

RAPPORT
AUDIT DE L'ARCHIVAGE DANS LES DIRECTIONS DE LA VILLE
- Juillet 2016 -
N° 15-14

Rapporteurs :

[.....], inspecteur

[.....], auditrice

[.....], auditrice

RAPPORTS TRAITANT DE SUJETS PROCHES UTILISÉS PAR LE PRÉSENT AUDIT :

- Audit de la direction des services d'archives de Paris - IGVP - N° 14-13- Juin 2015
- Mission relative aux lieux de stockage, d'archivage et de magasinage dans les services de la Ville de Paris - Rapport Final à la Secrétaire générale de la Ville de Paris - novembre 2010

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| RAPPORTS TRAITANT DE SUJETS PROCHES UTILISÉS PAR LE PRÉSENT AUDIT :..... | 1 |
| NOTE DE SYNTHÈSE..... | 4 |
| INTRODUCTION | 7 |
| 1. LA COLLECTIVITÉ PEUT-ELLE PASSER DE LA PRATIQUE TRADITIONNELLE DE L'ARCHIVAGE À LA MAITRISE DU RECORDS MANAGEMENT ?..... | 9 |
| 1.1. Une notion mal comprise | 9 |
| 1.1.1. Les trois âges de la vie des archives | 9 |
| 1.1.2. L'approche du records management..... | 10 |
| 1.1.3. La législation en matière de conservation des archives..... | 13 |
| 1.1.4. L'archivage des documents dématérialisés..... | 15 |
| 1.2. L'approche de la fonction d'archivage diffère selon les directions..... | 17 |
| 1.2.1. Des organisations inégales face aux enjeux liés à l'archivage | 17 |
| 1.2.2. Les projets internes ont renforcé la fonction archivage dans certaines directions. .. | 21 |
| 1.2.3. Une présence limitée dans les contrats d'objectifs et de performance..... | 23 |
| 1.2.4. Les projets de dématérialisation impactant l'archivage sont nombreux..... | 26 |
| 1.2.5. Le Schéma directeur pour la ville numérique | 28 |
| 1.3. Des évolutions à maîtriser. | 29 |
| 1.3.1. Les espaces d'archivage..... | 29 |
| 1.3.2. La nécessaire association de la gestion du papier et du numérique | 38 |
| 1.3.3. Les archives actives numériques à la Ville de Paris | 41 |
| 1.3.4. Démarches en cours dans les établissements et collectivités publics. | 44 |
| 2. LES PRATIQUES OBSERVÉES DANS LES DIRECTIONS DE LA VILLE PERMETTENT-ELLES DE FAIRE FACE AUX RISQUES QUI PEUVENT CONTRARIER LES OBJECTIFS DE L'ARCHIVAGE ?..... | 47 |
| 2.1. Identifier les documents selon leur nature et leur utilité | 47 |
| 2.1.1. Risques présentés par des documents mal identifiés | 47 |
| 2.1.2. Le plan de classement, incontournable outil d'identification | 47 |
| 2.1.3. L'indexation ou nommage des dossiers électroniques et des fichiers | 49 |
| 2.1.4. Les outils d'authentification spécifiques aux documents numériques..... | 50 |
| 2.2. Conserver les documents dans de bonnes conditions..... | 51 |
| 2.2.1. Risques associés à la conservation des documents | 51 |
| 2.2.2. Les locaux de conservation | 52 |
| 2.3. Accéder aux documents d'activité | 54 |
| 2.3.1. Risques associés à l'accessibilité des documents | 54 |
| 2.3.2. Les outils facilitant l'accès aux documents | 55 |
| 2.3.3. Inventaires / cartographies des lieux de stockage | 56 |
| 2.3.4. Les règles et modalités de consultation pour faciliter l'accès aux documents | 57 |
| 2.4. Communiquer les archives actives en maîtrisant les règles qui s'y attachent | 58 |
| 2.4.1. Risques associés à la communication des archives à l'extérieur de la collectivité | 58 |
| 2.4.2. Organiser l'accès aux documents consultables de la collectivité | 58 |
| 2.4.3. Contrôler la transmission de documents | 59 |

| | | |
|--|--|-----------|
| 2.5. | Assurer la prise en compte du sort final des documents d'activité | 60 |
| 2.5.1. | Risques associés au sort final des documents | 60 |
| 2.5.2. | Les tableaux de gestion | 61 |
| 2.5.3. | Les procédures internes | 62 |
| 2.5.4. | Les versements dématérialisés : besoins, expérimentations, objectifs. | 64 |
| 2.6. | Maitriser les couts | 66 |
| 2.6.1. | Risques de dépenses inutiles et pertes d'opportunités..... | 66 |
| 2.6.2. | Les couts du marché ARCHIVECO | 66 |
| 2.6.3. | Les couts des opérations de mise en ordre des archives. | 68 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | | 71 |
| TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS | | 73 |
| PROCÉDURE CONTRADICTOIRE | | 74 |
| LISTE DES ANNEXES | | 84 |

NOTE DE SYNTHÈSE

L'audit de l'archivage dans les directions de la Ville de Paris porte sur les archives vivantes et intermédiaires jusqu'à l'application de leur sort final et exclut de son champ la direction des services d'archives de Paris qui a été auditée en 2015.

La conception française divise les archives en trois âges qui prennent en compte dès leur création les documents produits et conservés par les services administratifs : archives vivantes, archives intermédiaires et archives historiques. Leur organisation évolue par des actions successives de tri et de classement jusqu'à leur sort final.

La production documentaire dématérialisée remet en cause l'efficacité de cette approche car la distinction entre le support et le contenu impose que celui-ci soit associé, dès son intégration dans les archives actives, à des données qui permettent son authentification et précise ses règles d'utilisation pour toute sa durée de conservation.

La théorie anglo-saxonne du records management, dont découlent les normes relatives à l'archivage électronique, est plus adaptée à cette gestion que ne l'est l'approche traditionnelle française. Elle prend en compte les documents non selon leur âge, mais selon leur statut.

L'organisation de l'archivage dans les directions de la Ville est très inégale si l'on met en regard les enjeux auxquels elles doivent faire face et les moyens qu'elles consacrent à la fonction. Quelques directions ont atteint un niveau qui leur a permis de mener des opérations complexes de mise en ordre de fonds importants, mais d'autres tardent à mettre en place une réponse adaptée.

C'est en général la pression des événements qui a poussé les services à structurer leur gestion des archives. Hormis les situations exceptionnelles, les objectifs généraux fixés pour l'archivage à la Ville sont peu nombreux et de portée limitée. Pourtant, les projets de dématérialisation et le Schéma directeur pour la ville numérique intègrent une volonté de maîtrise de la production documentaire qui appelle une prise en compte plus large des méthodes archivistiques.

Les évolutions à maîtriser sont nombreuses. Elles doivent permettre de ne pas augmenter les espaces consacrés aux archives intermédiaires papier en menant une politique d'archivage active. Celle-ci est nécessaire pour éviter des investissements immobiliers inutiles alors que la dématérialisation doit permettre de réduire les volumes physiques à archiver dans le futur. Cette perspective passe par la maîtrise de l'archivage dématérialisé qui ouvrira des alternatives de conservation sur support papier ou support électronique.

Les compétences des archivistes peuvent jouer un rôle important pour y parvenir. L'exemple des collectivités qui se sont engagées dans la mise en œuvre de l'archivage dématérialisé montre en particulier l'importance de l'association des ressources et compétences en matière de gestion des archives et en informatique.

Face aux risques qui peuvent empêcher l'atteinte des objectifs assignés à l'archivage, l'audit a cherché à mettre en avant les bonnes pratiques, tout en évaluant l'importance des situations qui laissent supposer un contrôle interne insuffisant.

Six catégories de risques sont examinées, ils touchent à :

- l'identification des documents selon leur nature et leur utilité ;
- les conditions de conservation ;
- l'accès aux documents ;
- la communication des documents archivés ;
- la prise en compte du sort final ;
- la maîtrise des coûts.

Cette approche repose sur plusieurs sources :

- Les observations réalisées en 2010 qui avaient permis de réaliser sur place des constats relatifs à l'état et l'occupation des locaux d'archives intermédiaires ;
- Les informations transmises par les directions qui ont été interrogées sur le mode de gestion de leurs archives et les volumes des fonds conservés ;
- Une enquête réalisée en ligne auprès d'environ 200 personnes responsables de la gestion des archives dans l'entité à laquelle elles appartiennent (bureaux et services techniques des directions, de leurs services extérieurs, des mairies d'arrondissement) dont l'exploitation statistique donne une vision de la perception de l'archivage parmi les gestionnaires de terrain ;
- Les entretiens réalisés auprès des responsables de l'archivage désignés par les directions et l'exploitation des documents qu'ils ont fourni ou qui sont disponibles sur IntraParis.

Les observations rassemblées permettent de tracer un portrait nuancé qui porte essentiellement sur les archives papier, les documents dématérialisés n'étant pas pris en compte par la fonction archivage, sauf exception.

Les règles d'organisation laissent voir des marges de progression dans de nombreux domaines, avec en particulier des manques importants dans la création d'outils comme les plans de classement ou les tableaux de gestion. Les procédures visant à assurer la bonne organisation des archives intermédiaires ou la communication des documents ne sont pas systématiques et laissent percevoir un contrôle interne parfois insuffisant.

Les locaux consacrés aux archives intermédiaires sont en général jugés satisfaisants, mais des situations préoccupantes existent avec des locaux peu accessibles, malsains ou placés en zone inondable en cas de crue. Ces situations restent limitées en nombre et peuvent être maîtrisées.

La prise en compte des documents numériques parmi les archives est une préoccupation peu répandue. Les modalités de conservation oscillent entre les supports papier et électronique sans que des règles de choix soient objectivées. Il faut, pour progresser, concevoir des outils permettant d'accompagner la vie des documents jusqu'à leur sort final. La mise en œuvre de l'archivage dématérialisé doit s'organiser en mode projet et viser une organisation partant des processus métier jusqu'à l'archivage définitif.

Les pertes et bénéfices d'une gestion rationnelle de l'archivage ne sont pas quantifiables, par contre les coûts de stockage et de mise en ordre peuvent être évalués à partir des opérations réalisées récemment. L'externalisation des archives est une solution intéressante, quand elle est possible, et des investissements visant à la rationalisation des stocks peuvent être économiquement justifiés pour économiser de l'espace.

Les recommandations formulées par le rapport relèvent de trois catégories.

1 - La définition des règles et d'objectifs à fixer, ou déterminer, au sein des directions pour améliorer le fonctionnement de la gestion des archives :

- mener une réflexion, intégrant les procédures de dématérialisation, pour réduire le volume des archives produites et des stocks accumulés dans les directions qui ne l'ont pas encore fait ;
- effectuer des tris et éliminations pour éviter l'extension des espaces de stockage d'archives intermédiaires sur support papier ;
- privilégier l'externalisation des archives chez un prestataire plutôt que la recherche de nouveaux locaux lorsque cette solution est possible ;

- nommer un responsable de l'archivage muni d'une lettre de mission précise dans l'ensemble des directions ; désigner un archiviste de formation pour cette fonction dans les directions où les enjeux sont les plus forts ;
- associer les archivistes aux projets de production documentaire dématérialisée ;
- généraliser les plans de classement des archives, papier ou numérique, en préalable à l'archivage dématérialisé ;
- généraliser la tenue d'inventaires à jour des archives intermédiaires conservées dans les directions ;
- préciser dans chaque direction les règles de transmission des documents, en interne ou vers l'extérieur, en fonction de leur nature ;
- développer les fonctionnalités de GED d'ÉLISE pour le partage des documents bureautiques internes et des courriers ;
- préciser les procédures et les règles gestion des archives applicables par chacune des directions et les rendre accessibles sur leurs portails IntraParis respectifs ;
- solliciter les AdP pour tout projet d'application permettant de collecter des données soumises à déclaration ou autorisation de la CNIL afin de respecter les dispositions de l'article L.212-3 du code du patrimoine.

2 - La réalisation d'études visant à mieux connaître les problématiques d'archivage :

- réaliser un audit des fonctionnalités d'archivage présentes dans les outils informatiques de production documentaire de la Ville de Paris ;
- évaluer les risques associés au stockage de données par le système d'information de la Ville ;
- organiser un groupe de travail sur les archives en zone inondable pour actualiser le PPRI dans le cadre des suites de l'exercice crue Séquana 2016 ;
- établir un plan de mise à niveau des locaux d'archives intermédiaires ne remplissant pas les conditions minimales en matière de température, hygrométrie, salubrité et d'équipement ;
- effectuer une étude visant à définir les conditions de dématérialisation des dossiers d'aide sociale à l'enfance ;
- établir une cartographie des locaux d'archivage intermédiaire sur le modèle proposé par le rapport de 2010.

3 - Le pilotage de l'archivage

- désigner un chef de projet pour l'archivage électronique auprès du secrétaire général ;
- créer une cellule d'appui mutualisée permettant d'apporter l'aide de professionnels de l'archivage aux petites directions ;
- mettre le logiciel de gestion de l'archivage THOT, à la disposition des directions qui gèrent des fonds d'archives importants ;
- doter de tableaux de gestion les services des directions qui n'en disposent pas en recourant à une assistance à la maîtrise d'ouvrage interne à la Ville ou confiée à un prestataire extérieur.

INTRODUCTION

L'audit de l'archivage dans les directions de la Ville de Paris, figurait au programme annuel 2015 de l'inspection générale. Il succédait à un audit, achevé en juin 2015, sur la Direction des services d'archives de Paris, ce qui amenait à exclure celle-ci du champ de la mission. Les travaux présentés ici portent donc sur la gestion des archives qui n'ont pas atteint la fin de leur durée d'utilité administrative, c'est-à-dire avant destruction ou versement pour conservation définitive.

Archiver un document, à l'origine, c'est l'intégrer dans une catégorie spécifique destinée à marquer son utilité dans la conduite des affaires humaines, parce qu'il témoigne de faits accomplis, établit des droits ou atteste d'une décision. Cela nécessite de l'authentifier et justifie de le conserver dans des conditions garantissant son intégrité et, parfois, sa confidentialité, mais aussi de pouvoir s'y référer et le produire lorsque c'est nécessaire. Le présent audit a cherché à vérifier si les directions de la Ville de Paris étaient en capacité de répondre à ces enjeux et si elles étaient prêtes à les affronter l'évolution majeure de la nature des documents introduite par l'informatique.

Sous cet aspect, la fonction archivage dans les directions est vite apparue scindée en deux approches encore disjointes bien qu'elles se rejoignent constamment : d'un côté le papier, associé à la faible attractivité de sa gestion, aux problèmes logistiques qui l'accompagnent et aux difficultés récurrentes liées au manque d'espace disponible pour le stocker ; de l'autre la production dématérialisée qui augmente de manière exponentielle mais sans être encore organisée pour dépasser le stade de l'utilisation active et qui commence parfois à échapper à la logique fondamentale de l'archivage qu'est la sélection pour permettre la préservation.

La Ville de Paris doit faire face à une évolution que d'autres collectivités commencent depuis peu à traiter : archiver convenablement les documents électroniques pour maîtriser les flux de documents physiques. Les moyens d'y parvenir font aujourd'hui consensus : il faut modifier la façon dont on considère l'archivage en adoptant les principes du *records management* anglo-saxon qui visent à intervenir très en amont pour attacher aux documents un statut spécifique car cela permet d'agir par la suite de manière sécurisée aux différents stades de son utilisation qui imposent des choix. Il faut de plus associer documents physiques et dématérialisés dans une même démarche qui permette des modalités de gestion et de recherche coordonnées sur les deux supports.

La première partie du rapport rappelle les contraintes actuelles de l'archivage et fait le bilan de la façon dont la collectivité s'organise pour y répondre. On y expose ensuite les moyens qui permettraient de relever les enjeux auxquels elle est confrontée.

Dans la deuxième partie, on part des risques qui affectent l'archivage pour exposer les difficultés rencontrées par les directions de la Ville pour y faire face et les réponses qui peuvent y être apportées.

Cet audit, s'est appuyé sur les observations réalisées dans un rapport de 2010 recensant les lieux de stockage, d'archivage et de magasinage dans les services de la Ville de Paris et sur les réponses apportées par les directions qui ont été interrogées sur la manière dont elles organisaient la gestion des archives.

Un questionnaire en ligne a par ailleurs été diffusé auprès des gestionnaires d'archives répartis dans les composantes des directions, les réponses obtenues ont été exploitées de manière statistique. Des précisions sur cette enquête figurent en annexe 2.

L'audit de la Direction des services d'archives de Paris (AdP) avait mis en relief le manque de place disponible dans ses installations actuelles et préconisait la recherche de nouveaux bâtiments de stockage pour environ 90 kml, correspondant aux besoins à couvrir d'ici à 2040.

Elle fournissait par ailleurs un chiffrage des versements en attente au 31/12/2014, estimés à un peu moins de 7 kml auxquels étaient ajoutés 5 kml d'archives historiques de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris qui, en janvier 2015, a renoncé à l'autonomie dont elle jouissait pour la gestion de ses archives et demandé leur versement. Les flux annuels à prendre en compte pour les années suivantes en provenance des archives intermédiaires des directions de la Ville et du Département, mais aussi des autres organismes soumis à l'obligation de dépôt qui comptent pour les deux tiers du total des versements, sont estimés à 1,5 kml.

Une actualisation prenant en compte les demandes des entités versantes a été faite par les AdP pour les besoins de l'audit, elle porte les fonds en attente à 15 kml fin 2016, ce qui confirme la validité de la prévision, toujours d'actualité, d'un flux annuel de 1,5 kml.

