

Note de synthèse :

Etude portant sur le développement de l'archivage électronique dans les territoires

Contexte et objet de l'étude

Les données sont au fondement de l'administration numérique : collectées auprès des usagers ou produites par l'administration, elles permettent d'optimiser ces services publics en les adaptant aux usages des citoyens. De plus, leur exploitation tend à améliorer la connaissance des territoires ainsi que la prédictibilité de leur fonctionnement et de leur évolution. La nécessité de garantir l'authenticité et la conservation de ces données aussi longtemps que nécessaire amène à intervenir tout au long de leur cycle de vie pour assurer leur archivage.

Forts de cette préoccupation et de l'expérience acquise par différentes collectivités pionnières dans ce domaine, les services de l'Etat et associations de collectivités territoriales ont inscrit en 2015 le développement de l'archivage électronique dans les territoires parmi les thématiques du **programme DCANT** coordonné par la DINSIC et décidé d'engager une étude spécifique fin 2016 (COS du 21 septembre 2016).

A cette fin, un groupe projet composé de représentants de nombreuses collectivités, administrations centrales et associations professionnelles, a été constitué et un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été retenu pour assister la DINSIC dans l'animation de cette réflexion. Un comité de pilotage¹ spécifique a été constitué.

La réflexion a donné lieu à une étude, conduite suivant trois volets :

- **Volet 1 : Benchmark et diagnostic associés** aux différentes stratégies et dispositifs actuellement retenus et mis en œuvre
- **Volet 2 : Analyse du cadre juridique en vigueur** : impacts des principaux textes relatifs à l'archivage électronique dans le secteur public local, en y intégrant notamment les textes relatifs à la mutualisation et à l'externalisation ainsi que le règlement de l'UE relatif au traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données
- **Volet 3 : Définition de scénarii de mise en œuvre de SAE dans les territoires** adaptés aux besoins des collectivités pour faciliter l'émergence de projets d'archivage électronique et leur montée en charge

Le présent document synthétise les enseignements et orientations associés à cette étude. Il offre une grille de lecture du rapport produit et s'adresse à toutes les collectivités désireuses d'avancer dans la prise en compte de leurs besoins d'archivage électronique ou de porter un tel projet. En

¹ SIAF (Service Interministériel des Archives de France), DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales), ADF (Association des Départements de France), France Urbaine, FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies)

complément de ce document, chaque volet de l'étude a fait l'objet d'un livrable spécifique qui pourra être mis à la disposition des lecteurs par les partenaires de l'étude.

Les principaux enseignements du diagnostic et du benchmark

Le premier volet de l'étude a permis, via un **panel restreint de 28 projets étudiés**, de considérer l'expérience acquise par différentes collectivités et structures de mutualisation territoriales ayant d'ores et déjà investi dans le domaine de l'archivage électronique, mais aussi de considérer les interrogations et difficultés rencontrées par des collectivités moins avancées. Différentes associations d'élus, administrations centrales et prestataires de services concernés ont également été rencontrés.

Tout d'abord, l'étude a permis de faire état d'une **vision relativement bien partagée du concept, des enjeux et des spécificités de l'archivage électronique** dans le contexte des collectivités, notamment entre les différents porteurs de projet rencontrés.

Elle a également mis en évidence des adhérences avec d'autres thématiques liées à la **gestion des données publiques** (informatique et libertés, open data, cloud ...), induisant pour les collectivités de disposer d'une vision globale sur l'ensemble de ces sujets.

On observe également **des initiatives de plus en plus nombreuses** sur tout le territoire, suivant des stratégies très diverses et souvent menées de manière différenciée à l'échelle d'un même territoire.

En l'état, parmi les projets étudiés, peu de projets sont encore complètement aboutis, notamment en termes de montée en charge.

Par ailleurs, un grand nombre de collectivités de différentes tailles ne se sont pas encore emparées du sujet, parmi lesquelles les plus petites.

Ainsi, au regard du nombre et de la diversité des collectivités territoriales, et malgré le nombre de projets d'ores et déjà engagés, de nombreuses collectivités se situent dans des zones sans ou avec peu d'initiatives sur leur territoire intercommunal, départemental ou régional.

Les porteurs de projet rencontrés ont également fait état de difficultés récurrentes pour mobiliser l'attention des décideurs et engager des démarches ambitieuses et disposer des moyens financiers et surtout humains nécessaires. En pratique, le principal levier associé au lancement et à la conduite de telles démarches repose sur le positionnement de l'archivage électronique à un niveau stratégique et comme une condition de réussite des projets de dématérialisation.

