives

- Code du patrimoine, articles L. 211-1 et suivants
- Code général des collectivités territoriales (partie législative), articles L. 1421-1 et suivants
- Code général des collectivités territoriales (partie réglementaire), articles R. 1421-1 et suivants
- Décret n°79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques
- Décret n°79-1038 du 3 décembre 1979 relatif à la communication des documents d'archives publiques
- Arrêté du 25 mars 2002 relatif à l'organisation de la direction des Archives de France
- Arrêté du 25 mars 2002 portant organisation des services de la direction des Archives de France

CODE DU PATRIMOINE

LIVRE II – ARCHIVES

Titre Ier Régime général des archives

Chapitre 1er : Dispositions générales

Article L. 211-1

Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité.

Article L. 211-2

La conservation des archives 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.

Article L211-3

Tout fonctionnaire ou agent chargé de la collecte ou de la conservation d'archives en application des dispositions du présent titre est tenu au secret professionnel en ce qui concerne tout document qui ne peut être légalement mis à la disposition du public.

Article L. 211-4

Les archives publiques sont :

- a) Les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics ;
- b) Les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public ;
- c) Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels.

Article L. 211-5

Les archives privées sont l'ensemble des documents définis à l'article L. 211-1 qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 211-4.

Article L. 211-6

Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Chapitre 2 : Collecte, conservation et protection

Section 1 : archives publiques

Sous-section 1 : Dispositions générales

Article L. 212-1

Les archives publiques, quel qu'en soit le possesseur, sont imprescriptibles.

Article L. 212-2

Les conditions de la conservation des archives publiques sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Ce décret détermine les cas où l'administration des archives laisse le soin de la conservation des documents d'archives produits ou reçus par certaines administrations ou certains organismes aux services compétents de ces administrations ou organismes. Il fixe les conditions de la coopération entre l'administration des archives et ces administrations ou organismes.

Article L. 212-3

A l'expiration de leur période d'utilisation courante par les services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus, les documents mentionnés à l'article L. 211-4 et autres que ceux mentionnés à l'article L. 212-4 font l'objet d'un tri pour séparer les documents à conserver et les documents dépourvus d'intérêt administratif et historique, destinés à l'élimination.

La liste des documents destinés à l'élimination ainsi que les conditions de leur élimination sont fixées en accord entre l'autorité qui les a produits ou reçus et l'administration des archives.

Article L. 212-4

(Loi n° 2004-801 du 7 août 2004 art. 18 VIII Journal Officiel du 7 août 2004)

Lorsque les documents visés à l'article L. 211-4 comportent des données à caractère personnel collectées dans le cadre de traitements automatisés régis par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ces données font l'objet, à l'expiration de la durée prévue au 5° de l'article 6 de ladite loi, d'un tri pour déterminer les données destinées à être conservées et celles, dépourvues d'intérêt scientifique, statistique ou historique, destinées à être détruites.

Les catégories de données destinées à la destruction ainsi que les conditions de leur destruction sont fixées par accord entre l'autorité qui les a produites ou reçues et l'administration des archives.

Article L. 212-5

Lorsqu'il est mis fin à l'existence d'un ministère, service, établissement ou organisme détenteur d'archives publiques, celles-ci doivent être, à défaut d'une affectation différente déterminée par l'acte de suppression, versées à l'administration des archives.

Sous-section 2 : Archives des collectivités territoriales

Paragraphe 1 : Dispositions générales

Article L. 212-6

Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur. Toutefois, les régions et la collectivité territoriale de Corse peuvent également confier la conservation de leurs archives, par convention, respectivement au service d'archives du département où se trouve le chef-lieu de la région ou de la collectivité territoriale de Corse.

Article L. 212-7

Les collectivités territoriales continuent de bénéficier, pour la conservation et la mise en valeur de leurs archives, des concours financiers de l'Etat dans les conditions en vigueur au 1er janvier 1986.

Article L. 212-8

Les services départementaux d'archives sont financés par le département. Ils sont tenus de recevoir et de gérer les archives des services déconcentrés de l'Etat ayant leur siège dans le département. Ceux-ci sont tenus de les y verser. Il en va de même des autres archives publiques constituées dans leur ressort ainsi que des archives que les communes sont tenues ou décident de déposer aux archives départementales. Les services départementaux d'archives peuvent également recevoir des archives privées.

Article L. 212-9

Par dérogation à l'article 41 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, des personnels scientifiques et de documentation de l'Etat peuvent être mis à disposition du département pour exercer leurs fonctions dans les services départementaux d'archives.

Article L. 212-10

La conservation et la mise en valeur des archives appartenant aux collectivités territoriales, ainsi que de celles gérées par les services départementaux d'archives en application des articles L. 212-6 et L. 212-8 sont assurées conformément à la législation applicable en la matière sous le contrôle scientifique et technique de l'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, et notamment les conditions dans lesquelles les conservateurs d'archives, appartenant au personnel scientifique de l'Etat, mis à disposition du président du conseil général ou régional ou, en Corse, du président du conseil exécutif, peuvent assurer le contrôle scientifique et technique prévu à l'alinéa précédent.