Avant la mise en service de nouveaux locaux, envisagée en 2020, on peut évaluer à 21 kml les besoins de stockage provisoire des archives définitives qui ne trouveront pas de place dans les installations actuelles des AdP, en tenant compte de quatre années de flux supplémentaires, soit 6 kml.

Un des objectifs de la mission porte sur la validation de cette hypothèse, visant à vérifier que les conditions de conservation des archives intermédiaires ne recèlent pas d'élément venant la remettre en cause, ce qui serait le cas si, par exemple, leur volume était en expansion régulière ou si les locaux utilisés étaient d'ores et déjà insuffisants, nécessitant de nouvelles extensions qui viendraient alourdir la difficulté ci-dessus exposée pour les archives définitives.

Les informations en provenance des directions dans le cadre du présent audit ne permettent pas de conclure en ce sens. Les volumes conservés peuvent probablement être réduits car la fonction archivage reste peu développée et que nombre de services sont susceptibles de réaliser des tris et des éliminations pour faire face aux flux à venir.

Les procédures dématérialisées se développent et permettront de diminuer les volumes à conserver sur support papier. Le passage au numérique s'impose d'ores et déjà dans de nombreux projets pour répondre aux attentes des usagers et améliorer la productivité des services.

La maîtrise des flux d'archives est réalisable, pour y parvenir il est nécessaire d'associer les actions sur les archives papiers et sur l'archivage dématérialisé. Les difficultés provisoires rencontrées pour le stockage des archives définitives sont d'ores et déjà évaluées à leur juste niveau et doivent trouver une réponse spécifique.

La problématique de l'archivage dans les directions de la Ville va bien au-delà, elle relève de leur capacité à intégrer la transformation de la nature des documents imposée par la dématérialisation, évolution déjà en marche pour beaucoup d'entreprises et personnes publiques, vers laquelle la mission d'audit a été très rapidement orientée.

Ce mouvement doit être coordonné et associer des compétences complémentaires en matière informatique et archivistique, mais aussi juridique ou organisationnelle. Il recouvre la notion de gouvernance de l'information qui fait actuellement son chemin parmi les outils conceptuels au service des organisations.

1. LA COLLECTIVITÉ PEUT-ELLE PASSER DE LA PRATIQUE TRADITIONNELLE DE L'ARCHIVAGE À LA MAÎTRISE DU RECORDS MANAGEMENT ?

1.1. Une notion mal comprise

1.1.1. Les trois âges de la vie des archives

Un quiproquo s'installe fréquemment : pour le plus grand nombre, l'archivage vise à préserver la mémoire d'une organisation pour un futur lointain, c'est une obligation qui pèse sur le présent mais dont le bénéfice ne se fera sentir qu'à long terme. Pour ceux qui travaillent à la gestion de l'archivage, par contre, il s'agit d'envisager la production documentaire dans sa globalité pour en tirer en permanence le meilleur parti possible.

Pour lever toute ambiguïté sur l'activité d'archivage, il faut se référer à la définition des archives et aux objectifs fixés pour leur conservation figurant dans la partie législative du code du patrimoine : « *Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité.*

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. »¹

L'archivage apparaît alors comme une façon de considérer les documents produits en regard de l'intérêt public, et ce dès leur création, en fonction de leur utilisation et de leur statut. C'est ainsi que la partie réglementaire du code² aborde la question en consacrant une théorie née au 19^{ème} siècle et actualisée dans les années 1960, selon laquelle le cycle de vie des archives se divise en trois phases :

- celle des archives courantes, pendant laquelle les documents sont d'utilisation habituelle pour l'activité des services et conservés dans leurs locaux ;
- celle des archives intermédiaires couvrant la période au cours de laquelle les archives ont cessé d'être considérées comme des archives courantes mais ne peuvent encore, en raison de leur intérêt administratif, faire l'objet de sélection et d'élimination. Ces documents peuvent alors être regroupés dans des centres d'archives relevant de l'administration qui les a produits ;
- celle des archives définitives, qui concerne les seuls documents qui doivent être conservés sans limitation de durée, placés alors dans des dépôts d'archives relevant du service interministériel des archives de France de la direction générale des patrimoines ou placés sous le contrôle de la personne chargée du contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives.

Les deux premières phases recouvrent la durée d'utilité administrative (DUA) des documents, pendant laquelle ils doivent rester sous la responsabilité de l'administration qui les a produits.

¹ Articles L211-1 et L211-2

² Articles R212-10, R212-11, R212-12

La question de la forme ou du support des archives doit être également précisée : puisque qu'il ne saurait y avoir de distinction entre les documents sous ce critère, il faut y inclure les documents produits avec des outils informatiques, mais aussi les images, les plans, les photographies, les maquettes, les échantillons collectés ou produits par les services administratifs.

L'archivage c'est donc l'organisation de la conservation des documents qui ont été produits ou collectés par les services administratifs lorsqu'ils sont nécessaires à leur activité parce qu'ils établissent des droits, concourent aux prises de décision ou permettent le fonctionnement de la vie démocratique. Cette fonction implique en fait l'ensemble des intervenants dans la vie d'un document, depuis sa conception (lorsque, par exemple on date un courrier, on lui attache un critère important pour sa validité et sa durée de conservation) jusqu'à sa destruction (lorsque l'on supprime des fichiers stockés sur un serveur partagé, on prend une décision qui affecte leur archivage).

L'intervention des Archives de Paris (AdP) est relativement limitée dans la mise en œuvre de la fonction d'archivage, elle concerne principalement la prise en charge des documents devant être conservés définitivement et leur exploitation à l'issue de leur DUA. S'agissant des archives vivantes ou intermédiaires les AdP interviennent en appui pour faciliter la gestion archivistique des documents au cours de leur DUA et contrôler le respect des obligations légales qui incombent aux services gestionnaires.

1.1.2. L'approche du records management

La théorie des trois âges a été développée avant que l'informatique ne devienne un outil de travail universellement répandu. Elle répond à un mode de gestion des archives qui permet une évolution progressive de leur organisation avec une logique de décantation qui s'opère par le passage dans le stade intermédiaire pendant lequel les archives vivantes sont, du moins dans un idéal théorique, conditionnées pour leur regroupement transitoire sous forme de dossiers regroupés en boîtes, selon une logique de classement permettant des tris et des éliminations jusqu'à leur sort final : destruction ou versement à un centre d'archives historiques.

Les archives vivantes peuvent être conservées dans les bureaux où elles ont été produites ou regroupées sans souci d'unité dans leur organisation. Chacun peut alors s'organiser au mieux, selon ses besoins, dans la mesure où la transmission au centre de stockage des archives intermédiaires s'accompagne d'un travail de sélection des documents à conserver et de leur conditionnement dans des boîtes de format standard. Un inventaire des archives intermédiaires tenu à jour permet ensuite de retrouver, en général sans difficulté, les documents rappelés par les services et de procéder aux éliminations des documents arrivés au terme de leur DUA, lorsqu'ils ne sont pas destinés à être versés.

Bien sûr les choses ne se font pas toujours conformément à cet idéal et les problèmes engendrés par les tris non effectués, le conditionnement défectueux, l'inventaire non tenu et l'entreposage dans des locaux inadaptés ont toujours existé. Pour faire face aux pertes, aux délais de recherche excessifs et à la saturation des locaux, des opérations de reprise en main lourdes et coûteuses sont cependant possibles mais ne permettent pas toujours de récupérer la totalité de stocks conservés dans de mauvaises conditions et des pertes par négligence sont en général constatées à cette occasion.

Les paramètres changent avec le développement de la dématérialisation qui introduit une contrainte nouvelle, tout en offrant des opportunités qui exigent une approche différente de la vie des archives.

Les opportunités sont celles que permettent les traitements informatisés qui suppriment les distances, permettent des recherches instantanées sur des séries considérables d'informations tout en en sécurisant l'accès. Le bénéfice que peuvent en tirer les services dans leur travail quotidien, les usagers dans leurs démarches ou dans l'exercice du droit

d'accès aux documents administratifs devient beaucoup plus grand si ces documents sont précisément identifiés et enregistrés par le service qui les détient, le plus en amont possible.

La contrainte est qu'il est nécessaire de s'assurer du classement du document dès sa création selon des critères qui permettent de le suivre tout au long de sa DUA sans avoir à s'interroger au cours de celle-ci sur sa nature et ce qu'il convient de faire pour y accéder, le conserver ou l'éliminer. Il est indispensable de s'imposer cette discipline parce que les documents dématérialisés sont conservés sur des serveurs physiquement séparés de ceux qui les utilisent, sans en maîtriser le fonctionnement, mais aussi parce qu'il est beaucoup plus difficile d'intervenir pour des opérations de tri et d'organisation sur des documents dématérialisés en raison de leur masse et des difficultés à effectuer des recherches lorsque les documents n'emportent pas avec eux les informations qui permettent de les caractériser.

Pour ces raisons, les archivistes se tournent aujourd'hui vers la conception de la gestion de l'archivage qui prévaut dans les pays anglo-saxons sous le nom de *records management*. Les documents y sont répartis non en fonction de leur stade d'utilisation, comme le fait la théorie des trois âges, mais selon leur statut³.

Trois types d'archives correspondant à trois modes de gestion différents de l'information qu'ils contiennent sont pris en compte :

- Les documents de travail qui relèvent d'un statut de production, sous la forme d'un document traditionnel ou de données dans une base de données et appartiennent à son (ou ses) rédacteur(s) qui élabore(nt) l'information et la met(tent) en forme jusqu'à la validation et la diffusion. Les anglo-saxons parlent de *documents*.
- Lorsque l'information est validée et donc datée, figée (faute de quoi l'authenticité initiale serait remise en cause) et préservée aussi longtemps qu'elle présente un intérêt de preuve, de gestion ou de mémoire pour l'organisation, les documents sont désignés par le mot *records*.
- L'information qui n'est plus considérée au premier chef pour le lien qui la rattache à son auteur (bien que cette donnée soit indissociable du document), mais en tant qu'élément de connaissance pour le public ou pour une communauté afin d'étudier, de s'informer sur un thème, un événement ou une histoire, entre dans la catégorie désignée par le terme anglais *archives*.

La norme internationale ISO 15489 relative au records management définit ce dernier comme étant le *champ de l'organisation et de la gestion en charge d'un contrôle efficace et systématique de la création, de la réception, de la conservation, de l'utilisation et du sort final des documents, y compris des méthodes de fixation et de préservation de la preuve et de l'information liées à la forme des documents*⁴ »

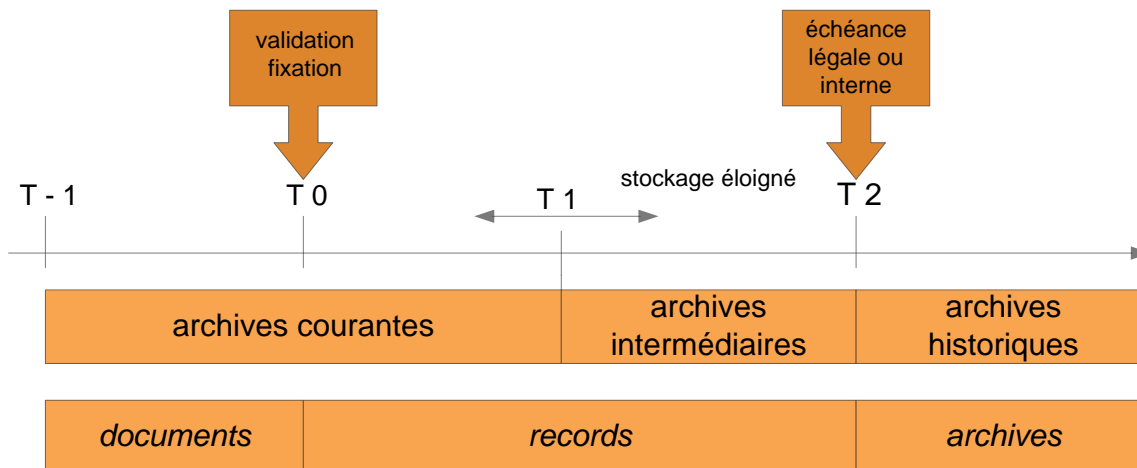
Le *records management* porte essentiellement sur la gestion des *records*. Il vise à garantir qu'ils sont convenablement authentifiés, conservés, accessibles et que leur sort final sera assuré de manière efficace et efficiente. Le cycle de vie de l'information se trouve divisé en trois intervalles qui sont la production, l'utilisation à titre de preuve et la phase de source de connaissance.

³ La présentation qui est faite ici de la notion de *records management* reprend largement les travaux de Marie-Anne Chabin accessibles sur le site <http://www.archive17.fr/index.php/archivage-recordsmanagement/>

⁴ ISO 15489-1 :2001(F) - §3.16

Ces trois intervalles sont séparés par deux bornes qui représentent les deux archivages, l'archivage actif et l'archivage historique. Malheureusement ni la langue ni la pratique françaises ne mettent en relief ces deux bornes d'où des difficultés de traduction fréquemment débattues.

Figure 1 : Correspondance entre la théorie des trois âges et l'approche *records management*



Source : Marie-Anne Chabin, *Archive 17*

Nous nous intéressons ici aux archives dans les directions de la Ville, c'est-à-dire aux documents qui nécessitent d'être conservés sous une forme authentifiée et stabilisée après validation pour justifier l'action de l'administration, avant qu'ils n'atteignent la fin de leur DUA et ne soient détruits, ou versés aux Archives de Paris. Il s'agit très exactement des *records* et c'est en ce sens que nous nous référerons aux archives dans les directions de la Ville, ou encore aux archives actives, de même nous utiliserons le terme archivage pour traduire la notion de *records management*, ce faisant nous nous démarquerons de la vision restrictive qui renvoie aux obligations légales de versement aux services d'archives départementales.

Ce choix s'inspire aussi de la traduction retenue par la Commission spécialisée de terminologie et de néologie de l'informatique et des composants électroniques (CSTIC) qui définit la « maîtrise de l'archivage » ou « archivage » comme la « *Démarche d'organisation et de contrôle de la production, de la conservation et du sort final des informations liées à l'environnement réglementaire et aux besoins de traçabilité* » notons au passage que l'archivage est nettement distingué en cela de la sauvegarde des documents, simple opération technique d'enregistrement sur un serveur, ou du stockage qui ne vise ni à l'organisation, ni à la transmissibilité des données.

De la même manière, pour désigner ceux que les anglo-saxons nomment *records managers*, nous parlerons des *archivistes*, régulateurs de la gestion des documents dès qu'ils acquièrent une valeur probante, mais sans ignorer cependant que la tradition française réduit en général leur compétence aux documents papier parvenus au stade des archives intermédiaires ou historiques alors que cela ne correspond pas à l'évolution du métier.

Lorsqu'un document acquiert ce statut d'archive active, le *records management* en organise la prise en charge par des techniques visant à garantir son authenticité, sa stabilité, son accessibilité, sa conservation, et l'application de son sort final au moment voulu. Il utilise pour cela des outils adaptables à chaque contexte professionnel et destinés à permettre à l'organisme qui les utilise de connaître l'information qu'il détient.

Le *records management* s'applique indistinctement à la production dématérialisée et aux archives papier, car les modalités de gestion documentaires de ces deux formes d'archives se révèlent étroitement liées, puisque aujourd'hui les documents sur papier sont produits

sur ordinateur puis imprimés et que des documents transmis sous forme papier sont numérisés pour être conservés dans des systèmes d'information dématérialisée.

1.1.3. La législation en matière de conservation des archives

La législation relative aux archives publiques associe trois types de dispositions :

⇒ Des dispositions destinées à déterminer la nature des archives et les responsabilités qui sont attachées à leur gestion.

Rappelons que dans la législation, le terme archives recouvre l'ensemble des documents produits ou rassemblés par les services administratifs sur un support physique ou numérique (cf. 1.1.1.1. ci-dessus). Le code du patrimoine précise que les services producteurs d'archives publiques sont responsables de la bonne gestion et de la conservation des documents qu'ils ont produits ou reçus dans le cadre de leurs missions (art. L212-4).

⇒ Des dispositions visant à préciser les règles de constitution et d'usage des archives et en particulier les conditions attachées à leur mise à disposition du public.

1.1.3.1. La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978

Elle reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quels que soient leur forme ou leurs supports. Une gestion performante des archives actives contribue à renforcer ce droit d'accès et l'administration doit se mettre en capacité de respecter le délai normal de communication qui est d'un mois, au-delà elle s'expose à des actions contentieuses en cas d'impossibilité injustifiée de répondre aux demandes qui lui sont faites.

L'accès à certaines informations, par exemple les dossiers médicaux, les listes électorales ou les informations environnementales, obéit à des règles particulières, souvent plus libérales que le régime général. La loi prévoit toutefois quelques restrictions au droit d'accès, nécessaires pour préserver divers secrets, tel par exemple celui qui garantit dans l'intérêt des personnes le respect de la vie privée ou encore celui qui garantit dans l'intérêt de la concurrence le secret des affaires. Il est donc nécessaire d'assurer le droit d'accès de la manière la plus large, mais en toute sécurité.

Pour préserver la sérénité de l'action de l'administration et limiter les contraintes que lui impose le droit d'accès, la loi ne fait pas obligation de communiquer des documents qui sont inachevés, c'est-à-dire en cours d'élaboration ou préparatoires à une décision tant que celle-ci n'est pas prise, elle ne porte donc que sur ce que nous avons plus haut placé sous le terme d'archives. Il faut donc pouvoir distinguer aisément les uns et les autres.