Le cadre juridique et normatif et ses évolutions récentes

L'état de l'art en matière d'archivage électronique se fonde aujourd'hui sur un cadre juridique et normatif désormais stabilisé et mature.

En particulier, plusieurs normes précisent les modalités de mise en œuvre d'un dispositif d'archivage, tant sur le plan technique qu'organisationnel. C'est le cas notamment de la NF Z 42-013 qui énonce un ensemble de spécifications concernant les mesures à mettre en œuvre pour l'enregistrement, le

stockage et la restitution de documents électroniques, dans des conditions qui en garantissent l'intégrité.

Le livrable associé au cadre juridique rappelle les principes de l'archivage électronique au sein des collectivités territoriales. Les articles L211-1 et L212-6 du Code du Patrimoine (auquel renvoie le CGCT), affirment l'obligation pour les collectivités de se doter des moyens nécessaires à la bonne conservation de leurs archives électroniques.

D'autre part, l'ordonnance du 10 février 2016, portant réforme du droit de la preuve, précisant qu'une copie numérique d'un document papier est présumée fiable sous réserve que les moyens adaptés soient employés pour sa création et sa conservation, est vue comme une opportunité pour encourager la mise en œuvre de SAE.

Il en est de même du Règlement européen sur la protection des données (RGPD) adopté en décembre 2015 et qui s'appliquera dès 2018 à toute entreprise (et collectivité) qui collecte, traite et stocke des données à caractère personnel dont l'utilisation peut directement ou indirectement identifier une personne.

L'étude du cadre juridique a également permis d'établir une vision partagée des possibilités offertes à ce jour en termes de mutualisation et d'externalisation au regard du cadre juridique.

Ce cadre juridique a récemment intégré des évolutions allant dans le sens d'une plus grande mutualisation possible entre « services publics d'archives » (Loi LCAP modifiant le Code du patrimoine).

Les possibilités de mutualisation s'avèrent désormais multiples pour les collectivités souhaitant s'engager dans une telle démarche.

En outre et comme pour tout système d'information, il est également possible pour les collectivités de confier à un tiers, dans un cadre conventionnel ou de commande publique, l'hébergement des infrastructures matérielles et virtuelles ainsi que la mise à disposition du logiciel métier².

Les scénarios développés

Les scénarii étudiés ont été établis en considérant tout le champ du possible actuel sur le plan juridique :

Une collectivité peut tout d'abord envisager, pour répondre à ses propres besoins, **de mettre en œuvre et faire fonctionner, par elle-même, un système d'archivage électronique** intégrant la gestion de ses archives courantes, intermédiaires et/ou définitives (**scénario 1**)

A droit constant, en fonction principalement de son statut, elle peut également s'appuyer en tout ou partie sur des structures tierces. Ainsi :

² Dans le cas de l'archivage électronique, une vigilance particulière devra permettre de s'assurer du strict cloisonnement entre l'administration technique – et donc sans accès aux données – de l'administration fonctionnelle du système.

- Les communes et EPCI peuvent déposer leurs archives auprès du service d'archives de leur EPCI à fiscalité propre ou de l'une des communes membres de l'EPCI (**scénario 2**)
- Les communes, EPCI, régions et EPL peuvent déposer leurs archives auprès du service d'archives départemental compétent (**scénario 3**)
- Avec la loi LCAP de 2016, toute collectivité dotée d'un service public d'archives (SPA) peut « mutualiser » la gestion de ses archives avec un ou plusieurs autres services publics d'archives, que ceux-ci soient situés ou non sur le même territoire (**scénario 4**)
- Enfin, toute collectivité peut confier la conservation de ses archives courantes et intermédiaires à un tiers-archiviste agréé pour la conservation externalisée d'archives publiques courantes et intermédiaires. La collectivité doit dans ce cas retenir un autre scénario pour la conservation de ses archives définitives (**scénario 5**)

Aux différents scénarios précédents et toujours à droit constant, 2 **options** se présentent aux collectivités porteuses d'un système d'archivage électronique pour mettre en œuvre et faire fonctionner celui-ci :

Ainsi, elles peuvent confier l'hébergement des infrastructures et de la solution utilisée à un tiers, en les externalisant :

- Soit auprès d'un opérateur privé, en appliquant dans ce cas le droit de la commande publique (option Hébergement-E) ;
- Soit auprès d'une autre structure publique, suivant les possibilités offertes en termes de « mutualisation » définies dans le CGCT (option Hébergement-M).

Dans tous les cas, pour les scénarios de base comme pour ces 2 options, le dispositif mis en œuvre est soumis au **Contrôle Scientifique et Technique (CST) assuré par l'Etat** sur les archives publiques, induisant un certain nombre de points de validation et de contrôle de la personne désignée pour mener à bien ce CST.