Paragraphe 2 : Dépôt des archives communales

Article L. 212-11

Les documents de l'état civil ayant plus de cent cinquante ans de date, les plans et registres cadastraux ayant cessé d'être en service depuis au moins trente ans et les autres documents d'archives ayant plus de cent ans de date, conservés dans les archives des communes de moins de 2 000 habitants, sont obligatoirement déposés aux archives du département, sauf dérogation accordée par le préfet sur la demande du maire.

Article L. 212-12

Les documents mentionnés à l'article L. 212-11, conservés dans les archives des communes de 2 000 habitants ou plus, peuvent être déposés par le maire, après délibération du conseil municipal, aux archives du département.

Ce dépôt est prescrit d'office par le préfet, après une mise en demeure restée sans effet, lorsqu'il est établi que la conservation des archives d'une commune n'est pas convenablement assurée.

Article L. 212-13

Lorsqu'il s'agit de documents présentant un intérêt historique certain et dont il est établi que les conditions de leur conservation les mettent en péril, le préfet peut mettre en demeure la commune de prendre toutes mesures qu'il énumère.

Si la commune ne prend pas ces mesures, le préfet peut prescrire le dépôt d'office de ces documents aux archives du département, quelles que soient l'importance de la commune et la date des documents.

Article L. 212-14

Les documents mentionnés aux articles L. 212-11 à L. 212-13, déposés par le maire, restent la propriété de la commune.

La conservation, le classement et la communication des documents d'archives communales déposés sont assurés dans les conditions prévues pour les archives départementales proprement dites.

Il n'est procédé, dans les fonds d'archives communales déposés aux archives du département, à aucune élimination sans l'autorisation du conseil municipal.

Chapitre 3 : Régime de communication

Article L. 213-1

Les documents dont la communication était libre avant leur dépôt aux archives publiques continueront d'être communiqués sans restriction d'aucune sorte à toute personne qui en fera la demande.

Les documents mentionnés à l'article 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi.

Tous les autres documents d'archives publiques pourront être librement consultés à l'expiration d'un délai de trente ans ou des délais spéciaux prévus à l'article L. 213-2.

Article L. 213-2

Le délai au-delà duquel les documents d'archives publiques peuvent être librement consultés est porté à :

- a) Cent cinquante ans à compter de la date de naissance pour les documents comportant des renseignements individuels de caractère médical ;
- b) Cent vingt ans à compter de la date de naissance pour les dossiers de personnel ;
- c) Cent ans à compter de la date de l'acte ou de la clôture du dossier pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, y compris les décisions de grâce, pour les minutes et répertoires des notaires ainsi que pour les registres de l'état civil et de l'enregistrement ;
- d) Cent ans à compter de la date de recensement ou de l'enquête, pour les documents contenant des renseignements individuels ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, collectés dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics ;
- e) Soixante ans à compter de la date de l'acte pour les documents qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Article L. 213-3

Sous réserve, en ce qui concerne les minutes des notaires, des dispositions de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI, l'administration des archives peut autoriser la consultation des documents d'archives publiques avant l'expiration des délais prévus au troisième alinéa de l'article L. 213-1 et à l'article L. 213-2.

Cette consultation n'est assortie d'aucune restriction, sauf disposition expresse de la décision administrative portant autorisation.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa du présent article, aucune autorisation ne peut être accordée aux fins de permettre la communication, avant l'expiration du délai légal de cent ans, des renseignements mentionnés au d de l'article L. 213-2.

Article L. 213-4

Toute administration détentrice d'archives publiques ou privées est tenue de motiver tout refus qu'elle oppose à une demande de communication de documents d'archives.

Article L. 213-5

(Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 art. 78 XIV a 7° Journal Officiel du 10 décembre 2004)

Les dispositions des articles L. 213-1 à L. 213-3, L. 213-6 et L. 213-7 sont affichées de façon très apparente dans les locaux ouverts au public de l'administration des archives et des services des collectivités territoriales qui détiennent des archives publiques.

Article L. 213-6

Lorsque l'Etat et les collectivités territoriales reçoivent des archives privées à titre de don, de legs, de cession, de dépôt révocable ou de dation au sens de l'article 1131 et du I de l'article 1716 bis du code général des impôts, les administrations dépositaires sont tenues de respecter les conditions auxquelles la conservation et la communication de ces archives peuvent être soumises à la demande des propriétaires.

Article L. 213-7

(Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 art. 78 XIV a 8° Journal Officiel du 10 décembre 2004)

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont délivrés les expéditions et extraits authentiques de documents d'archives.

Un décret fixe le tarif des droits d'expédition ou d'extrait authentique des pièces conservées dans les services d'archives de l'Etat, des départements et des communes.