1.1.3.2. La loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978

Elle comporte plusieurs dispositions relatives à l'archivage des données personnelles et impose que leur conservation soit limitée dans le temps, le gestionnaire de ces données doit donc prévoir leur destruction à terme.

L'article 6 précise que les mesures appropriées doivent être prises pour que les données inexacts ou incomplètes au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou traitées soient effacées ou rectifiées et qu'elles ne sont conservées, sous une forme permettant l'identification des personnes concernées, que pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. L'identification des documents comportant des données de ce type doit donc pouvoir être réalisée de manière rapide et complète.

L'article 24 donne à la CNIL la compétence d'édicter des normes visant en particulier à fixer la durée de conservation des données à caractère personnel. Le gestionnaire de ces

données doit donc prévoir la destruction de ces archives au terme du délai à respecter qui est fonction de la nature des informations conservées, à l'exception des transmissions pour conservation à des fins historiques, statistiques ou scientifiques ; le choix des données ainsi conservées étant opéré sous le contrôle du service interministériel des archives de France, dans les conditions prévues par le code du patrimoine.

L'article 34 prévoit que le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès. Les archives intermédiaires ont vocation à n'être utilisées que par certains services, par exemple par le service du contentieux.

Il est donc particulièrement important que les règles d'archivage intègrent ces principes de sécurité des données, d'identification pour rectification et de destruction au-delà des délais prévus. Ces règles ne prennent toute leur efficacité qu'avec une prise en charge du document dès son entrée sous le statut d'archive active⁵.

⇒ Des dispositions relatives aux règles de conservation, d'élimination ou de collecte pour conservation définitive.

1.1.3.3. Le Code du Patrimoine

Il prévoit que les documents dépourvus d'utilité administrative ou d'intérêt historique ou scientifique ne peuvent être éliminés qu'après accord du service départemental d'archives territorialement compétent (art L. 212-2 et L. 212-).

Cette disposition détermine la nature du contrôle scientifique et technique, obligatoirement exercé par le service interministériel des archives de France (SIAF) et en particulier par l'intermédiaire des agents mis à disposition des services d'archives des collectivités territoriales, qui porte « *sur les conditions de gestion, de collecte, de sélection et d'élimination ainsi que sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives. Il est destiné à assurer la sécurité des documents, le respect de l'unité des fonds et de leur structure organique, la qualité scientifique et technique des instruments de recherche, la compatibilité des systèmes de traitement et la mise en valeur du patrimoine archivistique.* » (art. R212-3).

Les archives publiques sont en effet considérées par la loi comme des trésors nationaux dont la préservation et la bonne conservation sont une obligation à l'instar des monuments nationaux ou des collections des musées de France.

La négligence dans la gestion des documents papier est une infraction lorsqu'elle aboutit à la perte ou à la destruction des dossiers archivés, il en va de même de la destruction, y compris par ignorance ou par manque de vigilance, des documents dématérialisés stockés sur un serveur. Il est donc préférable d'associer les archives départementales à tout projet informatique de gestion de documents pour mieux contrôler ce type de risque.

⁵ Le code du patrimoine reprend cette exigence dans son article L 212-3, il y sera fait référence dans le 1.3.3 ci-après en introduction de la recommandation 10 qui vise à s'assurer du respect de cette disposition.

Les peines prévues par le code du patrimoine ont été renforcées par la LOI n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives :

Art. L.214-3.

- Sans préjudice de l'application des articles 322-2, 432-15, 432-16 et 433-4 du code pénal, le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, de détourner ou soustraire tout ou partie de ces archives ou de les détruire sans accord préalable de l'administration des archives est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

- Est puni des mêmes peines le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, d'avoir laissé détruire, détourner ou soustraire tout ou partie de ces archives sans accord préalable de l'administration des archives.

- Lorsque les faits prévus aux premier et deuxième alinéas sont commis par négligence dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 du code pénal, les peines sont d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

- La tentative des délits prévus au premier alinéa et le fait, pour la personne visée au deuxième alinéa, d'avoir laissé commettre une telle tentative sont punis des mêmes peines.

Art .L.214-4.

- Les personnes physiques coupables des infractions prévues par l'article L. 214-3 encourent également les peines complémentaires suivantes :

1° L'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal ;

2° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du même code, d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ;

3° La confiscation, suivant les modalités prévues par l'article 131-21 du même code, des sommes ou objets irrégulièrement reçus par l'auteur de l'infraction, à l'exception des objets susceptibles de restitution.

1.1.4. L'archivage des documents dématérialisés

L'archivage numérique a fait l'objet de nombreux travaux et recommandations qui doivent guider l'action de l'administration.

⇒ Le modèle de référence MoReq (Model Requirements for the Management of Electronic Records), publié par la Commission européenne en 2002 et traduit en français en 2004 sous le titre *Modèle d'exigences pour l'organisation de l'archivage électronique* est la base d'un édifice visant à en expliquer les enjeux et méthodes. Il décrit les spécifications d'un système d'archivage permettant la capture sécurisée des documents et données à valeur de preuve et de documentation pour les entreprises et les organismes publics, la gestion de leur cycle de vie avec leur destruction ou transfert à échéance, leur rattachement à un plan de classement structuré et hiérarchisé et la gestion de la confidentialité et des accès. Une mise à jour du MoReq a été publiée en 2010.

Plusieurs exigences y sont affirmées :

- l'approche est globale, associant papier et production dématérialisée ;
- les documents doivent être pris en charge par le système d'archivage dès leur entrée dans le statut d'archive et emporter avec eux les métadonnées qui permettront de gérer son authentification, sa durée de vie, sa traçabilité, sa communicabilité et son intégrité ;
- le plan de classement doit être conçu en amont et refléter l'activité de l'organisation ;
- la sécurité du système doit être assurée, sa gestion doit permettre de faire face aux évolutions de l'organisation et à la conservation à long terme des données face au risque d'obsolescence technologique.

⇒ Le *Référentiel général d'interopérabilité*, cadre de recommandations référençant des normes et standards qui favorisent l'interopérabilité au sein des systèmes d'information de l'administration, a été publié le 12 juin 2009. On y trouve un volet relatif à l'archivage numérique qui apporte les précisions suivantes⁶ :

« *L'archivage numérique est un processus dynamique qui commence dès la création des documents.*

Il s'agit d'une fonction multi-facettes qui fait appel à différents domaines entrant dans les schémas directeurs informatiques des organisations tels que :

- *la gestion et la recherche documentaires (GED⁷, bases de connaissance, moteurs de recherche, sémantique basée sur des référentiels, thésaurus, ontologies...)* ;
- *la preuve et la sécurité (empreintes, signature électronique, horodatage, gestion du cycle de vie de l'information, gestion des droits d'accès, gestion des traces), l'interopérabilité (entre systèmes basés sur des protocoles de communication et des formats d'échanges),*
- *les infrastructures de stockage ;*
- *le choix d'outils très pointus ciblés sur la conservation sur le long terme du numérique (outils d'identification et de conversion de formats, veille technologique sur les supports et les formats de données, plans de migrations des supports, des formats).*
- *Les compétences requises pour aborder ce domaine sont, par conséquent, multiples, raison pour laquelle la vision globale de ce qu'est un système d'archivage électronique est encore trop peu partagée. »*

⇒ En 2012, la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) a publié « *Archivage électronique. Un nouveau domaine d'expertise au service de la gouvernance des systèmes d'information* », guide visant à fixer la démarche au sein des administrations françaises. Les principes du MoReq y sont repris et adaptés au contexte administratif français.

Il y est précisé que : « *l'archivage électronique est un processus dynamique qui commence dès la création des documents. Il se décline en un ensemble de procédures qui visent à garantir une bonne gestion du cycle de vie de l'information, sa conservation durant les délais requis et sa communication à l'administration et aux citoyens. Il permet, ainsi, d'éviter l'altération (modification intentionnelle ou non-intentionnelle) et la perte des données en préservant leur intégrité (lisibilité, exploitabilité). Ces procédures reposent sur l'utilisation, par le producteur des données, de référentiels (référentiel de conservation, référentiels de description, règles d'écriture et de présentation des documents) qui doivent être mis en usage en amont de la production des documents. Ces éléments structurants pour la qualité des données sont également communs aux données des SI dites données «structurées» et aux données bureautiques «non structurées».*

⁶ <http://references.modernisation.gouv.fr/archivage-numerique>

⁷ GED : gestion électronique de documents. Logiciel destiné à faciliter la gestion et l'accès aux documents numérisés via une indexation stockée dans une base de données. Les principales fonctionnalités des systèmes de gestion électronique de documents sont : l'acquisition et la capture des documents, en lien avec un système de numérisation, de traitement d'image et de reconnaissance de caractères pour les documents papier, l'indexation et classement, le stockage, la recherche, l'accès et consultation, la gestion des droits.

Ce document a été complété par la publication en 2012 d'un recueil de bonnes pratiques qui fournit de nombreux exemples de mise en œuvre de l'archivage électronique dans les services de l'État.

- ⇒ Il convient enfin de citer la norme internationale ISO 16175. Celle-ci a été déclinée d'un référentiel d'origine australienne et développée dans le cadre de la politique menée par le Conseil international des archives (ICA) sur l'harmonisation des exigences fonctionnelles pour les logiciels, il s'articule en deux briques : la norme et une boîte à outils qui comprend des guides, des études de cas, des grilles d'audit à destination des formateurs, des archivistes, des informaticiens, et des décideurs. Le groupe de travail français a mis à disposition plusieurs outils dont une méthodologie pour l'audit des applications informatiques à destination des archivistes et un guide pour l'archivage des données et des documents électroniques avec la norme ICA-Req à l'attention des services informatiques de l'administration publique.

L'archivage étendu à la production dématérialisée renvoie aujourd'hui à une documentation qui établit l'état de l'art en la matière de manière très concrète et précise. Il convient de s'y référer et d'évaluer la pratique de l'archivage dans les directions de la Ville au regard de ce référentiel.

1.2. L'approche de la fonction d'archivage diffère selon les directions

1.2.1. Des organisations inégales face aux enjeux liés à l'archivage

La fonction archivage n'est pas homogène, elle ne répond d'ailleurs à aucune règle ni aucun objectif fixé au niveau de la collectivité. La perception de l'importance des archives dans l'activité des services est bien sûr un élément déterminant de son organisation, bien que l'on constate que des directions pour lesquelles les archives sont caractérisées par des règles de conservation contraignantes et la nécessité de s'y référer régulièrement ne sont pas organisées pour une prise en charge globale de la fonction qui reste éclatée entre ses unités de base, parfois en difficulté pour y faire face.

En revanche, des directions ont choisi de créer des missions archives, souvent en raison de la pression des circonstances, et ont recruté des personnels disposant d'une formation adaptée qui se sont vu confier des missions précises et ont bénéficié du soutien de leur hiérarchie pour les mener à bien. Lorsque ces conditions sont réunies, des chantiers importants peuvent être réalisés.

Recommandation 1 : Nommer un responsable de l'archivage muni d'une lettre de mission précise dans l'ensemble des directions. Désigner un archiviste de formation pour cette fonction dans les directions où les enjeux sont les plus forts.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Il faut à mon avis insister également sur l'importance de l'archivage pour la Ville et donc la nécessité pour la hiérarchie de chaque direction de s'emparer du sujet et de désigner un responsable de l'archivage opérationnel. La lettre de mission va permettre de renforcer le rôle des responsables de l'archivage et de les conforter pour la mise en œuvre de leur mission.*

Une inscription dans les contrats d'objectifs et de performance me paraît être une bonne idée dans ce même objectif. En revanche, la nécessité de désigner un archiviste de formation ne me semble pas indispensable.

L'annexe 4 présente les principales caractéristiques de l'organisation de l'archivage dans les directions. Des éléments significatifs de la maturité de l'archivage ressortent de ces informations, tels que :

- la présence d'un archiviste spécialisé ou d'un référent clairement identifié par les services qui, sans maîtriser les techniques de l'archivage, en connaît la réglementation et contribue à son respect ;
- L'existence de règles et de tableaux de gestion des archives ;
- la disponibilité de l'information sur des supports accessibles à tous (Intranet, livret d'accueil...).

Ils sont repris dans le tableau 1, page suivante, qui répartit les directions selon une typologie en trois classes cotées de 1 à 3.

Dans le même tableau figurent des informations qui évaluent l'importance relative des archives produites par les directions en prenant en compte :

- leur importance en tant qu'élément probant des activités réalisées et décisions prises ;
- leur valeur historique ;
- les volumes d'archives intermédiaires conservées par les directions ;
- les volumes versés pour conservation définitive ;
- la fréquence des consultations, essentiellement pour les archives définitives, mais aussi pour les archives intermédiaires.

La cotation dans ces catégories a été réalisée avec l'aide des Archives de Paris.

La signification des cotes attribuées est précisée dans le tableau ci-dessous :

| item cote | Archiviste | Référents archives | Tableau de gestion | IntraParis | Règles internes | Valeur probante | Valeur historique | Volumes intermé- diaires | Volume versés aux AdP | Fréquence consulta- tions AdP |
|--------------|---------------------------------|-----------------------------------|---|--|---|---|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| 3 | archiviste diplômé, cat A | désigné(s) par la direction | validés AdP pour tous les services | Infos riches sur outils et méthodes | note de la direction, livret interne | preuves importantes de droits ou décisions | Présence de séries phares | >5000 ml | importants | nombreuses |
| 2 | autre archiviste | autre (référents locaux) | autre (partiels ou en cours) | indications succinctes | note externe, fiche de procédure | décisions de portée plus restreinte | moyenne | <5000 ml >1000ml | moyens | occasion- nelles |
| 1 | aucun | aucun | aucun | aucune | aucun | faible ou nulle | limitée | <1000 ml | faibles | rares |

Le travail ainsi réalisé rencontre, pour juger globalement de l'importance de l'archivage, des limites qui tiennent à la manière dont la fonction est aujourd'hui perçue et cantonnée à la gestion traditionnelle des archives intermédiaires limitée aux documents papier :

- il ne tient pas compte de l'archivage des documents dématérialisés. Exemple : spécifications et codes source des applications informatiques ;
- il n'a pas permis de donner une cotation à la valeur opérationnelle des archives vivantes qui peut être très importante sur des durées courtes et n'avoir ni valeur probante forte, ni valeur historique significative. Exemple : autorisations d'occupation temporaire du domaine public.

Malgré ces défauts, le relevé effectué reflète une réalité que les autres travaux menés dans le cadre de cet audit n'ont pas démentie.

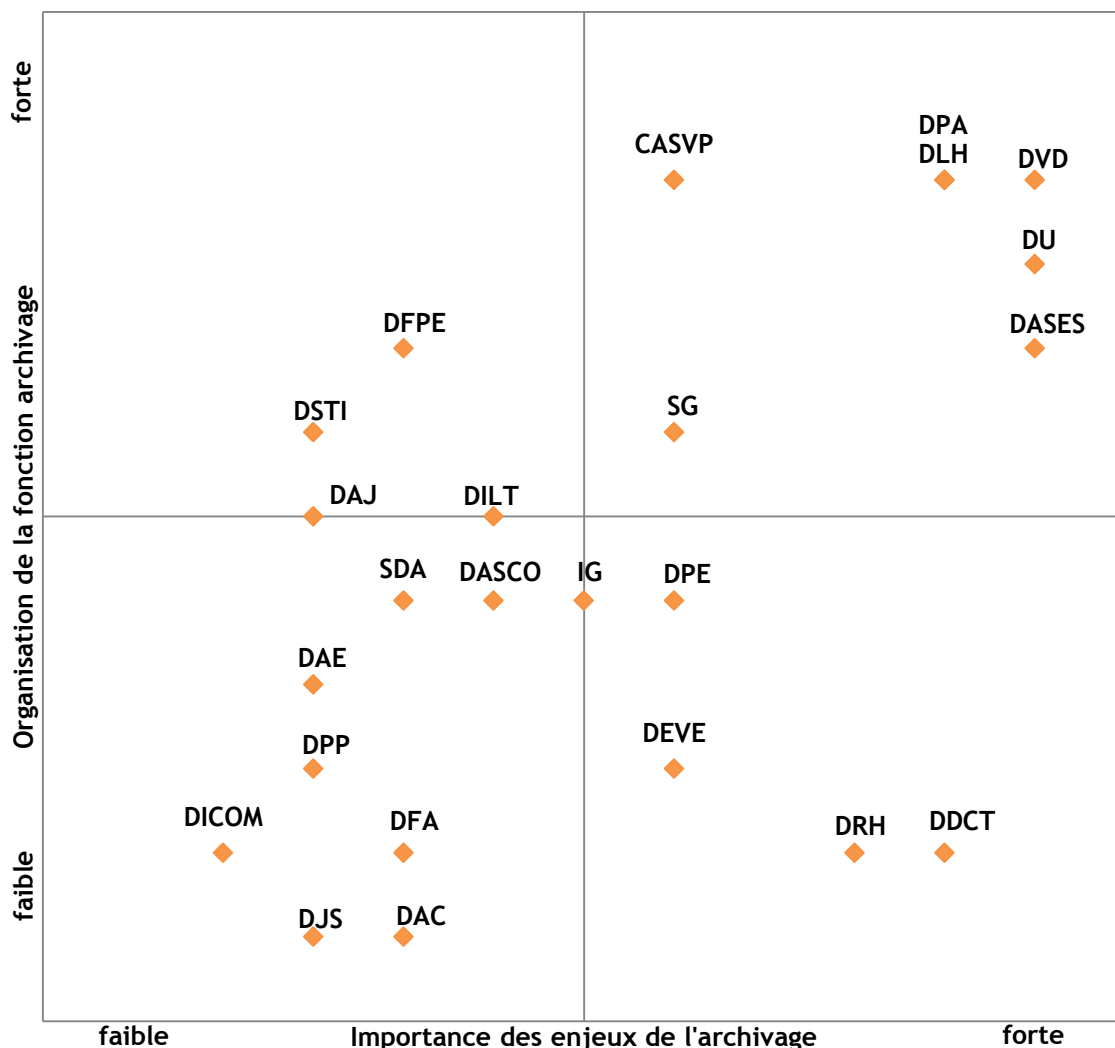
Tableau 1 : fonction archivage dans les directions

| | ORGANISATION DE LA FONCTION | | | | | ENJEUX DE L'ARCHIVAGE | | | | |
|-----------------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------|----------------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| | Présence d'un archiviste | Présence de Référents archives | Tableau de gestion | Infos sur IntraParis | Règles internes (notes, Livret) | Valeur probante | Valeur historique | Volumes archives intermédiaires | Volumes versés aux AdP | fréquence des consultations |
| CASVP | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| DAC | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| DAE (ex DDEEES) | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| DAJ | 1 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| DASCO | 1 | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 |
| DASES | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| DFPE | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| DDCT | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 3 | 1 | 3 | 3 |
| DEVE | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| DFA (ex DF) | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| SDA (ex DA) | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| DICOM | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| DILT | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 |
| DJS | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| DLH | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| DPA | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 |
| DPE | 1 | 3 | 3 | 1 | 1 | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 |
| DPP | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| DRH | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 |
| DSTI | 1 | 3 | 3 | 1 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| DU | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| DVD | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| IG | 1 | 3 | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 | 1 |
| SG | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 |