L'analyse de ces différents scénarios et de ces différentes options a permis de mettre en exergue leurs conditions de réussite respectives ainsi que leurs forces et leurs faiblesses, de façon à faciliter la prise de décision au niveau local.

Les leviers associés au développement de l'archivage électronique

Au regard d'une part des retours d'expérience mis en exergue au niveau des projets étudiés dans le cadre du volet « diagnostic » et d'autre part des conditions de réussite associées aux différents scénarios, l'étude a permis d'établir **un ensemble de recommandations** pour :

- **encourager les collectivités à initialiser des démarches** en matière d'archivage électronique
- s'assurer que les projets sous-jacents disposent des **meilleures conditions de réussite possibles**

Les leviers ainsi développés sont les suivants :

- Levier N°1 : Rendre plus lisible la stratégie de l'Etat
- Levier N°2 : Enrichir et partager des référentiels nationaux
- Levier N°3 : Mettre en œuvre un dispositif de qualification des SAE
- Levier N°4 : Porter un certain nombre de travaux génériques au niveau national en réponse aux besoins des collectivités et dans un principe de subsidiarité
- Levier N°5 : Renforcer l'animation d'un réseau national d'experts et de compétences en archivage électronique
- Levier N°6 : Enrichir les outils méthodologiques génériques tirant parti de l'expérience acquise
- Levier N°7 : Encourager les expérimentations puis l'évolution des textes juridiques pour permettre la dématérialisation de bout en bout
- Levier N°8 : Encourager les services de l'Etat et les collectivités associés à un même territoire à mener une concertation pour établir une stratégie commune en matière de mutualisation sur l'archivage électronique
- Levier N°9 : Pérenniser, faire évoluer et développer les dispositifs de financement
- Levier N°10 : Favoriser le développement des compétences archivistes associées au numérique et leur partage entre collectivités

La réalisation de l'étude a été également l'occasion de partager les positionnements spécifiques portés par certains acteurs : renforcement de la mutualisation, recherche de dispositifs à l'échelle nationale qui pourront faire l'objet de pistes de réflexion d'évolution de long terme.

Ces leviers peuvent aujourd'hui être mis en perspective avec les axes de travail du programme DCANT 2018-2020. Le nouveau programme a été officiellement lancé à l'occasion de la Conférence nationale des territoires du 14 décembre 2017. Il est issu d'un travail de concertation et de co-écriture avec les associations d'élus.

- construire un socle commun d'applications, de briques numériques, de référentiels et de cadres partagés pour accélérer la transformation numérique des Territoires ;
- garantir une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités territoriales de la transformation numérique des Territoires ;
- contribuer à une approche globale de la donnée au service des politiques d'intérêt général dans les Territoires ;
- faciliter le passage à l'échelle de l'administration numérique dans les Territoires.

Conclusions

L'étude réalisée en 2017, dans le cadre du programme DCANT, autour du développement de l'archivage électronique et matérialisée par le présent rapport a permis en premier lieu de confirmer l'importance des enjeux associés à l'archivage électronique pour les collectivités territoriales.

La démarche de co-construction associée à la réalisation de l'étude, mise en place dès son démarrage, a permis d'impliquer plus de 40 acteurs différents, permettant ainsi de tenir compte notamment de la diversité des contextes locaux et de nombreux retours d'expérience.

Elle a notamment mis en évidence l'intérêt de la grande majorité des acteurs ayant participé à l'étude pour la mutualisation dans ce domaine de l'archivage électronique.

L'analyse du cadre juridique a quant à lui mis en exergue un large champ des possibles à s'approprier par les acteurs tant nationaux que locaux concernés par les enjeux de l'archivage électronique.

Les scénarios développés doivent quant à eux permettre de faciliter la prise de décision au niveau local et encourager les initiatives.

L'étude a également conduit à instruire de nombreuses actions susceptibles d'être mises en œuvre au niveau national pour encourager le développement de l'archivage électronique dans les territoires. Par ailleurs, de nouvelles questions ont pu être formulées dont les réponses devront être apportées dans la durée.

Il appartient désormais aux partenaires de l'étude et du programme DCANT d'exploiter l'ensemble de ces résultats pour bénéficier d'une vision d'ensemble, dans le respect notamment des principes de libre administration des collectivités et de subsidiarité.

Cette approche collective permettra ensuite d'entrer dans une phase de mise en œuvre en établissant préalablement un plan d'actions opérationnel associé aux différents leviers nationaux retenus.