Article L. 213-8

Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

**CODE GENERAL
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**
(partie législative)

1^{ère} PARTIE : DISPOSITIONS GENERALES

LIVRE IV : SERVICES PUBLICS LOCAUX

Titre II : Dispositions propres à certains services public locaux

Chapitre 1^{er} : Services culturels des collectivités territoriales

Section 1^{ère} : Archives

Article L. 1421-1

(Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 art. 4 I Journal Officiel du 24 février 2004)

Les règles générales relatives aux archives des collectivités territoriales sont fixées par les dispositions des articles L. 212-6 à L. 212-10 et L. 212-33 du code du patrimoine.

Article L. 1421-2

(Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 art. 4 I Journal Officiel du 24 février 2004)

Les règles relatives au dépôt des archives communales sont fixées par les dispositions des articles L. 212-11 à L. 212-14 du code du patrimoine.

Article L. 1421-3

(Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 art. 4 I Journal Officiel du 24 février 2004)

Les règles relatives au droit de préemption sur les archives privées exercé par l'Etat pour le compte et à la demande des collectivités territoriales sont fixées par les dispositions des articles L. 212-34 à L. 212-36 du code du patrimoine.

**CODE GENERAL
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**
(partie réglementaire)

1^{ère} PARTIE : DISPOSITIONS GENERALES

LIVRE IV : SERVICES PUBLICS LOCAUX

Titre II : Dispositions propres à certains services public locaux

Chapitre 1^{er} : Archives

Section 1^{ère} : Règles générales en matière de propriété, conservation et mise en valeur

Article R. 1421-1

Le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives des régions, des départements et des communes, mentionné à l'article L. 1421-6, porte sur les conditions de gestion, de collecte, de tri, d'élimination des documents courants, intermédiaires et définitifs et sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives. Il est destiné à assurer la sécurité des documents, le respect de l'unité des fonds et de leur structure organique, la qualité scientifique et technique des instruments de recherche, la compatibilité des systèmes de traitement, la mise en valeur du patrimoine archivistique.

Il s'exerce sur pièces ou sur place.

Article R. 1421-2

Le contrôle scientifique et technique sur les archives des collectivités territoriales est exercé au nom de l'Etat par la direction des Archives de France, sous l'autorité du ministre chargé de la culture, dans les conditions suivantes.

Le directeur des Archives de France et les inspecteurs généraux des archives assurent le contrôle sur l'ensemble des archives des collectivités territoriales.

Les directeurs des services départementaux d'archives des départements chefs-lieux de régions assurent le contrôle sur les archives régionales telles qu'elles sont définies à l'article L. 1421-1.

Les directeurs des services départementaux d'archives assurent le contrôle sur les archives des établissements départementaux et sur les archives communales dans les limites du département.

Article R. 1421-3

Le visa du ministre chargé de la culture ou de son représentant est requis pour l'élimination des documents des collectivités territoriales.

Article R. 1421-4

Les fonctionnaires mentionnés à l'article R. 1421-2 s'assurent que les collectivités territoriales conservent leurs archives dans un bâtiment public et que la consultation par le public s'exerce exclusivement dans ce bâtiment.

Ils s'assurent également des mesures prévues par les collectivités territoriales pour la préservation de leurs archives en cas de péril. Ils leur notifient les conclusions de ces contrôles.

Article R. 1421-5

Les collectivités territoriales informent le préfet de tout sinistre, soustraction ou détournement d'archives.

Article R. 1421-6

Les collectivités territoriales informent le préfet de tout projet de construction, d'extension ou d'aménagement de bâtiments à usage d'archives ainsi que des projets de travaux dans ces bâtiments.

Le préfet dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître son avis à la collectivité territoriale concernée. Les travaux ne peuvent commencer avant la transmission de cet avis.

Toute attribution de subvention en application de l'article L. 1421-5 est subordonnée au visa technique de la direction des Archives de France.

Article R. 1421-7

Dans l'année suivant son entrée en fonctions, l'archiviste de chaque collectivité territoriale dresse un procès-verbal de récolement topographique des fonds d'archives qui tient lieu d'inventaire de prise en charge. Ce document, contresigné par l'autorité territoriale, est transmis au préfet.

Article R. 1421-8

Les collectivités territoriales remettent chaque année au préfet un rapport relatif à la situation, à l'activité et au fonctionnement de leur service d'archives, accompagné des éléments statistiques nécessaires à l'élaboration du rapport annuel sur les archives publiques en France, ainsi qu'un programme de travail pour l'année à venir.

Elles adressent au préfet les instruments de recherche élaborés par leur service d'archives. Ces instruments de recherche sont mis à la disposition du public.

Section II : Règles particulières aux archives communales

Article R1421-9

Les archives communales conservent, trient, classent, inventorient et communiquent, sous réserve des dispositions des articles L. 1421-7 à L. 1421-9 :

1° Les documents provenant des assemblées, administrations et établissements publics municipaux ;

2° Les documents qui leur sont remis à titre onéreux ou gratuit, temporaire ou définitif.