Source : entretiens et documents des directions / AdP / traitement IG-Mission archivage dans les directions

En reprenant ces constats faits sur la fonction archivage, on peut répartir les directions en tenant compte des forces et faiblesses des organisations et des enjeux attachés à la gestion des archives :

Graphique 1 : Organisation et enjeux de l'archivage dans les directions de la Ville de Paris

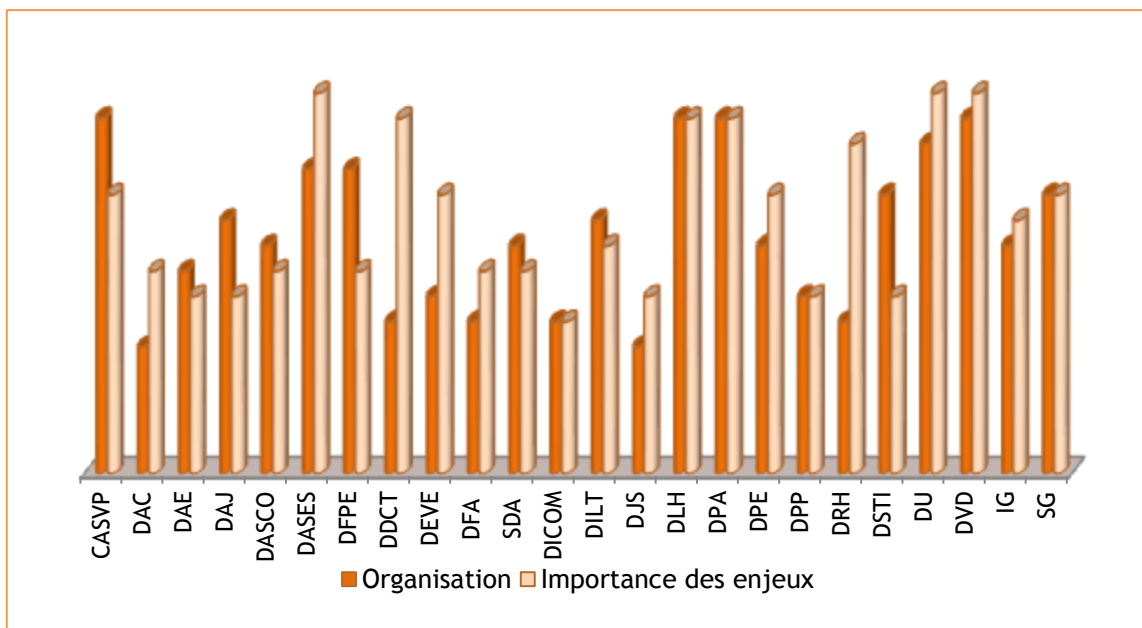


Source : Informations données par les directions et AdP / traitement IG-mission archivage

Cinq directions (CASVP, DLH, DPA, DVD, DU, DASES, SG) font preuve d'une maturité de la fonction forte, ce qui leur permet de faire face à des enjeux importants pour la conservation de leurs archives. Quatre autres (DPE, DEVE, DRH, DDTC) n'ont pas une organisation suffisante en regard des enjeux auxquels elles sont confrontées. Quatre directions (DFPE, DSTI, DAJ, DILT) qui ne doivent pas faire face à des enjeux d'archivage importants ont une organisation de la fonction satisfaisante. Les autres directions pourraient sans difficulté améliorer la prise en charge de leurs archives mais ne sont nécessairement orientées dans cette direction par des enjeux qui semblent peu contraignants.

En partant des mêmes données, le décalage entre l'importance des enjeux auxquels doivent faire face les directions et le niveau d'organisation qu'elles mettent en œuvre pour y faire face est visualisable par la représentation suivante :

Graphique 2 : Comparaison des niveaux d'organisation et l'importance des enjeux de la fonction archives au sein des directions de la Ville



Source : Informations données par les directions et AdP / traitement IG-mission archivage

1.2.2. Les projets internes ont renforcé la fonction archivage dans certaines directions.

Quelques directions se sont dotées de moyens spécifiques pour faire face aux problèmes de gestion des archives. Pour certaines, la nécessité de débarrasser des locaux situés en zone inondable a été un point de départ, il s'agissait de faire face à des accumulations de documents non classés qu'il n'était pas possible de déplacer tel quel puisqu'il n'était pas possible de connaître le contenu des caisses accumulées avec le temps.

La DPA dispose du poste d'archiviste le plus ancien, elle a été amenée à créer la fonction après avoir dû faire face aux conséquences négatives de la perte de documents que la collectivité aurait dû produire pour défendre ses droits.

Dans plusieurs directions qui ont bénéficié de relocalisations, le traitement des fonds d'archives a été imposé par la nécessité d'en réduire le volume pour pouvoir les transporter dans des locaux mieux équipés mais plus petits. Des opérations de tri et de classement, de numérisation ou d'organisation de la collecte ont pu être menées parce qu'elles étaient clairement soutenues par la hiérarchie et que des moyens spécifiques ont été dégagés pour y parvenir.

Le réseau des correspondants des AdP forme le noyau dur de ces services d'archivages conduits dans plusieurs directions avec professionnalisme et efficacité. Dans certaines d'entre elles, des archivistes de métier, formés dans des cursus spécialisés, y ont apporté un savoir-faire indispensable pour mener à bien les projets qui leur étaient confiés. On peut cependant regretter que cette ressource précieuse n'ait pas été associée aux projets de production documentaire dématérialisée pour lesquels la dimension archivage n'est peut-être pas toujours prise en compte.

Recommandation 2 : Créer une cellule d'appui mutualisée permettant d'apporter l'aide de professionnels de l'archivage aux petites directions.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Il faudra analyser la forme que prend cette cellule: structuration du réseau des*

responsables d'archives et mutualisation des process et bonnes pratiques. IL faudra également déterminer quelle direction est responsable de cette animation. De plus des formations pourraient être proposées aux responsables de l'archivage (notamment celles proposées par les Archives nationales).

Tableau 2 : Tableau : Archivistes dans les services de la Ville de Paris (au 31/12/2015)

| Direction | Diplôme formation | Statut / grade | Position dans l'organigramme | Missions confiées | Principales missions réalisées |
|-----------|--|--|------------------------------|--|--|
| [.....] | Stages gestion des archives et archivage électronique | Attachée des administrations parisiennes | [.....] | Collecte, conservation et communication, intermédiaires, destruction et versement aux Archives de Paris | Collecte ; conservation ; communication ; destruction ; versements ; entretien d'un réseau de correspondants archives |
| [.....] | Histoire de l'art | Assistante spécialisée des bibliothèques et des musées | [.....] | Archivage de la direction, Gestion du marché d'externalisation des archives, Gestion du site de préarchivage [.....] | Traitement de l'arriéré des archives ; tableaux de gestion passation et suivi du marché ARCHIVECO ; aide aux autres directions (dont gestion du centre Fragonard) |
| [.....] | DEA - Sciences de l'éducation et formations archivage | Chargée d'études Documentaires | [.....] | Responsable Pôle documentation et archivage | Tableaux de gestion, plan de classement, traitement et relocalisation des arriérés d'archives, tri, éliminations, versements aux AdP, aide des services |
| [.....] | Master Métiers de la culture/Archives UVSQ | Agent technique contractuel | [.....] | Gestion de projets sur l'archivage (papier et électronique), méthodologie, formation, communication de documents, versements d'archives historiques | Mise en place : GED, tableaux de gestion, parapheur électronique ; tri des arriérés ; versements aux AdP et éliminations ; gestion des déménagements d'archives ; rédaction d'un guide de l'archivage |
| [.....] | Master Métiers de la culture/Archives UVSQ | Chargée d'études documentaires contractuelle CDD | [.....] | Gérer les arriérés, sensibiliser et aider les agents dans leur processus d'archivage papier et électronique. Constitution du réseau de correspondants. Collecter, éliminer, classer, verser aux AdP. Organiser et gérer locaux de stockage et externalisation ARCHIVECO. | Gérer les arriérés papiers, sensibilisation des agents, traitement des archives (collecte, classement, élimination, etc.) ; mise en place d'un réseau de correspondants ; tri versements aux AdP et éliminations |
| [.....] | Doctorat EHESS Master Métiers de la culture/Archives UVSQ | Chargée d'études documentaires contractuelle CDD | [.....] | Archivage et la numérisation des plans | Archivage : collecte, classement, élimination ; numérisation des plans ; Mise en place des tableaux de gestion et plan de classement ; participation projets GED |
| [.....] | DESS Histoire et métier des archives / Université d'Angers | Chargée d'études documentaire | [.....] | Gestion des archives courantes et intermédiaires et Versement d'archives historiques aux AdP | Préarchivage ; aide paramétrage et déploiement de l'application de gestion des dossiers de carrière ; harmonisation de la gestion des dossiers RH ; traitement de l'arriéré du service des travaux et du patrimoine ; définition des procédures d'archivage de l'application PIAF ; participation au projet GED sociale ; organisation traitement et inventaires de fonds d'établissements |
| [.....] | École du Louvre formations Archives Nationales | Chargée d'études documentaires | [.....] | Élaboration d'un nouveau plan de classement, mise en place d'une politique d'archivage basée sur le records management, éliminations et versements aux AdP | Plan de classement sur serveur partagé ; tri des arriérés en vrac ; versements et éliminations ; responsable du projet ÉLISE SG |

Source : entretiens IGVP

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

1.2.3. Une présence limitée dans les contrats d'objectifs et de performance

Les contrats d'objectifs et de performance⁸ (COP) sont à la fois un repère de l'importance que les directions accordent aux thèmes qui y sont abordés, mais marquent aussi des engagements dont il convient d'évaluer les résultats dans le cadre d'un audit.

L'archivage y est peu présent. Ils concernent deux directions en 2013 et 2014, la DAC et la DASES, et les objectifs d'organisation ou valorisation des documents conservés portent sur la gestion d'archives papier. Le nombre de directions présentant des actions en lien avec un projet de gestion d'archives est cependant trois fois plus important si l'on prend en compte aussi la gestion de documents dématérialisés par des procédés qui ont un impact fort sur les méthodes et les besoins en organisation de l'archivage.

Les tableaux ci-après reprennent ces objectifs en précisant, quand cela apparaît utile, les indicateurs associés, ou les commentaires qui montrent l'importance d'une bonne maîtrise de l'archivage pour parvenir à les atteindre.

⁸ Les COP sont des engagements pris par les directions dont la réalisation donne lieu à évaluation au moyen d'indicateurs présentés au Conseil de Paris au moment de l'adoption du budget primitif. C'est la transposition dans la procédure budgétaire parisienne de la démarche de performance intégrée par la LOLF dans la préparation du budget de l'État.

Tableau 3 : COP 2013/2016 : objectifs relatifs à la gestion des archives (DAC)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----|--|---|---|--|
| DAC | <p>Mission 2 Sauvegarder et valoriser les archives parisiennes</p> <p>Objectif 1 Transmettre et valoriser</p> <p>Indicateur 13 Nombre de communications en salle</p> <p>Indicateur d'activité lié aux demandes administratives et généalogiques.</p> <p>Indicateur 14 Nombre de manifestations culturelles et scientifiques</p> <p>Indicateur 15 Nombre de pages numérisées des fonds et instruments de recherche du Service des Archives dont mise en ligne sur internet (cumul)</p> <p>Commentaires : une grande partie de la numérisation et mise en ligne a été réalisée fin 2009. Pour des raisons techniques, aucun marché de numérisation n'a été passé cette année. Pour 2012, projet de mise en ligne de la suite de l'état civil et des instruments de recherche.</p> | <p>Mission 2 Sauvegarder et valoriser les archives parisiennes</p> <p>Objectif 1 Transmettre et valoriser</p> <p>Indicateur 8 Nombre de communications en salle</p> <p>Indicateur 9 Nombre de manifestations culturelles et scientifiques</p> <p>Indicateur 10 Nombre de pages numérisées des fonds et instruments de recherche du Service des Archives dont mise en ligne sur internet</p> <p>Commentaires : une grande partie de la numérisation et mise en ligne a été réalisée fin 2009. Pour des raisons techniques, aucun marché de numérisation n'a été passé cette année. Pour 2012, projet de mise en ligne de la suite de l'état civil et des instruments de recherche. Mise en ligne des instruments de recherches en 2013 / mise en place d'un module expos virtuelles en 2013.</p> | <p>Mission 2 : Sauvegarder et valoriser les archives parisiennes :</p> <p>Objectif 1 : Transmettre et valoriser</p> <p>Indicateur : Nombre de pages numérisées des fonds et instruments de recherche du Service des Archives, ainsi que leur accessibilité.</p> <p>Observations : Numérisation représente 1,5 % du fond. Cible 2015 : mise en salle et en ligne des tables annuelles et décennales de la DDCT, des rôles, et répertoires et compléments des tables des états signalétiques et des services militaires de la Seine</p> | <p>Mission 3 : Garantir l'accès au patrimoine archivistique parisien et favoriser sa diffusion</p> <p>Objectif 1 : Communiquer et valoriser</p> <p>Indicateur Nombre de documents communiqués en salle de lecture dans l'année</p> <p>Indicateur Nombre de pages d'archives numérisées vues sur le site internet des Archives de Paris</p> <p>Indicateur Nombre d'élèves accueillis par le service éducatif</p> |

Source : DFA, rapports au Conseil de Paris sur les COP 2013 à 2016

Tableau 4 : COP 2013/2016 : objectifs relatifs à la gestion des archives (DASES)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------|--|---|---|---|
| DASES | <p>Mission 1 Assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif parisien de protection de l'enfance</p> <p>Objectif 5 Indicateur 7 Délai de transmission de dossiers de l'ASE sur demande des usagers</p> <p>Plan d'action : Étudier les procédures d'archivage au sein de la DASES.</p> <p>Commentaires La dégradation du délai de transmission en 2010 s'explique par des vacances de poste au sein de la cellule de communication des dossiers.</p> <p>Suivi plan d'action : Mise en place de l'application métier d'archivage courant 2013. Elle pourra nécessiter un temps d'appropriation par les agents et de formation à son utilisation.</p> | <p>Mission 1 Assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif parisien de protection de l'enfance</p> <p>Objectif 5 Indicateur 7 Délai de transmission de dossiers de l'ASE sur demande des usagers</p> <p>Plan d'action : Étudier les procédures d'archivage au sein de la DASES.</p> <p>Suivi plan d'action : Étude sur les procédures d'archivage en cours. En fonction de ses conclusions, éventuelle mise en place d'un outil de suivi spécifique. Cette étude pourrait conduire à réduire davantage le délai de transmission</p> | <p>Mission 1 : Assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif parisien de protection de l'enfance</p> <p>Objectif 4 : Répondre aux demandes de communication de dossiers personnels</p> <p>Indicateur Délai de transmission de dossiers de l'ASE sur demande des usagers</p> <p>Plan d'action : Optimiser les procédures d'archivage au sein de la DASES.</p> | <p>Mission 1 : Assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif parisien de protection de l'enfance</p> <p>Objectif 4 : Répondre aux demandes de communication de dossiers personnels</p> <p>Indicateur Délai de transmission de dossiers de l'ASE sur demande des usagers</p> <p>Plan d'action : Optimiser les procédures d'archivage au sein de la DASES.</p> <p>Commentaires : 1 052 dossiers ont été communiqués en 2013. Les principales demandes reflètent le souci des usagers de mieux comprendre les raisons de leur placement, ou le besoin d'obtenir des attestations dans le cadre de démarches administratives.</p> |

Source : DFA, rapports au Conseil de Paris sur les COP 2013 à 2016

Pour la DAC ce sont les objectifs de fonctionnement des AdP qui sont uniquement orientés vers la communication au public⁹, pour la DASES il s'agit d'améliorer les délais de communication des dossiers d'aide sociale à l'enfance qui dépendent d'une recherche dans des dossiers papier par une équipe peu nombreuse, et donc très sensible aux indisponibilités de ses membres¹⁰, et qui ne dispose pas d'outil de gestion informatisée performant.

Les délais se sont effectivement réduits et sont stabilisés à 46 jours. Il est nécessaire de faire mieux puisque la loi du 17 juillet 1978 prévoit un délai normal de 30 jours, mais il n'est pas donné d'indications sur les réponses concrètes pour faire face à ce problème.

Tableau 5 : indicateur délai de transmission de dossiers de l'ASE sur demande des usagers

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | cible 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|------------|
| Délais de communication des dossiers (en jours) | 120 | 60 | 55 | 50 | 46 | 46 | 46 |

Source : DFA, rapports au Conseil de Paris sur les COP 2013 à 2016

⁹ La prise en compte des archives numérisées n'a pas été un objectif pour ce service au cours des dernières années, on peut se reporter au rapport de l'IGVP n° 14-13 à ce sujet (publié sur paris.fr en janvier 2016).

¹⁰ Les délais constatés en 2010 sont expliqués par des congés [.....] du bureau des archives. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Un plan d'action semble se poursuivre sur toute la période « Étudier les procédures d'archivage au sein de la DASES » qui évolue en « Optimiser les procédures d'archivage au sein de la DASES ». Ce plan d'action a donné lieu à un audit réalisé par un prestataire extérieur qui a préconisé en 2013 l'acquisition d'un logiciel spécialisé de gestion d'archives ou d'un développement par des informaticiens des outils bureautiques utilisés par le bureau des archives de la DASES, cette préconisation n'a pas encore été concrétisée.

La direction a indiqué qu'un projet est en cours d'étude, en collaboration avec la DSTI, dans l'optique de doter le bureau des archives d'une solution basée sur le logiciel THOT (cf. Recommandation 16 : une mise en œuvre effective en 2016 est envisageable. La direction souhaite également qu'un audit soit réalisé afin de permettre la dématérialisation des dossiers de l'aide sociale à l'enfance qui pourrait alors s'organiser autour d'un outil de GED disposant de fonctionnalités d'archivage avancées.

Recommandation 3 : Effectuer une étude visant à définir les conditions de dématérialisation des dossiers d'aide sociale à l'enfance.

Deux autres directions évoquent l'intérêt de la gestion contemporaine des archives : le conseil de Paris met en ligne les archives vidéo des captures des séances depuis 2008 dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif « *Développer l'ouverture du conseil de Paris et renforcer la transparence des débats pour favoriser l'implication des parisiens* » et la DLH s'appuie sur la numérisation de ses archives papier pour accroître le nombre d'enquêtes effectuées sur présomptions d'infraction aux autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif « *Préserver les locaux d'habitation et contrôler les autorisations de changement d'usage* ». ¹¹

D'autres objectifs s'appuient sur la mise en œuvre de procédures dématérialisées ou sur un projet de GED destiné à faciliter l'action des services et d'en accroître ainsi la productivité.

1.2.4. Les projets de dématérialisation impactant l'archivage sont nombreux

Les projets comportant des aspects de gestion de documents peuvent être de différentes natures. Leur optimisation nécessite la prise en compte de la dimension archivage dès l'origine pour que l'organisation de leur utilisation soit plus efficace et que leur sort final soit facilement mis en œuvre, sans cout supplémentaire.

- Les projets de dématérialisation de procédures visent à permettre la collecte de données en ligne et d'automatiser leur traitement pour gagner en productivité, limiter les tâches manuelles d'enregistrement, classement ou validation, souvent fastidieuses et source d'erreur, et structurer l'information ainsi produite dans une forme aisément exploitable et transmissible. Elles peuvent être ouvertes aux usagers (exemple : Facil'familles) ou n'être utilisées qu'au sein de la collectivité (exemple : ODS).
- Les projets de gestion électronique de documents (GED) visent à partager de l'information créée ou rassemblée par l'administration en lien avec des processus métier (exemple : SIMA) ou plus largement dans une logique de conservation et partage de documents. Les applications métier comportent fréquemment des

¹¹ Il serait utile, dans une démarche de prévention des risques de gestion, de vérifier, pour ces deux cas, la prise en compte des normes en vigueur en matière d'archivage électronique (cf. 1.1.4). La mission d'audit n'a pas eu la capacité de le faire.

modules de GED, tout comme le logiciel courrier ÉLISE. Quelques collectivités et établissements publics ont choisi de développer des systèmes de GED transversales qui permettent l'archivage organisé de tous les documents conservés au sein de l'organisation. D'autres utilisent les GED pour pratiquer le regroupement des archives intermédiaires numériques issu d'applications métier.

- Les projets de numérisation permettent la conservation de documents archivés par ailleurs sur papier pour leur valeur historique ou probante, l'organisation de cette double utilisation mérite d'être soigneusement réalisée afin de retrouver sans difficulté les originaux et que l'organisation des documents numérisés demeure cohérente avec celle des dossiers papier.

Quelques-uns sont présents dans les contrats d'objectifs et de performance, mais les outils utilisés dans les services sont bien plus nombreux.

Tableau 6 : projets de gestion numérique mentionnés dans les COP

| | | | |
|--------------------------------------|---|----------------------------|---|
| DASES COP 2013 à 2016 | <p>Mission 5 Promouvoir l'insertion et la solidarité ; Objectif 3 Optimiser la gestion de l'allocation RSA ; Indicateur 34 Nombre d'indus RSA faisant l'objet de l'émission d'un titre de recettes, - Mettre à profit la dématérialisation des recettes pour systématiser l'émission de titres</p> <p>Mission 2 : Favoriser l'autonomie et la participation des personnes handicapées (PH) ; Objectif 3 Améliorer le service rendu aux Parisiens ; Indicateur 4 Délai médian entre la notification de la décision de la CDAPH et la notification de la décision de versement de la PCH ; Plan d'action : - Mettre en œuvre une gestion électronique dématérialisée (GED) et compléter les dossiers en amont par la MDPH</p> <p>Mission 3 Accompagner le temps de la perte d'autonomie des personnes âgées ; Objectif 3, Indicateur 5 Délai médian entre le dépôt d'une demande d'APA et la notification de la décision ; Plan d'action : Mettre en œuvre une gestion électronique dématérialisée (GED)</p> | DJS COP 2013 | <p>Mission 3 : Favoriser l'accès des jeunes à l'autonomie et leur insertion ;</p> <p>Indicateur 14 : Nombre de dossiers Paris Jeunes Talents et Aventures déposés/ Nombre de dossiers Paris Jeune Vacances déposés Dans une perspective de modernisation et d'augmentation du nombre de candidatures, la DJS a également facilité l'accès aux dossiers en dématérialisant les candidatures (retrait des dossiers sur le portail jeunes et envoi des candidatures par mail).</p> |
| | <p>Mission 2 : Développer la vie associative ; Objectif 1 Optimiser et sécuriser le processus d'attribution des subventions aux associations ; Indicateur 13 Nombre d'associations disposant d'un compte dans SIMPA ; Commentaires : Le portail associatif SIMPA, mis en place en 2008, permet aux associations parisiennes d'accéder à des télé-services (demandes de créneaux des équipements, annuaire, demande de subventions). Son utilisation favorise la gestion dématérialisée des relations avec les associations.</p> <p>Programme 2 : Appui aux mairies d'arrondissement ; Objectif 1 Consolider les services dématérialisés offerts par les mairies d'arrondissement (état civil et élections) ;</p> <p>Commentaires : L'objectif est d'atteindre 30% des inscriptions sur les listes électorales réalisées par internet.</p> | DAJ COP 2015 2016 | <p>Programme 3 : Secrétariat Général de la Commission d'Appels d'Offres ; Objectif 5 : Assurer le fonctionnement de la CAO ;</p> <p>Indicateur : Nombre de consultations examinées par le SGCAO ;</p> <p>Plan d'action : Continuer à assurer le fonctionnement dématérialisé de la CAO</p> |
| DUCT/ DDTC COP 2013 2014 | | DICOM COP 2016 | <p>Mission 1 : Nourrir l'image d'une ville créative grâce à une communication cohérente, maîtrisée et professionnelle ;</p> <p>Indicateur Activités du service de presse diffusion des communiqués de Presse ;</p> <p>Action : Dématérialisation des procédures</p> |

Source : DFA, rapports au Conseil de Paris sur les COP 2013 à 2016

La mission a cherché à déterminer plus précisément les outils informatiques concernés et à en mesurer les besoins d'évolution pour y intégrer la dimension archivage. Elle s'est heurtée au manque d'informations pour réaliser un tel travail et au manque de temps pour l'intégrer dans le programme de la mission actuelle. Il serait nécessaire de réaliser prochainement une mission spécifiquement consacrée à ce sujet et d'associer cette future

mission aux projets de développement d'un Système d'Archivage Électronique (SAE) qui a débuté en 2016 (cf. 2.5.4).

Recommandation 4 : Réaliser un audit des fonctionnalités d'archivage présentes dans les outils informatiques de production documentaire de la Ville de Paris.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *C'est en effet le préalable à tout projet de GED et/ou de SAE à la Ville. Cet audit doit être réalisé le plus rapidement possible, de manière à permettre l'organisation de l'archivage numérique au niveau de la Ville, en impliquant les responsables des archives des directions dans cette mise en œuvre, comme vous le proposez dans votre recommandation 5.*

1.2.5. Le Schéma directeur pour la ville numérique

Le *Schéma directeur pour la ville numérique* (SDVN) adopté en mars 2015 fournit plusieurs objectifs qui structurent l'approche des évolutions du système d'information. Son titre porte le projet d'une évolution dans l'usage du numérique au service des usagers et de l'administration dont l'archivage, tel que nous l'avons défini plus haut, doit être un facteur de réussite.

Outre la volonté d'améliorer la qualité du service public et d'innover pour en faciliter l'accès de tous, le schéma transmet une ambition fondamentale : *« élargir la gamme des services numériques en s'appuyant davantage que précédemment sur les forces vives externes - associations et professionnels notamment - en mettant à leur disposition les données et les outils à même de développer les services d'échange, de partage et d'entraide »*¹².

Pour y parvenir, la dématérialisation des démarches, une offre globale de services et téléservices, l'ouverture du patrimoine de la Ville par la numérisation et sa mise en ligne visant à développer la réutilisation des données, mais aussi un effort d'urbanisation de celles-ci pour offrir un service unifié et simplifié, à travers le développement d'une plateforme numérique unifiée pour l'utilisateur, offrant un accès plus facile et plus large à l'information pour améliorer la productivité des services.

Le SDVN met l'accent sur la dématérialisation des processus. Il souligne l'enjeu que représente la maîtrise de la coexistence de documents sur support papier et numérique : *« dans de nombreux cas, une deuxième étape est à franchir car des formats papier et électronique coexistent, éventuellement pour un même document, dématérialisé et rematérialisé à plusieurs reprises et à de multiples endroits au cours de sa vie ce qui comporte des risques d'erreurs et d'incohérence, et génère de la perte de temps. En outre, une partie significative de la connaissance capitalisée par l'organisation sous forme de documents ou de données structurées se situe en dehors de tout système de classement mutualisé et risque donc de disparaître au fil des changements de poste des agents. »*¹³

Pour généraliser la dématérialisation, le SDVN engage à modifier les processus de travail par une démarche d'amélioration continue au sein de l'administration. Y parvenir nécessite de clarifier et réorienter les habitudes qui imprègnent la conception traditionnelle de l'archivage pour que ne soient conservés sous forme papier que ce qu'il n'est pas possible de conserver sous la forme dématérialisée.

¹² Schéma directeur pour la ville numérique 2015-2020 §1.1, p.3.

¹³ SDVN, §2.2, p.24

Il faut également respecter des normes de nommage et de classement des documents pour que ceux-ci deviennent partageables et soient plus facilement accessibles, tant à l'extérieur que pour les besoins internes de l'administration. Ce défi ne sera pas relevé sans une implication réelle des archivistes qui connaissent la méthodologie adaptée à la mise en œuvre de ce type d'évolution.

L'offre numérique va s'élargir et les outils qui impliqueront la gestion documentaire joueront un rôle décisif. En particulier les modules de GED associés aux applications métier qui nécessitent la définition et la mise en place d'une offre d'appui avec des moyens humains et méthodologiques. On organisera le back-office de gestion documentaire, ensemble de briques logicielles mobilisables pour construire des solutions adaptées : une capacité de numérisation/indexation en masse pour intégration de stocks documentaires, des solutions de confiance (signature, coffre-fort) et une ingénierie des processus intégrant systématiquement l'archivage.

Il est prévu de doter les services d'archivage des directions du système d'information archivistique THOT destiné à la gestion et à la valorisation des fonds d'archives, ainsi que de mettre en œuvre un SAE dont l'architecture reposera sur deux socles, l'un destiné à l'archivage intermédiaire et l'autre à l'archivage définitif aux AdP.

Ces projets ne peuvent être menés à bien sans modifications dans les habitudes de travail, au premier chef le classement et l'usage des métadonnées associées aux documents. Pour y parvenir il sera nécessaire d'associer des praticiens de l'archivage.

Recommandation 5 : Associer les archivistes aux projets de production documentaire dématérialisée.

1.3. Des évolutions à maîtriser.

1.3.1. Les espaces d'archivage

1.3.1.1. La réduction des volumes est réalisable par une politique d'archivage dynamique

Les faits montrent qu'il est possible de réduire considérablement les fonds irrégulièrement triés et éliminés en rationalisant leur gestion. La démonstration en avait été faite avec l'opération de regroupement menée en 2004, dans des locaux pris à bail à Saint-Denis, de sept kilomètres linéaires d'archives en provenance de locaux situés en zone inondable¹⁴.

Il a été alors possible de diminuer fortement le volume des documents stockés et le coût de stockage correspondant en ramenant la dépense de 679 000 € (budget DALIAT et Archives de Paris, 2009) à moins de 80 000 €, réglés par les directions sur leurs crédits (cf. 2.6.2. ci-après pour les coûts actuels).

¹⁴ À partir de 2006, la Direction des moyens généraux (DMG) a engagé une réflexion sur la gestion des archives intermédiaires en lien avec les AdP, pour trouver une alternative à cette location coûteuse. Les directions concernées ont été invitées à réaliser les tableaux de gestion prévus par la réglementation, tandis qu'était menée une étude sur l'opportunité de conserver les documents archivés.

Il a alors été possible de mener une vaste opération de tri et élimination dans la perspective de la résiliation du bail en 2010. Le volume stocké a été réduit à environ 700 ml (soit 10 % du stock initial) qui ont été externalisés après passation d'un marché avec la société ARCHIVECO, spécialisée pour ce type de prestations, en novembre 2009.

Des opérations de déplacement et regroupement des archives ont été réalisées par la suite dans d'autres directions. Les archivistes nous ont confirmé que des gains significatifs de volume peuvent être obtenus lors de ces opérations de tri : près de 80 % des archives ont été éliminées à la DVD à l'occasion de son regroupement avenue de France.

Les opérations de tri permettent d'éliminer en premier lieu les documents sans valeur archivistique : les doublons, les copies de documents dont les originaux sont attachés à d'autres fonds et les documents d'information générale. Ce ne sont pas des archives et ils peuvent être détruits sans autorisation. En second lieu, peuvent être éliminés les documents dont la DUA est achevée et qui ne sont pas destinés à être versés aux AdP. Il faut pour cela recueillir l'accord préalable de ce service, la destruction doit être réalisée selon certaines règles et l'administration doit en garder la preuve. Un marché à bons de commande est mis à cette fin à disposition de l'ensemble de la collectivité par la DILT.

Le tri est une opération qui suscite en général peu d'enthousiasme, aussi est-il fréquemment négligé. Pour les archives vivantes, conservées dans les locaux d'activité, on peut s'inspirer de la méthode des opérations collectives préconisée par un prestataire spécialisé : une préparation minutieuse par un archiviste permet de déterminer au préalable des objectifs de sélection des documents à extraire du stock, au regard de la composition des dossiers archivés, et les agents y sont préparés. Le jour fixé, la présence d'un professionnel permet de lever les éventuelles difficultés et de donner du sens aux efforts fournis. C'est l'occasion de préparer des transferts et des éliminations, mais aussi de faire le point sur les processus d'archivage au quotidien et de rationaliser les pratiques.

Dans la mesure où le mouvement inéluctable de dématérialisation contribue à une réduction importante des documents à archiver sur support papier, une gestion rationnelle des stocks physiques conservés doit permettre de maintenir les espaces qui y sont consacrés à leur niveau actuel, voire de les réduire progressivement (le tableau 6, page suivante, présente les volumes indiqués par les directions. Ce constat renvoie à un choix : l'optimisation de la gestion de l'archivage ou l'accroissement du budget consacré au stockage sous la forme de prestations d'externalisation et d'investissements immobiliers.

La mission a interrogé les directions sur les archives intermédiaires qu'elles conservent, les réponses apportées sont sans doute approximatives mais laissent penser qu'il n'y a pas de pression particulière due à l'accumulation et à l'impossibilité de verser aux AdP.

L'évaluation du volume des versements reportés en l'attente d'une solution de stockage des archives définitives a été faite par les rapporteurs de l'audit réalisé conjointement par l'Inspection générale de la Ville de Paris et par l'Inspection des patrimoines du ministère de la culture et de la communication en juin 2015, elle est rappelée en introduction. Le présent audit a actualisé cette prévision¹⁵ avec l'aide des AdP, sans la modifier.