Article R1421-10

Le directeur du service départemental d'archives remet à la commune, dans les plus brefs délais, un état sommaire et, ultérieurement, un répertoire détaillé des documents déposés par le maire.

Le directeur du service départemental d'archives assure la conservation, le classement et la communication de ces documents.

Article R1421-11

La dérogation prévue à l'article L. 1421-7 est accordée par le préfet après avis du directeur du service départemental d'archives.

Article R1421-12

Le dépôt d'office prévu au deuxième alinéa de l'article L. 1421-8 est prescrit par le préfet, à l'expiration d'un délai de six mois suivant la mise en demeure restée sans effet, lorsque le directeur du service départemental d'archives établit, par un rapport écrit, que la conservation des archives d'une commune n'est pas convenablement assurée.

Article R1421-13

Dans le cas prévu à l'article L. 1421-9 la mise en demeure est adressée à la commune par le préfet lorsque le directeur du service départemental d'archives établit, par un rapport écrit, que les conditions de conservation des documents mentionnés à cet article les mettent en péril.

Le dépôt d'office prévu par le même article peut être prescrit par le préfet si, à l'expiration d'un délai de six mois après la mise en demeure, celle-ci est restée sans effet.

Section III : Règles particulières aux archives départementales

Article R1421-14

Les archives départementales conservent, trient, inventorient et communiquent :

a) Les documents provenant des administrations, tribunaux, établissements et organismes de toute nature, antérieurs à la Révolution française, qui leur ont été attribués par la loi ;

b) Les documents provenant des assemblées, administrations et établissements publics départementaux depuis 1789 ;

c) Les documents provenant des services déconcentrés de l'Etat et des établissements publics nationaux fonctionnant ou ayant fonctionné sur le territoire du département depuis 1789, sous réserve des dispositions de l'article R. 1421-15 ;

d) Les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels exerçant ou ayant exercé sur le territoire du département ;

e) Les documents mentionnés par l'article L. 1421-7, sous réserve de la dérogation prévue audit article, et par les articles L. 1421-8 et L. 1421-9 ;

f) Tous autres documents qui leur sont remis à titre onéreux ou gratuit, temporaire ou définitif.

Article R1421-15

Les documents visés à l'article 5 du décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques et provenant des services, organismes et établissements sis hors de Paris peuvent être déposés par les archives nationales aux archives départementales avec l'accord du conseil général du département.

Section IV : Règles particulières aux archives régionales

Article R1421-16

Les archives régionales conservent, trient, classent, inventorient et communiquent, sous réserve des dispositions de l'article L. 1421-1 :

1° Les documents provenant des assemblées, administrations et établissements publics régionaux ;

2° Les documents qui leur sont remis à titre onéreux ou gratuit, temporaire ou définitif.

Décret n°79-1037 du 3 décembre 1979

relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques.

Sur le rapport du ministre de la culture et de la communication, Vu la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, et notamment son article 32 ;

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

Vu le code des communes, et notamment son article L. 317-2 ;

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

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

Titre Ier

Dispositions générales

Article 1

La direction des Archives de France exerce toutes les attributions confiées par la loi susvisée du 3 janvier 1979 à l'administration des archives, à l'exception de celles qui concernent les archives des ministères des affaires étrangères et de la défense et des services et établissements qui en dépendent ou y sont rattachés.

Article 2

Elle gère les archives nationales et départementales ; elle contrôle les archives publiques autres que celles des affaires étrangères et de la défense.

Elle a pour mission :

a) Le contrôle de la conservation des archives courantes dans les locaux des services, établissements et organismes publics, y compris les offices publics ou ministériels, qui les ont produites ou reçues ;

b) La conservation ou le contrôle de la conservation des archives intermédiaires dans les dépôts publics de préarchivage selon le statut propre de chacun de ces dépôts ;

c) La conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives définitives après leur transfert dans les dépôts des archives nationales et départementales ;

d) La conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives privées qui sont acquises par les services d'archives nationaux et départementaux ou qui leur sont remises à titre de don, de legs, de cession, de dépôt révocable ou de dation au sens de la loi susvisée du 31 décembre 1968.

Article 3

Les services d'archives des affaires étrangères assurent la gestion des archives provenant de l'administration centrale, des postes diplomatiques et consulaires et des établissements placés sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, ils assurent à ce titre :

a) La conservation et le classement des archives courantes et intermédiaires ;

b) La conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des documents conservés dans le dépôt central ou dans des dépôts annexes des archives ;

c) La conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives privées qui sont acquises par le ministère ou qui lui sont remises à titre de don, de legs, de cession, de dépôt révocable ou de dation au sens de la loi susvisée du 31 décembre 1968.

Article 4

Les services d'archives relevant du ministère de la défense assurent la gestion des archives provenant de l'ensemble des forces, services, établissements et organismes des armées ainsi que des services et établissements dont le rattachement aux services d'archives de ce ministère est prévu par décret.