Recommandation 6 : Effectuer des tris et éliminations pour éviter l'extension des espaces de stockage d'archives intermédiaires sur support papier.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Il pourrait être utile d'ajouter une fréquence souhaitée pour ces opérations dans la recommandation. De plus il me paraît indispensable de travailler en amont sur la non production de support papier à trier et donc d'avoir une recommandation forte auprès des directions (relayée par des instructions et communications internes à mettre en œuvre) de*

¹⁵ 15 kml en attente de versement en 2016, auxquels il faut ajouter un flux annuel de 1,5 kml jusqu'à la mise en exploitation de nouveaux locaux pour les AdP.

ne conserver sur support papier que ce qui n'est pas numérisé ou à l'état électronique natif (notamment sur le réseau partagé des directions).

Tableau 7 : archives intermédiaires stockées dans les directions en mètres linéaires (approximation)

| Direction | ARCHIVECO | archives intermédiaires internes approx. | capacité disponible en 2015 | Types d'archives conservées |
|-----------------|-----------|--|-----------------------------|---|
| CASVP | 0 | 1 906 | 102 | Dossiers de carrière et bureau des rémunérations / Ressources humaines, SLHA, travaux, Cabinet, Loisirs, marchés, finances, Interventions sociales, affaires juridiques / Archives EHPAD / Loisirs et marchés PA, marchés, SLHA, services des finances, SRH (concours, rémunération) |
| DAJ | 486 | 400 | so | Avis anciens et archives du BAG ; dossiers de la CAO / Contentieux et avis récents / Contentieux vivants ; avis récents / Avis juridiques et archives BAG ; dossiers de la CAO |
| DASES /DFPE | 1 416 | 3 821 | 910 | ARCHIVECO : Toutes sous- directions sauf ASE / INTERNE : Dossiers du service des prestations / ASE / Documents comptables et marchés service/fournitures/ dossiers de personnel / Dossiers suite au déménagement du centre d'accueil St Vincent de Paul dans le 20ème / Dossiers instructions aide légale par sections CASVP suite à projet dématérialisation en cours des aides légales |
| DASCO | 466 | 4600 | so | Les archives des services centraux sont toutes externalisées. Les archives internes sont celles des CASPE |
| DAE (ex-DDEEES) | 459 | 130 | 75 | Contrats aidés et apprentissage, commerce voie publique, financement des associations / Commerce sur la voie publique; financement des associations; dossiers DSP / Archives de la bourse du travail |
| DEVE | 0 | 1 620 | nc | Archives tous services DEVE / Droits sur les concessions, archives diverses du service / Archives photos |
| DILT | 0 | 6 991 | 820 | Essentiellement : Centre Fragonard d'archivage mutualisé multi directions : DASES-DU-DRH-DLH-DEVE-DILT / Factures -bons de commande-plans d'équipements des directions – plans / Comptabilité / Factures-notes de service |
| DLH | 0 | 2 915 | 320 | Archives intermédiaires du SLF et une partie du Fichier Immobilier du BPLH / Archives intermédiaires du SADI / Espace ressources du Sadi / 350ml archives du BPLH rapatriés de la rue Énard + 141ml du SGDL + 24ml du STH / archives remontées dans les services à l'étage pour éviter leur impact en cas de crue décennale /fin de bail |
| DPA | 1965 | 200 | so | Archives intermédiaires non externalisables (conduite d'opération) / Archives intermédiaires externalisables DOE (dossier d'ouvrage exécuté); Dossiers du personnel |
| DSTI | 0 | 150 | 55 | Marchés divers, compta, CTP/CHS/RH |
| DPE | 517 | 250 | so | Archives (Régie + Section des locaux) / Tous types (comptabilité, Marché, Personnel, etc...) |

| | | | | |
|------------------------|-------------|--------------|-------------|--|
| DU | 108 | 5 318 | so | Permis de construire et de démolir, autorisations de travaux, ravalements / Fiches parcellaires, plans, actes notariés, atlas foncier / Études d'aménagement, marchés, comptabilité / RH, marchés, finances / Archives photothèque DU |
| DVD | 1177 | 8 041 | 499 | Plans de voirie, du métro, des réseaux, du sous-sol, pièces de marché, archives topographiques, instructions techniques, projets / dossiers historiques sur les rues, transports de fonds, projet signalisation et éclairage, compta, courriers, occupation du domaine, etc / Ouvrages d'art du périphérique, ponts sur la seine / Marchés de construction des parking souterrain, convention, subventions VAE, régie / RH, compta, courriers, PC, notices techniques, récolement, dossiers de comblements / Relevés de puisomètre, rapports d'études géotechniques, PPR, dossiers crues, documentation / Pièces de marché, contentieux, événementiel, comptabilité, archives techniques sur la maintenance des tunnels, sur la circulation, la signalisation et l'entretien du périphérique, des berges |
| DPP | 0 | 15 | 5 | PV d'intervention, contraventions, marché-comptabilité |
| IG | 0 | 100 | 10 | Rapport Missions IG, chronos, notes diverses |
| DDCT | 140 | 925 | 385 | Affaires financières, marchés, dossiers années 2000 SGAL (local 360) / Dossiers ressources humaines, budget, BETJ / Archives du BERP / Archives du Bureau de l'appui aux élus, des médailles, du bureau de la séance, de la buvette / Archives de la politique de la ville / Archives du service médiation |
| DICOM | 0 | 132 | so | Dossiers marchés, RH, communication, événementiel |
| DFA-SDA (ex DA) | 272 | 0 | so | Offres non-retenues / Actes de procédure / Contrats / actes d'exécution |
| DFA (ex DF) | 430 | nc | nc | NC |
| DJS | 0 | 560 | 30 | Contrats, factures, RH, marchés |
| DRH | 1642 | 1595 | 130 | Dossiers agents, bulletins de paye, indemnisation chômage, mutuelle, dossiers individuels décédés sans ayant droit, courriers aux agents, allocations |
| DAC | 396 | nc | nc | NC |
| SG | 0 | 126 | so | Affaires suivies par le secrétariat général |
| TOTAL | 9474 | 35195 | 3341 | |

nc : non communiqué / so : sans objet (espaces limités, déménagement en cours, pas d'archives intermédiaires conservées en internes)

Source : questionnaires aux directions / Relevés ARCHIVECO

1.3.1.2. Conservation des archives intermédiaires papier

Les questionnaires adressés aux directions par la mission ont permis d'établir un état des capacités des locaux d'archives intermédiaires et de calculer les linéaires disponibles (tableau 7 ci-dessus). Cette approche n'a pas pu être vérifiée sur place et a un caractère approximatif, mais elle laisse apparaître que près de 10 % des linéaires existants restent utilisables. C'est une marge de manœuvre qui reflète une gestion assez saine dans beaucoup de directions et conforte le raisonnement exposé ci-dessus.

Les informations recueillies portent sur les volumes conservés au sein des services centraux des directions, alors que des services extérieurs peuvent avoir des archives intermédiaires importantes, comme à la DASES (pour la DASCO, cependant, on a retenu une estimation des archives conservées dans les CASPE). Les informations sur les archives externalisées sont fournies par ARCHIVECO. Des archives comptabilisées par la DILT au centre Fragonard peuvent figurer en double compte chez les directions qui en sont propriétaires.

Les archives vivantes n'ont pas été comptabilisées, bien que la mission ait pu constater que parfois elles comportent des dossiers qui ne relèvent plus de ce statut.

La DFA (hors SDA) et la DAC, qui ne disposent pas d'une politique d'archivage structurée, n'ont pas été en capacité de répondre aux demandes de la mission d'audit. La DRH, sollicitée en octobre, n'a apporté sa réponse qu'à la fin mars. Les mairies d'arrondissement n'ont pas fourni d'informations suffisantes pour les faire figurer dans ce décompte. Les directions qui disposent d'une mission archives tiennent des inventaires qui leur ont permis de renseigner très rapidement les tableaux transmis relatifs à la nature de leurs fonds, aux locaux et aux quantités conservées, elles sont de fait mieux armées pour maîtriser les flux d'archives placées sous leur responsabilité.

Recommandation 7 : Généraliser la tenue d'inventaires à jour des archives intermédiaires conservées dans les directions.

Les efforts de rationalisation de la gestion des espaces d'archivage peuvent être amplifiés en suivant la démarche engagée avec le rapport de 2010 qui donnait les moyens d'établir une cartographie numérique des espaces de stockage associée à des données présentant la nature et les volumes des fonds conservés et destinée à être régulièrement mise à jour par les inventaires des directions. Cette centralisation de l'information permettrait de faire jouer une logique de mutualisation des linéaires disponibles en réduisant d'autant les besoins de nouveaux locaux ou d'externalisation.

Recommandation 8 : Établir une cartographie des locaux d'archivage intermédiaire sur le modèle proposé par le rapport de 2010.

1.3.1.3. Maîtriser la production, et l'accumulation des archives physiques

Les archives sont parfois accumulées en infraction aux règles de sécurité : un rapport de la société APAVE du 15 décembre 2009 avait fait apparaître que la concentration d'archives du centre Morland était contraire aux normes de prévention du risque incendie des immeubles de grande hauteur. Huit étages étaient concernés par la présence de fonds trop importants, en particulier à la DU et à la DLH.

Ce problème n'est plus d'actualité avec le départ de ces directions, mais il peut se présenter dans d'autres bâtiments, de même que la dégradation des conditions de travail liées à la conservation de volumes excessifs d'archives intermédiaires au sein même des bureaux, mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport de 2010 et constatée à nouveau par les auditeurs en 2015.

La nécessité de réduire ces fonds et de rendre à cette occasion leur exploitation plus facile, ainsi que la perspective de leur installation dans de nouveaux locaux, ont amené la DU et de la DLH à mettre en œuvre des politiques volontaristes de maîtrise de leurs archives. Parallèlement, depuis sa constitution, la direction des achats mène une politique d'archivage en visant à dématérialiser les procédures autant que le permet la réglementation.

Les efforts de maîtrise des volumes archivés mis en œuvre par ces trois entités sont intéressants à plus d'un titre :

Archives de la DLH

La DLH a effectué depuis 2007 un travail très important de rationalisation (catalogage, versements, éliminations) et a regroupé ses archives intermédiaires sur deux sites extérieurs, sis rue Baudricourt et rue Émile Duployé, qui ont été mis aux normes applicables pour ce type d'usage. Le travail réalisé a permis de dégager les bureaux et petits locaux d'archivage surencombrés d'archives intermédiaires dans le centre Morland. Par ailleurs, les archives vivantes du service d'administration d'immeubles ont été déplacées dans une aile du bâtiment Morland qui ne relève pas de la réglementation IGH.

Afin de regrouper, trier et organiser ces archives, deux marchés ont été passés avec des prestataires spécialisés¹⁶, le 1er concernait trois fonds représentant 21 600 boîtes d'archives :

- un fonds historique trouvé dans les sous-sols de l'Hôtel de Ville, sans utilité administrative a été trié pour élimination ou versement aux Archives de Paris ;
- le “*fond Baudricourt*” (700 ml), regroupé sans méthode et sans indications fiables sur sa composition, a fait l'objet d'un tri et d'un recollement complet sur tableur ;
- les fichiers immobiliers ont fait l'objet d'un tri et d'un recollement complet sur tableur. Les archives définitives ont été versées aux Archives de Paris, les archives intermédiaires ont été regroupées rue Baudricourt.

Le second marché concernait le “*casier sanitaire*” (500 ml) constitué au XIX^e siècle. Les documents ont été identifiés et triés, un inventaire a été fait et les documents ont été versés aux Archives de Paris.

La DLH va avoir besoin de passer un autre marché pour trier, avant son déménagement, prévu en 2017, environ 1700 ml d'archives encore conservées à Morland (cf. 2.6.3).

Le fichier des demandeurs de logement occupait 900 ml (mètres linéaires) dans des classeurs rotatifs au deuxième étage. Il a fait l'objet d'un plan de dématérialisation, la totalité a été numérisée et les versions papiers détruites. L'espace libéré est cependant à nouveau occupé par une partie des archives du bureau de protection des locaux d'habitation (700 ml) qui étaient auparavant conservées rue Énard dans des salles que la DLH a dû restituer à son propriétaire. Ce fonds doit trouver une autre destination avant le départ de la DLH vers ses nouveaux locaux en 2017. Cette solution provisoire n'aurait pu être offerte sans la dématérialisation du fichier des demandes de logement.

Un travail d'organisation a par ailleurs été mené pour pérenniser une gestion dynamique des archives et conserver le bénéfice des efforts déployés. Un réseau de correspondants a été formé et se réunit mensuellement. Le site intranet de la direction présente des explications claires et complètes sur les chantiers menés et sur les procédures à suivre. Les services ont été munis de tableaux de gestion

¹⁶ Le bilan financier de ces opérations est présenté au 2.6.3, ci-après.

Il faut saluer le travail accompli par la responsable du pôle documentation et archivage de la direction, [.....]. En raison de l'évolution des postes budgétaires de la direction, la gestion des archives a été rattachée en 2016 à une mission logistique confiée à un agent qui n'a pas encore de formation spécifique (fiche de poste en annexe 5). La maîtrise du flux à l'avenir reste un enjeu fort pour la DLH qui est parvenue à nettoyer son stock mais qui doit faire vivre les règles d'archivage pour en conserver le bénéfice et y intégrer la production dématérialisée.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Archives de la DU.

La direction de l'urbanisme, depuis de nombreuses années conservait dans le bâtiment Morland des archives en partie historiques qu'il fallait cataloguer, trier et numériser pour les documents régulièrement consultés (fiches parcellaires anciennes et actuelles, actes notariés et plans, fichier domaniale, atlas foncier, plans d'arrondissement, tirages du plan au 1/10 000 actuel, fonds de l'inventaire, plans d'urbanisme). Un chantier de numérisation a donc été mis en œuvre avec un outil de consultation permettant d'accéder plus facilement à ces documents souvent fragiles et peu maniables.

La plus grande part aurait dû rejoindre les AdP, malheureusement ce service n'a plus actuellement d'espace suffisant pour en accepter les versements, la solution est en attente. Cela concerne aujourd'hui 12 000 cartes et 1 000 ml de boîtes d'archives.

La direction doit par ailleurs faire face à des durées de conservation longues ou très longues¹⁷ et avait pour objectif d'améliorer ses méthodes d'archivage. Elle voulait disposer d'un inventaire et les procédures internes étaient à revoir. Il fallait de plus préparer l'installation de la direction avenue de France et pour cela trier pour réduire les volumes à transporter dans les nouveaux locaux.

La DU a fait le choix de s'attaquer à la question du flux, pour éviter que les accumulations d'archives papier ne se reconstituent, tout en traitant l'arriéré du stock. Elle a pour cela recruté, en 2013, une archiviste professionnelle qui s'est fortement impliquée dans les chantiers de dématérialisation et de rationalisation de la gestion des archives physiques.

La fonction archivage a ainsi pu être développée sur plusieurs axes après l'achèvement de la phase du déménagement. Un réseau de correspondants archives a été formé et déployé. Des chantiers ont été ouverts : gestion des reliquats anciens, des archives intermédiaires et surtout des archives numériques ; mises en place de chartes d'archivage pour fixer la durée d'utilité administrative des documents (support papier comme numérique) et leur sort final ; réorganisation des arborescences de diffusion du courrier pour l'arrivée du logiciel de courrier ÉLISE.

Une réflexion a pu être engagée sur les circuits des documents et la conception des dossiers dès leur création en prévision de l'archivage. Les chantiers de numérisation s'accompagnent de la création de nouveaux outils facilitant la recherche et la préservation des documents par l'intermédiaire de GED. Ils ont été réalisés en prenant en compte des fonctionnalités archivistiques. La valorisation des fonds patrimoniaux a été développée en partenariat avec les AdP et Paris Musées.

¹⁷ Les permis de construire ont une DUA qui peut aller jusqu'à 10 ans, et les contentieux, peuvent porter sur des périodes plus longues, les recours civils sur affaires immobilières peuvent être formés pendant trente ans.

Malgré le départ de sa responsable, la mission archives va perdurer et le recrutement d'une archiviste professionnelle est en cours (la fiche de poste correspondante figure en annexe 8). La DU a acquis par ces choix une expertise reconnue qui lui vaut d'être consultée par d'autres directions de la Ville ; les responsables du TGI de Paris s'y sont également intéressés en prévision de leur déménagement dans la ZAC Batignolles.

La sous-direction des achats (SDA, ex-direction des achats)

La SDA doit faire face à des enjeux d'archivage importants en raison de la valeur probante des documents produits et reçus dans le cadre des consultations d'entreprises et de la passation des marchés publics. Dès 2010, un an après sa création, la DA a travaillé à la conception de tableaux de gestion en relation avec les AdP pour les offres non retenues et pour les documents contractuels. Ce processus n'est pas encore abouti et ces tableaux ne sont pas encore validés, quoiqu'utilisables.

La SDA s'est fixé pour objectif de dématérialiser le plus possible, mais reste obligée de gérer des archives papier. Actuellement, les deux supports s'entremêlent au gré des dispositions légales et des moyens techniques à disposition. Aujourd'hui, 35 % des plis reçus sont dématérialisés. Le code des marchés publics impose la transmission d'offres dématérialisées pour les marchés d'informatique et télécom de plus de 90 000 € et l'autorise pour d'autres. Le projet de réforme des marchés, prévoit une dématérialisation totale pour tous les marchés à procédure formalisée¹⁸ à partir d'octobre 2018. La SDA souhaite l'étendre à toutes les procédures, pour simplifier le fonctionnement en interne et avec les entreprises extérieures. La création des dossiers de consultation est dématérialisée en totalité, l'horodatage dans EPM¹⁹ en garantit la valeur probante.

Actuellement la signature électronique n'est utilisée que par les entreprises. La collectivité n'en est pas dotée, si elle l'intègre la procédure pourrait être entièrement dématérialisée : c'est l'objectif du projet de signature électronique pour le pouvoir adjudicateur et pour l'envoi au contrôle de légalité porté par la sous-direction. Le travail de la CAO, qui prend ses décisions avec des dossiers dématérialisés mais dont les procès-verbaux sont signés sur papier, pourrait également être entièrement dématérialisé si ses membres étaient dotés d'un procédé de signature électronique.

Les dossiers sont rematérialisés pour la signature manuscrite du contrat, l'archivage se fait sous forme papier même si une fois signé le dossier est à nouveau dématérialisé (scanné) pour retourner dans EPM et sur le serveur partagé pour consultation par les services, mais cette version ne fait pas foi puisqu'il n'est pas possible d'en garantir l'authenticité. Le lien entre la version électronique et le dossier papier se fait par le numéro séquentiel de consultation.

L'archivage des documents papier d'une consultation se fait dans une boîte à archives préparée dès l'origine du projet, qui doit être utilisée tout au long de la procédure. Comme il n'y a pas de tableau de gestion officiel, les agents ont tendance à conserver trop de documents par prudence. La boîte à archives fait foi en cas de contrôle ou de contentieux.

¹⁸ Sous réserve de l'accord du Conseil d'État, le futur code des marchés devrait également assouplir les procédures. Les candidatures pourraient se faire sans signature électronique, seul l'attributaire devrait en fournir une.

¹⁹ EPM est un outil de gestion de la passation des marchés publics et apporte une aide à la rédaction des pièces et à la gestion des procédures de consultations jusqu'à la notification. Il permet la réception des offres dématérialisées en vérifiant la validité de la signature électronique transmise.

Actuellement, les fichiers nécessaires à l'exécution du marché (CCAP, CCTP, BP et catalogues, avenants éventuels) sont disponibles en ligne sur l'intranet métier "achat", ce qui permet de limiter les reproductions multiples, mais cet outil reste limité à la consultation des pièces du marché à la date de sa signature. Pour des raisons pratiques et en raison des limites ergonomiques et fonctionnelles de ce support, de nombreuses copies sont imprimées ou sauvegardées par les services utilisateurs.

Un projet de GED est à l'étude. Elle viserait à organiser et partager la base documentaire de la SDA (marchés, modèles, guides, méthodes, supports de présentation...) et à en assurer la mise à jour. Les documents extérieurs à EPM devraient obligatoirement être créés dans la GED pour assurer la cohérence de l'archivage, et en priorité les actes d'exécution tels que les avenants qui sont aujourd'hui réalisés et conservés par les directions utilisatrices. La question des méthodes d'archivage dématérialisé au moyen de cet outil n'avait cependant pas encore été abordée avant la réalisation du présent audit.

Recommandation 9 : Mener une réflexion, intégrant les procédures de dématérialisation, pour réduire le volume des archives produites et des stocks accumulés dans les directions qui ne l'ont pas encore fait.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *De manière à outiller ces directions, et avoir des procédures harmonisées au sein de la Ville, il serait utile effectivement de diffuser au sein du réseau des responsables de l'archivage les bonnes pratiques et les méthodologies utilisées. La direction experte pourrait jouer ce rôle d'essaimage de l'information. Cette recommandation pourrait par ailleurs être assortie de précisions sur la méthodologie à mettre en œuvre.*

1.3.1.4. Problématiques soulevées par l'archivage dématérialisé

- D'une part les données conservées sont soumises aux risques qui peuvent affecter leur pérennité et leur protection contre les intrusions et détériorations, mais aussi parfois les règles de conservation des archives publiques.
- Par ailleurs les risques liés aux conséquences du stockage illimité de données inutiles ne sont pas négligeables : leur volume peut affecter le fonctionnement du système d'information et leur conservation génère un gaspillage d'énergie qui a un impact réel sur l'environnement, à l'échelle de la Ville de Paris.

Faute de temps et de sources disponibles, la mission n'a pas pu réunir d'informations suffisantes pour étayer ces points, qui pourraient faire l'objet d'un audit ultérieur.

Recommandation 10 : Évaluer les risques associés au stockage de données par le système d'information de la Ville et l'efficacité des contrôles destinés à les prévenir.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *C'est un sujet effectivement très sensible et devant aller de pair avec le développement de l'archivage dématérialisé. Je regrette que la mission n'ait pu réunir des informations sur ce point particulier.*

1.3.2. La nécessaire association de la gestion du papier et du numérique

1.3.2.1. Le choix du mode d'archivage

La production documentaire ne se fait plus que sous la forme numérique, les documents manuscrits sont encore collectés lorsqu'il s'agit de demandes individuelles, et très rarement exigés (on voit encore des demandes de candidature manuscrite lorsque les

recruteurs font confiance à la graphologie). Parfois, les documents créés sous forme numérique doivent être conservés sur support papier lorsque la règle impose de conserver une signature autographe et parce que la signature électronique n'est pas encore d'utilisation large, même si cela évolue rapidement.

Le papier reste pourtant un moyen économiquement justifiable de conserver des documents dont la conservation est longue, voire indéfinie. D'ores et déjà des sauvegardes réalisées il y a plus de dix ans sur des supports aujourd'hui disparus ne sont récupérables qu'au prix de manipulations complexes et coûteuses, dans la mesure où le coût de conservation de documents dématérialisés repose en grande partie sur la conservation de moyens de lecture adaptés au format de ces documents : l'utilisation des informations numériques nécessite de l'énergie électrique, un ordinateur muni d'un lecteur adapté, un système d'exploitation et un logiciel compatible. Pour ces raisons, le papier reste une solution simple et sûre pour les documents à valeur probante élevée et destinés à une conservation longue.

Dans de nombreux cas, l'archivage dématérialisé est cependant possible, à l'exemple de l'archivage des dossiers d'audit de l'Inspection générale de la Ville de Paris (IG) transposable à de nombreux services administratifs qui produisent des documents bureautiques destinés à un usage interne. Les responsables de mission de l'IG sont tenus de conserver la documentation de leurs travaux à titre de justificatif des observations et des raisonnements présentés dans les rapports, mais il n'y a pas de nécessité liée à des règles de droit pénal, civil ou administratif pour les conserver sur support papier.

Les entretiens menés au sein des entités inspectées ou auditées sont retranscrits dans des comptes rendus opposables, des observations peuvent être effectuées et être consignées par des relevés, des extractions de données peuvent être réalisées et donner lieu à des traitements spécifiques. Cela aboutit au rassemblement de quelques dizaines de boîtes d'archives par an, ce qui est peu mais occupe de l'espace et nécessite du temps de collecte ou de classement, mais aussi beaucoup de copies sur imprimante.

Les moyens qui y sont consacrés pourraient être utilisés autrement, puisqu'aucun des documents ainsi rassemblés n'exigent une conservation physique et qu'ils sont tous produits par des moyens numériques. La seule raison de la conservation des archives sous format papier est qu'aucune règle n'a été encore étudiée pour permettre de conserver sous la forme dématérialisée ce qui a été produit sous la forme dématérialisée et qu'aucune application n'est prévue pour gérer l'archivage de ces documents.

Pour être exact, les comptes rendus d'entretiens menés dans le cadre d'enquêtes disciplinaires sont signés par les personnes interrogées et archivés à titre de preuve. Cela représente quelques feuillets chaque année et ces documents ont une durée de conservation limitée. Cette exception n'invalide pas la possibilité d'archiver les dossiers de mission sous la forme numérique, sous réserve de conserver aisément le lien entre les pièces dématérialisées et les archives physiques attachées à une même affaire.

De fait, des documents originaux papier et des originaux nativement numériques peuvent être collectés simultanément et relever de la même obligation de conservation, ça peut être le cas dans certaines procédures de marchés public. Lorsque des modalités d'archivage des originaux sur papier sont prévues, il est recommandé de les adapter aux dossiers numériques. La mise en place de deux organisations distinctes est à éviter. Le lien entre le papier et l'électronique s'effectue, grâce à des éléments descriptifs comme, par exemple, le numéro du marché.

L'enquête réalisée par la mission montre que pour 57 % des répondants, des documents dématérialisés sont conservés sur papier. Pour 42 % d'entre eux, c'est pour conserver la trace d'une signature qui y est apposée. En tout état de cause, la situation va nécessairement évoluer pour plusieurs raisons :

Depuis la loi n°2000-230 du 13 mars 2000, la signature électronique dispose de la même force probante que la signature manuscrite. Son article 4 définit ainsi la nature d'une signature électronique : « *Lorsqu'elle est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache* », la fiabilité de l'identification peut être recherchée au moyen de codes d'accès, parfois associés à l'envoi de SMS, couramment utilisés par les établissements bancaires, ou en recourant à l'utilisation d'un certificat électronique qualifié.

La loi introduit deux niveaux de fiabilité :

La signature électronique simple, ne pourra être refusée en justice au titre de preuve dès lors que le procédé permet d'identifier le signataire et de garantir le lien avec l'acte signé. En cas de contestation, il est nécessaire de prouver la fiabilité du procédé utilisé.

Cette preuve est aisée à apporter dans un système d'archivage électronique maîtrisé avec lequel il est possible d'assurer l'authenticité, l'intégrité et la traçabilité du document. Dans de nombreux cas il est sans doute pertinent de conserver des documents signés de cette manière, en particulier lorsqu'il s'agit de décisions prises au sein de la collectivité, le vérifier est une tâche qui relève autant de la gestion des archives que de la technique informatique.

La signature avancée, bénéficie d'une présomption de fiabilité, ce qui signifie que la charge de la preuve de sa fiabilité va incomber à celui qui la conteste. Elle doit être délivrée par un prestataire de services de certification électronique (PSCE). Ces organismes sont qualifiés par des organismes d'évaluation, eux-mêmes accrédités par une autorité publique. La signature doit être créée par un procédé sécurisé et la vérification de cette signature repose sur l'utilisation d'un certificat électronique qualifié. Elle constitue parfois un fichier distinct du fichier signé, ce qui peut rendre plus complexe sa conservation à long terme, lors de transferts sur d'autres formats ou supports logiciels.

Des entreprises offrent aujourd'hui des solutions visant à en démocratiser l'usage en contournant cette contrainte par l'utilisation de connections Internet sécurisées. Adobe, producteur du format standard .pdf, propose désormais d'intégrer dans ses licences payantes une solution accessible à tous et conforme aux normes européennes.

D'autres réponses se développent rapidement, en particulier avec l'usage de technologies qui enregistrent des signatures manuelles authentifiables. Dans le domaine des démarches administratives, pour dématérialiser certaines procédures comme les demandes de carte d'identité, la ville de Berlin a équipé ses agents de tablettes telles que celles qu'utilisent quotidiennement les sociétés de transport à l'aide de terminaux mobiles pour la validation de réception des colis par les usagers.

En cours d'expérimentation depuis 2015, France Connect propose aux particuliers, aux professionnels, ainsi qu'aux représentants d'entreprises ou d'associations, un mécanisme d'identification reconnu par tous les services publics numériques disponibles en France pour répondre au règlement européen sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

DEMAFAC illustre parfaitement les différents aspects de cette évolution. Cet outil vise à la dématérialisation des transmissions au comptable public. Les fournisseurs et leurs coordonnées bancaires sont enregistrés en amont. Les factures reçues par courrier sont numérisées et la mise en paiement est réalisée par un processus dématérialisé utilisant la signature électronique, tout comme la prise en charge par le comptable public des

mandats et des titres. Un portail fournisseur porte les avis de mise en paiement par virement²⁰.

Les factures papier et les factures transmises par courriel sont archivées pendant la durée de la DUA, une GED conserve l'ensemble des pièces dématérialisées de la chaîne comptable. Cela a permis une baisse de 50 % de la consommation de papier, soit environ vingt tonnes de papier pour 2,5 millions de pièces jointes en dépense et 1,5 million en recette. La Ville reçoit encore peu de factures électroniques, mais la mise en production prochaine de la facture électronique via Chorus Portail Pro, outil développé par la Comptabilité publique, va marginaliser le support papier.

1.3.3. Les archives actives numériques à la Ville de Paris

La production dématérialisée se répartit en différentes catégories déterminées par les finalités des outils utilisés pour la gestion de l'information. Les enjeux d'archivage qui s'attachent à leur utilisation et qui vont au-delà des procédures de sauvegarde, de stockage ou de classement et indexation aux fins de recherche qui sont prises en charge par les fonctionnalités de base des applications déployées.

Production bureautique

La production de fichiers avec des outils bureautiques est la plus répandue. Les fichiers créés ou sauvegardés sous des formats standards (logiciels Office Microsoft ou OpenOffice, documents sous format .pdf) peuvent être conservés sur le disque dur de leur créateur ou de leurs destinataires, ou, de plus en plus fréquemment, sur un espace disque partagé accessible au moyen d'un dossier public, en fonction des droits associés à leur utilisation.

Ces répertoires partagés sont organisés par direction et pour chacune d'entre elles une arborescence, qui peut comprendre quatre niveaux, est créée et modifiée par la DSTI en fonction des droits d'accès, sur transmission d'un ticket SATIS à l'initiative des relais informatique. Pour les utilisateurs, le nom des dossiers et les droits d'accès associés à ces niveaux sont fixes et suivent le plus souvent l'organigramme, parfois une logique métier.

Au-delà, des sous-dossiers peuvent être créés en très grand nombre et en cascade par les utilisateurs sans qu'aucune règle de nommage ou de hiérarchisation ne s'y oppose. Dans les faits, certaines directions ont mené une réflexion sur la nomenclature de ces dossiers : au Secrétariat Général, le plan de classement est défini par dossiers de travail et réactualisé régulièrement, dans d'autres directions il fonctionne par grandes fonctions subdivisées en missions.

Ce mode de classement permet un réel partage de l'information puisque celle-ci est accessible en fonction de thématiques. Les droits d'accès sont généralement assez ouverts. Sans règles d'utilisation strictes, les doublons et documents extérieurs sans intérêt archivistique peuvent malgré tout être très nombreux. L'archivage ultérieur des documents est réalisable, mais souvent au prix de lourds efforts de tri entre documents de travail et archives et par des travaux d'indexation, prise en compte du sort final et de la DUA, etc...

²⁰ DEMAFAAC utilise le service FAST-Hélios proposé par une filiale de la Caisse des Dépôts qui propose aujourd'hui des solutions de dématérialisation à l'attention des personnes publiques : « CDC FAST opère un dispositif de télétransmission sûr et perfectionné garantissant la sécurisation des échanges électroniques. Chiffrement, horodatage, authentification, constitution et archivage de preuves électroniques... CDC FAST maîtrise l'ensemble de la chaîne de la confiance numérique. ». L'offre porte, entre autres, sur la transmission des actes au contrôle de légalité, l'organisation des instances délibérantes ou les transmissions au comptable public.

D'autres directions ont un plan de classement qui reprend l'organigramme et des sous-dossiers sont créés et nommés en fonction de leurs utilisateurs, parfois par les seules initiales de leur nom. Il s'agit alors d'une externalisation de la conservation de fichiers personnels qui ne procède pas d'une réelle logique de partage et complique fortement la transmission des documents ainsi conservés. Ces répertoires ne sont plus archivables.

La messagerie constitue une catégorie particulière des outils bureautiques. Si quelques notes et courriers qui auraient autrefois fait l'objet d'un archivage en bonne et due forme sont aujourd'hui noyés dans la masse des courriels échangés, la plus grande partie de ces échanges fortement redondants, dupliqués et diffusés sans contrôle ne rentrent pas dans la catégorie des *records*. La liberté et la facilité d'usage de la messagerie s'accorde mal avec l'archivage, aussi la voie généralement suivie est de récuser son usage dès lors que le sujet nécessite la conservation de l'information. En ce cas, soit le mël ne sert qu'à la transmission d'un lien vers le serveur de stockage du document, règle applicable au secrétariat général par exemple, soit une copie du document y figure en pièce jointe, l'original étant dûment archivé par ailleurs.

Un exemple intéressant d'application des principes du *records management* aux documents est donné par la création des Boîtes mails de direction (BMD) pour réguler les échanges entre les directions et le Secrétariat Général (cf. annexe 7).

Ce dispositif couplé avec le gestionnaire courrier ÉLISE permet d'améliorer l'archivage organisé au SG des échanges avec les directions en privilégiant la forme dématérialisée, ce qui facilite le suivi des dossiers (rappels, renvois sur les courriers liés) et crée des bases de documents partagés directions/SG, permettant de disposer de l'historique des messages échangés en temps réel, sans réacheminement.

Outils métier

Les outils métiers sont destinés à accompagner des procédures de gestion en poussant le plus loin possible la logique de dématérialisation. Ils comportent en général des bases de données qui permettent de réunir l'information relative aux entités gérées : fichier des associations dans SIMPA, patrimoine immobilier dans PATRIMOINE ou agents de la collectivité dans RH21. Ces bases de données doivent être considérées comme des archives actives et gérées comme telles. Les applications utilisées pour ces outils permettent généralement d'associer aux bases de données des outils de gestion de contenu pour la conception, la conservation, la publication et le partage de documents.