Ils assurent à ce titre :

- a) Le contrôle de la conservation des archives courantes ;
- b) La conservation ou le contrôle de la conservation des archives intermédiaires ;
- c) La conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des documents conservés dans les dépôts centraux et annexes des archives ;
- d) La conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives privées qui sont acquises par le ministère ou qui lui sont remises à titre de don, de legs, de cession, de dépôt révocable ou de dation au sens de la loi susvisée du 31 décembre 1968.

Titre II

Organisation des services d'archives

Article 5

Les archives nationales sont constituées par l'ensemble des dépôts centraux des archives de l'Etat gérés par la direction des Archives de France, en quelque lieu que ces dépôts soient établis.

Les archives nationales conservent, trient, classent, inventorient et communiquent :

- a) Les documents provenant des organes centraux de l'Etat, depuis les origines de la nation française ;
- b) Les documents provenant des services, établissements et organismes publics dont la compétence s'étend ou s'est étendue à l'ensemble du territoire français ;
- c) Tous autres documents qui leur sont attribués ou remis à titre onéreux ou gratuit, temporaire ou définitif.

Article 6

Abrogé par décret n°2000-318 du 7 avril 2000 article 4 (JORF 9 avril 2000)

Article 7

Abrogé par décret n°2000-318 du 7 avril 2000 article 4 (JORF 9 avril 2000)

Article 8

Abrogé par décret n°2000-318 du 7 avril 2000 article 4 (JORF 9 avril 2000)

Article 9

Les documents déposés dans les conservations des hypothèques depuis plus de cinquante ans et moins de cent ans sont versés dans des centres d'archives spéciaux, habilités à en délivrer des copies ou extraits suivant les modalités déterminées par un arrêté des ministres de la justice et du budget.

Les documents déposés dans les conservations depuis plus de cent ans sont obligatoirement versés, à Paris, aux archives nationales et, au chef-lieu de chaque département, aux archives départementales.

Article 10

Les services centraux des administrations publiques peuvent, dans les conditions fixées par un arrêté conjoint du ministre chargé de la culture et du ministre intéressé, conserver, trier, classer, inventorier et communiquer leurs archives et celles des services ou établissements qui leur sont rattachés dans des dépôts dont ils assurent la gestion.

Les entreprises et établissements publics et les organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public peuvent également assurer la gestion de leurs archives avec l'accord de leur administration de tutelle et de la direction des Archives de France.

Article 11

Le contrôle de la direction des Archives de France sur les dépôts définis aux articles 8, 9 et 10 ci-dessus est exercé par les inspecteurs généraux des archives, les directeurs des services d'archives des départements et les conservateurs en chef et conservateurs d'archives spécialement habilités à cet effet.

Titre III

Collecte et conservation des archives publiques

Article 12

Sont considérés comme archives courantes les documents qui sont d'utilisation habituelle pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus.

La conservation des archives courantes incombe, sous le contrôle de la direction des Archives de France, aux services, établissements et organismes qui les ont produites ou reçues.

Article 13

Sont considérés comme archives intermédiaires les documents qui :

- a) - ont cessé d'être considérés comme archives courantes ;
- b) - ne peuvent encore, en raison de leur intérêt administratif, faire l'objet de tri et d'élimination conformément à l'article 16 ci-dessous.

La conservation des archives intermédiaires peut être assurée dans des dépôts spéciaux, dits Dépôts de préarchivage, gérés par la direction des Archives de France ou placés sous son contrôle.

A défaut de préarchivage, les archives intermédiaires sont conservées soit dans les locaux de leur service, établissement ou organisme d'origine, sous le contrôle de la direction des Archives de France, soit dans les dépôts d'archives relevant de la direction des Archives de France.

Article 14

Sont considérés comme archives définitives les documents qui ont subi les tris et éliminations définis ci-dessous aux articles 15 et 16 et qui sont à conserver sans limitation de durée.

La conservation des archives définitives est assurée dans les dépôts d'archives relevant de la direction des Archives de France ou placés sous son contrôle.

Article 15

Sont définies par accord entre l'administration concernée et la direction des Archives de France :

- 1° La durée d'utilisation comme archives courantes ;
- 2° La durée de conservation comme archives intermédiaires ;
- 3° La destination définitive à l'issue de la période de conservation comme archives intermédiaires, à savoir :
 - a) Elimination immédiate ou à terme, intégrale ou partielle, avec ou sans tri ;
 - b) Versement, à titre d'archives définitives, dans un dépôt d'archives relevant de la direction des Archives de France ou placé sous son contrôle.

Article 16

Le tri des documents incombe à la direction des Archives de France ; toutefois, pour des catégories de documents limitativement définies, des autorisations de tri et d'élimination peuvent être accordées par celle-ci aux services, établissements et organismes dont proviennent les documents.

La direction des Archives de France établit les listes des documents dont elle propose l'élimination et les soumet au visa de l'administration d'origine. Toute élimination est interdite sans ce visa.

Les services, établissements et organismes ne peuvent s'opposer à l'élimination d'archives versées par eux dans les dépôts relevant de la direction des Archives de France qu'en raison de nécessités juridiques.

Lorsqu'il n'existe pas de nécessités juridiques justifiant le refus d'élimination, les services, établissements et organismes peuvent reprendre les archives dont l'élimination est proposée.

Cette faculté peut s'exercer dans un délai de trois mois, à l'expiration duquel la direction des Archives de France est habilitée à procéder à l'élimination.

Lorsque les services, établissements et organismes désirent éliminer les documents qu'ils jugent inutiles, ils en soumettent la liste au visa de la direction des Archives de France. Toute élimination est interdite sans ce visa.

Dans tous les cas, les documents à éliminer sont détruits sous le contrôle technique de la direction des Archives de France.

Article 17

Le délai pendant lequel les officiers publics ou ministériels assurent la conservation de leurs minutes et répertoires avant versement dans un dépôt d'archives relevant de la direction des Archives de France est fixé à cent ans pour les notaires et à trente ans pour les autres officiers publics ou ministériels.

Toutefois, l'officier public ou ministériel intéressé et la direction des Archives de France peuvent convenir de réduire ou d'augmenter ce délai par un accord dont la durée de validité ne peut excéder dix ans, et qui est renouvelable par tacite reconduction pour des périodes de même durée.

Article 18

Lors du transfert de documents dans un dépôt de préarchivage ou dans un dépôt d'archives relevant de la direction des Archives de France, il est établi un bordereau descriptif par les soins, selon le cas, du service d'origine des documents ou du service de préarchivage qui effectue le versement.

Les documents librement communicables aux termes de la loi susvisée du 17 juillet 1978 sont spécialement signalés sur ce bordereau.

Article 19

La direction des Archives de France communique aux services, établissements et organismes qui lui ont versé les documents, les répertoires et inventaires qu'elle en dresse.

Article 20

Les documents conservés dans les dépôts relevant de la direction des Archives de France restent à la disposition exclusive du service, établissement ou organisme dont ils proviennent dans la mesure où ils ne sont pas communicables aux termes des lois susvisées du 17 juillet 1978 et du 3 janvier 1979.

Article 21

Pour l'application des articles 12 à 20, la direction des Archives de France est représentée, en ce qui concerne les archives départementales et communales, par le directeur des services d'archives du département.

Article 22

Toutes dispositions contraires au présent décret sont abrogées et notamment le décret du 21 juillet 1936 réglementant les versements dans les dépôts et archives de l'Etat des papiers des ministères et des administrations qui en dépendent.

Article 22-1

Modifié par loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 article 75 (JORF 13 juillet 2001).

Le présent décret est applicable à Mayotte et dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises sous réserve des adaptations suivantes en ce qui concerne la Mayotte :

Au d de l'article 2, au c de l'article 3 et au d de l'article 4 ci-dessus, les mots : ou de dation au sens de la loi susvisée du 31 décembre 1968 sont supprimés.

A l'article 6 ci-dessus, les mots : conseil général du département sont remplacés par le mot préfet.

Au d de l'article 7 ci-dessus, après les mots : officiers publics ou ministériels sont ajoutés les mots : et des cadis.

Au premier alinéa de l'article 9 ci-dessus, les mots : des ministres de la justice et du budget sont remplacés par les mots : du préfet.

Au premier alinéa de l'article 17 ci-dessus, après le mot notaires sont ajoutés les mots : et les cadis.

A l'article 19 ci-dessus, les mots : la direction des Archives de France sont remplacés par les mots : le préfet, et le mot elle par le mot il.

Article 23

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

Fait à Paris, le 3 décembre 1979.

Par le Premier ministre : Raymond Barre.

Le ministre de la culture et de la communication, Jean-Philippe Lecat.

Le garde des sceaux, ministre de la justice, Alain Peyrefitte.

Le ministre de l'intérieur, Christian Bonnet.

Le ministre des affaires étrangères, Jean-François Poncet.
Le ministre de la défense, Yvon Bourges.
Le ministre du budget, Maurice Papon.

Décret n°79-1038 du 3 décembre 1979
relatif à la communication des documents d'archives publiques.

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de la culture et de la communication,
Vu la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, et notamment son article 7 ;
Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ;
Vu le décret n° 79-1035 du 3 décembre 1979 relatif aux archives de la défense ;
Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Article 1

Ne peuvent être communiqués qu'après un délai de soixante ans :

- Les archives des services du Président de la République et du Premier ministre ;
- Les archives du ministre de l'intérieur et de l'administration préfectorale signalées lors de leur versement dans un dépôt d'archives publiques comme intéressant la sûreté de l'Etat ;
- Les archives des services de la police nationale, mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale ;
- Les rapports des inspections générales des ministères intéressant la vie privée ou la sûreté de l'Etat ;
- Les dossiers fiscaux et domaniaux contenant des éléments concernant le patrimoine des personnes physiques ou d'autres informations relatives à la vie privée ;
- Les dossiers domaniaux contenant des informations intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale ;
- Les documents mettant en cause les négociations financières monétaires et commerciales avec l'étranger ;
- Les documents concernant les contentieux avec l'étranger, non réglés, qui intéressent l'Etat ou les personnes physiques ou morales françaises ;
- Les archives ayant trait à la prospection et à l'exploitation minières ;
- Les dossiers de dommages de guerre ;
- Les archives de la défense nationale mentionnées à l'article 6 du décret n° 79-1035 du 3 décembre 1979 susvisé.

Article 2

Toute demande de dérogation aux conditions de communicabilité des documents d'archives publiques est soumise au ministre chargé de la culture (direction des Archives de France) qui statue, après accord de l'autorité qui a effectué le versement ou qui assure la conservation des archives.

L'autorisation de dérogation mentionne expressément la liste des documents qui peuvent être communiqués, l'identité des personnes admises à en prendre connaissance et le lieu où les documents peuvent être consultés. Elle précise en outre, le cas échéant, si la reproduction des documents peut être effectuée et en détermine les modalités.

Le ministre peut, avec l'accord de l'autorité qui a effectué le versement ou qui assure la conservation des archives, accorder des dérogations générales pour certains fonds ou parties de fonds visés à l'article précédent, lorsque les documents qui les composent auront atteint trente ans d'âge.

Article 2-1

Créé par décret n°97-1254 du 29 décembre 1997 art. 3 (JORF 30 décembre 1997).

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

Article 3

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

Fait à Paris, le 3 décembre 1979.

Par le Premier ministre : Raymond Barre.

Le ministre de la culture et de la communication, Jean-Philippe Lecat.

Le ministre des affaires étrangères, Jean-François Poncet.

Le ministre de la défense, Yvon Bourges.

Arrêté du 25 mars 2002
relatif à l'organisation de la direction des Archives de France
NOR: MCCB0200117A

Le Premier ministre, la ministre de la culture et de la communication et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,

Vu la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives et ses décrets d'application ;

Vu le décret n° 82-394 du 10 mai 1982 modifié relatif à l'organisation du ministère de la culture ;

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu le décret n° 97-713 du 11 juin 1997 modifié relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication ;

Vu l'arrêté du 21 janvier 1988 modifié portant création du Conseil supérieur des archives ;

Vu l'arrêté du 28 décembre 1992 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale des Archives de France ;

Vu l'arrêté du 23 septembre 1998 portant création du Haut Comité des célébrations nationales ;

Vu l'avis du comité technique paritaire de la direction des Archives de France en date du 18 septembre 2001 ;

Vu l'avis du comité technique paritaire du ministère de la culture et de la communication en date du 22 janvier 2002,

Arrêtent :

Article 1

La direction des Archives de France conçoit, anime, oriente, évalue et contrôle l'action de l'Etat en matière d'archives publiques à des fins administratives, civiques, scientifiques et culturelles.

Elle veille à la sauvegarde des archives privées présentant, du point de vue de l'histoire, un intérêt public.

Article 2

La direction des Archives de France comprend :

- l'inspection générale des Archives de France ;
- la délégation aux célébrations nationales ;
- le département du réseau institutionnel et professionnel ;
- le département de la politique archivistique et de la coordination interministérielle ;
- le département de l'innovation technologique et de la normalisation ;
- le département des publics ;
- le bureau des affaires générales et de la documentation.

Le directeur des Archives de France est assisté d'un adjoint.

Article 3

Le premier alinéa de l'article 2 de l'arrêté du 28 décembre 1992 susvisé est complété comme suit :

« Elle assure la coordination et le suivi, en liaison avec le département des affaires internationales, de la politique internationale du ministère en matière d'archives, et peut être chargée de représenter la direction dans des instances ou des réunions aux niveaux national et international ».

Article 4

La délégation aux célébrations nationales est chargée du suivi et de la coordination des actions entreprises dans le cadre de la politique des célébrations nationales.
Elle assure le secrétariat du Haut Comité des célébrations nationales.

Article 5

Le département du réseau institutionnel et professionnel :

- anime le réseau des services d'archives publics ou privés et suit toutes les questions d'organisation statutaire des services d'archives nationaux et territoriaux ;
- définit et conduit, en liaison avec les directions d'administration centrale concernées et les directions régionales des affaires culturelles, la politique de déconcentration et d'aménagement du territoire en matière d'archives et suit la mise en oeuvre des programmes de coopération avec les collectivités territoriales ;
- collecte les informations statistiques auprès du réseau, prépare le rapport d'activité de la direction des Archives de France et élabore, en liaison notamment avec le département des études et de la prospective du ministère, des éléments d'analyse prospective ;
- assure, en liaison avec la direction de l'administration générale, les services déconcentrés et les collectivités territoriales, le suivi des personnels affectés ou mis à disposition dans les services publics d'archives, anime les relations sociales et assure le fonctionnement des organismes consultatifs paritaires ;
- a en charge la formation des personnels, organise les formations internationales de la direction et assure le suivi des enseignements et qualifications archivistiques ainsi que celui de l'évolution des métiers ;
- est chargé, en liaison avec la direction de l'administration générale, de la préparation et de l'exécution du budget de la direction et du suivi des moyens matériels nécessaires à son fonctionnement.

Article 6

Le département de la politique archivistique et de la coordination interministérielle :

- élabore, en concertation avec la direction de l'administration générale, les textes législatifs et réglementaires intéressant les archives, assure la fonction de conseil juridique de la direction et des services d'archives, suit les contentieux de la direction ;
- coordonne la politique de communicabilité des archives, suit les dossiers de demandes de dérogation à la loi sur les archives et assure, en liaison avec la direction de l'administration générale, les relations avec la commission d'accès aux documents administratifs et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- définit, en concertation avec les départements ministériels concernés et la communauté scientifique, les règles et normes de gestion, d'évaluation, de sélection et de collecte des archives publiques, quels que soient leur âge, leur support et leur lieu de conservation ;
- définit et coordonne, en concertation avec les autres institutions patrimoniales, la politique de collecte des archives privées, notamment en matière d'acquisition, et met en oeuvre les mesures prévues par la loi pour leur sauvegarde.

Article 7

Le département de l'innovation technologique et de la normalisation :

- définit les normes professionnelles en matière :
 - de traitement des archives, notamment le classement, la description, la rédaction des instruments de recherche ;

- de conservation, notamment la conservation préventive, la restauration, le transfert sur des supports de substitution, la sauvegarde et l'accessibilité des archives électroniques ;
- suit et valide la mise en oeuvre de ces normes ;
- assure la veille technologique dans ces domaines, en concertation avec les organismes spécialisés ;
- suit les projets d'aménagement et de construction de bâtiments d'archives, accorde le visa technique de la direction sur ces projets et conseille les services d'archives en la matière ;
- assure une fonction de conseil et de veille en matière d'informatisation des services d'archives ;
- coordonne la politique de recherche de la direction.

Article 8

Le département des publics :

- définit et coordonne la politique en faveur des publics ;
- définit la politique de diffusion scientifique, de publication d'instruments de recherche et de réalisation de bases de données et a la responsabilité de la coordination ou de la réalisation de guides ou bases de données d'intérêt national ;
- définit et coordonne la politique d'action culturelle et éducative appliquée aux archives et suit, en liaison avec les directions compétentes, les actions menées par le ministère dans ce domaine ;
- assure la communication interne et externe de la direction.

Article 9

Le bureau des affaires générales et de la documentation, placé sous l'autorité directe du directeur adjoint :

- assure le suivi des affaires réservées ;
- gère le centre de documentation de la direction et assure l'archivage des documents qu'elle produit ;
- assure, en liaison avec les services concernés de la direction de l'administration générale, la logistique informatique de l'ensemble des services de la direction ;
- assure le secrétariat du Conseil supérieur des archives.

Article 10

L'arrêté du 23 octobre 1979 modifié relatif à l'organisation de la direction des Archives de France est abrogé.

Article 11

La directrice des Archives de France est chargée de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 25 mars 2002.

Le Premier ministre,

Pour le Premier ministre et par délégation :

Le secrétaire général du Gouvernement, Jean-Marc Sauvé

La ministre de la culture et de la communication, Catherine Tasca

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Michel Sapin

Arrêté du 25 mars 2002
portant organisation des services de la direction des Archives de France
NOR: MCCB0200118A

La ministre de la culture et de la communication,
Vu le décret n° 82-394 du 10 mai 1982 modifié relatif à l'organisation du ministère chargé de la culture ;
Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;
Vu le décret n° 97-713 du 11 juin 1997 modifié relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication ;
Vu l'arrêté du 25 mars 2002 relatif à l'organisation de la direction des Archives de France ;
Vu l'avis du comité technique paritaire de la direction des Archives de France en date du 18 septembre 2001,

Arrête :

Article 1^{er}

Le département du réseau institutionnel et professionnel comprend :

- le bureau du personnel ;
- le bureau des métiers et de la formation ;
- le bureau des affaires financières ;
- le bureau du réseau et de la politique territoriale.

Article 2

Le département de la politique archivistique et de la coordination interministérielle comprend :

- le bureau des affaires juridiques et de l'accès aux archives ;
- le bureau des politiques de collecte des archives.

Article 3

Le département de l'innovation technologique et de la normalisation comprend :

- le bureau du traitement des archives et de l'informatisation ;
- le bureau de la conservation matérielle et des constructions.

Article 4

La directrice des Archives de France est chargée de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 25 mars 2002.