Il a été confirmé à la mission que les projets de dématérialisation ont, sauf exception, été conduits sans y intégrer à l'origine la dimension archivage. C'est en particulier le cas des applications du programme Sequana. La progression régulière des capacités de stockage des machines et la montée en puissance des processeurs ont limité, jusqu'à présent, les conséquences de l'accumulation de données, mais les traitements nécessaires aux changements de version deviennent plus longs et complexes en raison du poids des données et les réponses aux requêtes commencent à être ralenties²¹.

Pour optimiser le fonctionnement de ces outils, il faut pouvoir, dans un avenir proche, conserver dans un outil spécifique les archives intermédiaires dont la DUA n'est pas atteinte, verser ce qui peut l'être, le cas échéant, et éliminer après autorisation les données qui peuvent être détruites.

²¹ De manière générale, la préoccupation relative à l'archivage des documents dématérialisés n'apparaît pas avant 2008, constat qu'il est difficile à mettre en regard d'un événement particulier, mais résulte plutôt de l'arrivée du thème à maturité.

Outils de gestion de contenu et de travail collaboratif.

L'utilisation des outils de gestion de contenu a rapidement progressé au cours de la période récente et ont acquis un rôle central dans la création de l'information. On peut les répartir en trois catégories :

⇒ Les outils de gestion électronique de documents (GED) et de gestion des documents d'activité :

Les GED permettent le partage de documents en ligne. Les principales fonctionnalités de ces applications sont l'acquisition et la capture des documents, en lien avec un système de numérisation ; l'indexation et classement ; le stockage ; la recherche ; l'accès et la consultation ; la gestion des droits.

Des outils très proches ont été conçus pour la mise en œuvre du *records management* et leurs fonctionnalités visent plutôt la gestion de documents qui ont acquis le statut d'archives stabilisées. Ils comportent les fonctionnalités suivantes : administration des plans de classement et des référentiels de durées de rétention (tableaux de gestion, référentiels de conservation) ; gestion des droits ; enregistrement et capture des documents ; classement des documents dans le plan de classement de l'organisation et affectation des règles de gestion associées, en fonction du référentiel associé (durée de rétention, sort final) ; application de règles de sécurité et d'accès ; recherche ; mise en œuvre du sort final.

Ces deux sous-catégories tendent à se rapprocher et l'on parle parfois de GED-RM pour désigner des applications de gestion électronique de documents qui sont utilisées pour assurer l'archivage intermédiaire dématérialisé.

Les GED se sont ainsi développées assez rapidement à partir d'enjeux métiers, la mission a pu constater qu'il n'était pas aisé d'en établir la liste et moins encore de connaître la nature de leurs fonctionnalités d'archivage.

On peut également associer à cette catégorie l'outil de gestion de courrier ÉLISE adopté en 2010. Son concepteur, la société ARCHIMED, le diffuse en mettant en avant ses fonctionnalités de GED dont la gestion de courrier n'est qu'un aspect. Ce logiciel permet de numériser ou sauvegarder, classer et partager les échanges multicanaux²² d'une organisation en assurant l'initialisation de tâches associées et leur suivi.

⇒ Les outils d'animation de réseau et de travail collaboratif.

Il s'agit d'applications qui utilisent les technologies de l'Internet pour permettre la création de contenus partagés au sein d'une organisation sur le modèle des réseaux sociaux ou qui offrent des fonctionnalités de partage de documents et d'information en vue de la réalisation de projets.

Dans cette logique, la Ville a développé son site IntraParis pour le partage d'informations internes et la plateforme de travail collaboratif CollabParis sous SharePoint de Microsoft. Cet outil permet l'intégration de contenus et l'archivage de documents. Les travaux de la mission d'audit sur l'archivage dans les directions de la Ville sont sauvegardés et partagés dans cet outil. Il y a eu environ 300 espaces créés depuis la mise en œuvre du service, dont 190 restent actifs. L'usage est essentiellement collaboratif : conception/rédaction de document, partage de documents créés et saisie de données communes. Encore peu connus, ils pourraient devenir bientôt une source importante de documents à archiver.

²² Saisie directe ou saisie en ligne, courriels, courriers papier, documentation numérisée, factures dématérialisées.

⇒ Outils de dématérialisation des procédures en ligne.

La Ville a développé plusieurs outils, tels que Facil'familles ou SIMPA, qui permettent aux usagers de procéder à des demandes en ligne, de constituer des dossiers en apportant des informations personnelles, fournissant des pièces justificatives et répondant aux demandes de précisions de l'administration. En retour, il est possible de consulter son dossier, de le modifier et d'y prendre connaissance des décisions de la collectivité ou des sommes à payer lorsque qu'il y a usage de services soumis à tarification.

La Ville a pour projet d'étendre ces services avec le compte Parisien, guichet unique de services numériques qui doit permettre d'accéder à l'ensemble des prestations proposées par la Ville et gérer les procédures administratives de façon dématérialisée, de même que l'état développe le programme « Dites-le nous une fois », qui doit permettre de substituer aux demandes redondantes faites aux usagers des flux et requêtes organisés entre les administrations.

L'objectif est plus large encore puisqu'il doit permettre également de fédérer des informations administratives nationales avec des informations locales en utilisant ce même compte parisien, la gestion d'identités par France Connect permettra de partager des informations présentes sur des bases des services de l'État et mises à disposition des autres services publics dans des conditions de sécurité renforcées.

Ces outils de production de contenus dématérialisés sont concernés au premier chef par les dispositions de l'article L.212-3 du code du patrimoine qui prévoit que « *lorsque les archives publiques comportent des données à caractère personnel collectées dans le cadre de traitements 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'une sélection pour déterminer les données destinées à être conservées et celles, dépourvues d'utilité administrative ou d'intérêt scientifique, statistique ou historique, destinées à être éliminées.*

Les catégories de données destinées à l'élimination ainsi que les conditions de cette élimination sont fixées par accord entre l'autorité qui a produit ou reçu ces données et l'administration des archives. »

Recommandation 11 : Solliciter les AdP pour tout projet d'application permettant de collecter des données soumises à déclaration ou autorisation de la CNIL afin de respecter les dispositions de l'article L.212-3 du code du patrimoine.

1.3.4. Démarches en cours dans les établissements et collectivités publics.

Le *records management* s'est d'abord imposé dans le secteur bancaire et les assurances, mais également dans les industries pour lesquelles la gestion du savoir et la nécessité de conserver la trace des activités est essentielle, comme l'industrie pharmaceutique, l'aviation ou le nucléaire. Dans le secteur public, elle est d'abord apparue dans des établissements publics avec deux exemples souvent cités : la Bibliothèque Nationale de France (BNF) et La Poste.

La BNF avait associé au projet de très grande bibliothèque un objectif ambitieux de gestion de l'information avec la numérisation des collections et la conception d'un catalogue informatisé. Cela a facilité l'évolution des services administratifs vers la mise en place d'une politique de rationalisation des archives actives. Le dispositif mis en œuvre pousse assez loin la logique en intégrant la quasi-totalité des documents dans un système d'archivage dès leur création.

La démarche a été initiée en 2004 et a accompagné les projets de dématérialisation touchant à l'origine la gestion des ressources humaines et la comptabilité. Elle est

construite autour d'un outil de GED qui comporte une base documentaire à partir de laquelle les documents nouveaux sont créés à partir des modèles disponibles. Ceux-ci intègrent automatiquement les métadonnées qui permettront de suivre le document dans les différentes phases de sa vie (élaboration, validation, archive intermédiaire, sort final) en portant des informations permettant son authentification et sa traçabilité ainsi que son niveau de confidentialité. Un plan de classement permet de ranger tous les documents produits dans l'établissement.

Cette organisation a nécessité, dans certains cas, une étude des processus métiers dans le but d'homogénéiser les productions de documents sur papier pour aller vers la dématérialisation, elle s'est accompagnée également d'un important effort de formation et de mise à disposition de l'information sur les principes et procédures à respecter : l'archivage s'y inscrit dans une logique d'accompagnement, et non pas de contrainte.

La Poste s'est dotée en 1997 d'un service national des archives (SNA) dirigé par un conservateur, lorsqu'elle était encore un EPIC, afin de se doter d'une politique d'archivage structurée portant indifféremment sur les supports électroniques et papier. Les choses se sont faites petit à petit, l'équipe s'étoffant à mesure que les services comprenaient l'importance de l'archivage.

Les missions de la direction des archives sont les suivantes :

- définir les politiques archivistique et documentaire du groupe ;
- accompagner les services pour mettre en place des procédures documentaires ;
- collecter les archives papiers ;
- administrer les systèmes d'archivage ;
- rechercher de l'information et communiquer les documents archivés.

Les principes d'archivage ont été bâtis en partant de cas concrets et des différents besoins de chacun. En concertation avec les services concernés, les documents papier ont été analysés afin de mieux comprendre de quoi il s'agissait et qui les utilisait. Un savoir-faire a été acquis et s'améliore régulièrement.

Pour l'archivage électronique, l'automatisation a été poussée à son maximum. Les documents sont nommés automatiquement et des métadonnées vont ensuite permettre de les classer et les indexer. Les règles d'accès sont définies dans l'outil pour les utilisateurs internes. Les communications aux particuliers en dérogation à des règles ou délais légaux, sont validées après examen par la direction des archives et avis des producteurs de documents.

Des calendriers de versement sont mis en place pour les documents papier. Les services rédigent les bordereaux en fonction de modèles fournis. Les bordereaux sont validés par la direction des archives pour un classement temporaire qui concerne environ huit kilomètres linéaires chaque année.

Le SNA anime un réseau de responsables archives dans les directions territoriales, eux-mêmes pilotes d'un réseau départemental, et effectue sur place des missions de conseil, voire de traitement des arriérés, et de versement aux archives départementales. Il décrit son fonctionnement comme celui d'un « service technique » au sein de l'entreprise, fournissant à la demande conseils, méthodologie et appui aux services demandeurs.

Les collectivités territoriales sont moins avancées dans ce type de démarche, mais nombre d'entre elles sont déjà munies d'une feuille de route dont les premières étapes sont d'ores et déjà franchies. Les projets sont en général bâtis autour de l'acquisition d'un système d'archivage électronique pour lequel une architecture de collecte et gestion de l'archivage intermédiaire dématérialisé est construite en s'appuyant sur les GED attachées aux applications métier.

La mission a contacté quatre services d'archives au sein de collectivités comparables à la Ville de Paris pour obtenir des informations sur les projets menés en matière d'archivage électronique : Seine-Saint-Denis, Calvados, Seine-et-Marne et Marseille²³.

Des projets proches ont également pu être étudiés à travers leurs sites Internet dans le département des Landes et à Bordeaux²⁴.

Plusieurs points ressortent des démarches observées :

- les évolutions naissent de la préoccupation portée à la dématérialisation, qui impacte l'activité des services que a ses conséquences sur l'archivage définitif ;
- les projets prennent forme avec l'association des services d'archives départementales et des services des collectivités, en particulier les directions informatiques mais aussi les services chargés de la modernisation de l'administration, l'implication de la direction générale des services étant, de ce fait, déterminante ;
- le phasage de la démarche privilégie dans un premier temps l'intervention sur les archives actives, en structurant l'archivage intermédiaire autour d'une GED transversale unique ou vers laquelle déversent des GED métiers ;
- le choix des règles d'archivage est guidé par le pragmatisme pour offrir le service le plus adapté aux besoins ;
- les documents bureautiques, la messagerie et le courrier font l'objet d'approches prudentes ; La priorité est donnée aux outils métier ;
- l'archivage papier n'est pas désolidarisé de l'archivage dématérialisé ;
- les outils logiciel libres Alfresco²⁵ et Asal@e²⁶ s'insèrent le plus souvent dans les architectures d'archivage dématérialisé projetées.

Les annexes 3 et 4 reprennent les principales caractéristiques des projets d'archivage menés par les collectivités contactées ou analysés sur documents.

²³ Direction des services d'archives départementales de Seine-Saint-Denis / Archives départementales du Calvados / Archives municipales de Marseille / Direction des archives départementales de Seine et Marne.

²⁴ Archiland, plateforme d'archivage électronique intermédiaire de l'ALPI, syndicat mixte regroupant plus de cinq-cents collectivités et établissements publics du département des Landes / SAEM, système d'archivage électronique mutualisé du département de la Gironde, Bordeaux métropole et la Ville de Bordeaux.

²⁵ Alfresco est un outil de gestion documentaire (GED) disponible en open source. Il permet de stocker des documents, de les versionner, de leur appliquer des workflows, de transformer leur format, de gérer les droits d'accès et les habilitations, de renseigner leurs métadonnées...

²⁶ Plate-forme d'archivage électronique normée et déposée sous licence libre, développée par Adullact Projet, coopérative qui finance, coordonne, développe et maintient un patrimoine de logiciels et applications libres métiers pour les administrations et collectivités territoriales. L'application est issue des travaux collaboratifs qui ont associé des collectivités membres et la Direction des Archives de France qui a accompagné et validé l'ensemble de la démarche dès l'origine.

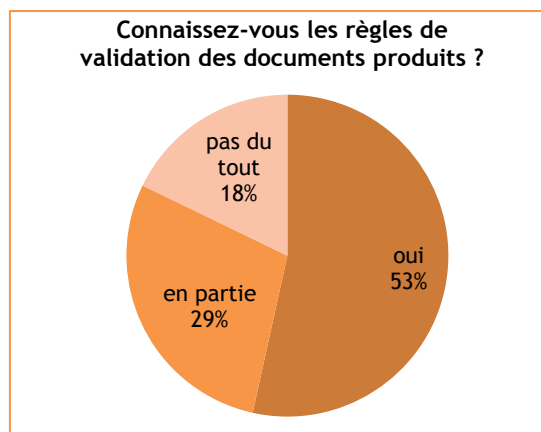
2. LES PRATIQUES OBSERVÉES DANS LES DIRECTIONS DE LA VILLE PERMETTENT-ELLES DE FAIRE FACE AUX RISQUES QUI PEUVENT CONTRARIER LES OBJECTIFS DE L'ARCHIVAGE ?

Cette seconde partie, présente les risques pouvant affecter l'archivage et les moyens utilisables pour y faire face, en regard des constats effectués au sein des directions de la Ville, en particulier à travers l'enquête d'audit (cf. annexe 2). Les graphiques ont tous été réalisés par la mission d'audit à partir des réponses au questionnaire en ligne.

2.1. Identifier les documents selon leur nature et leur utilité

Le premier objectif de l'archivage est de distinguer les documents en fonction de l'importance qu'il convient d'attacher à leur objet et à leur valeur probante. C'est d'autant plus nécessaire alors que la dématérialisation permet de créer des documents plus rapidement, d'en multiplier les versions et de les diffuser en grand nombre. De plus, les signes traditionnels d'authentification qu'étaient les tampons, la signature, ou les signes imprimés sur le papier utilisé ont laissé la place à des métadonnées immatérielles moins familières aux producteurs de documents.

Les règles de validation des documents produits (provenance, visas, signature...) et de classement sont assez mal connues : plus de la moitié des répondants au questionnaire d'audit indiquent les connaître, mais les autres n'ont pas voulu répondre aussi clairement. Les principes de la fonction d'archivage qui consistent à donner au document un statut, matérialisé par des signes de reconnaissance, peuvent paraître aujourd'hui plus incertains aux utilisateurs, tant pour le support papier que pour les documents dématérialisés.



2.1.1. Risques présentés par des documents mal identifiés

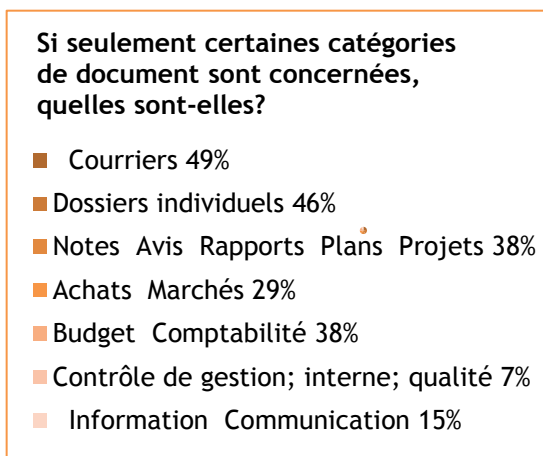
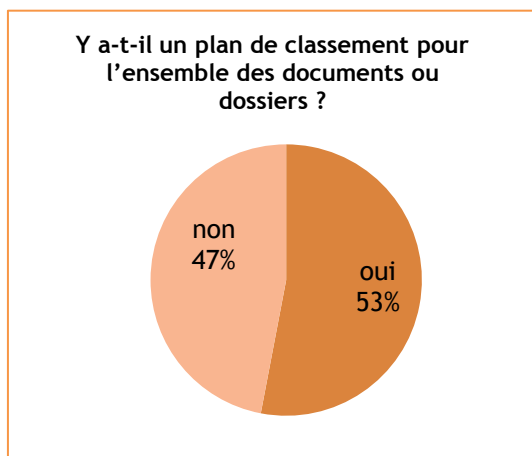
La perte ou la difficulté d'accès aux documents génèrent des temps de recherche excessifs, parfois en vain, et complexifient la transmission des dossiers et peut porter atteinte à l'action et à la continuité du service public. Elles peuvent par ailleurs avoir des conséquences juridiques importantes lors d'un contentieux.

La vulnérabilité des données numériques génère un risque accru de perte. En effet, les données numériques sont plus facilement manipulables (modification, copies, échanges, diffusion). Il est souvent plus difficile d'identifier la version validée d'un document et donc d'avoir accès à l'information pertinente nécessaire à la prise de décision.

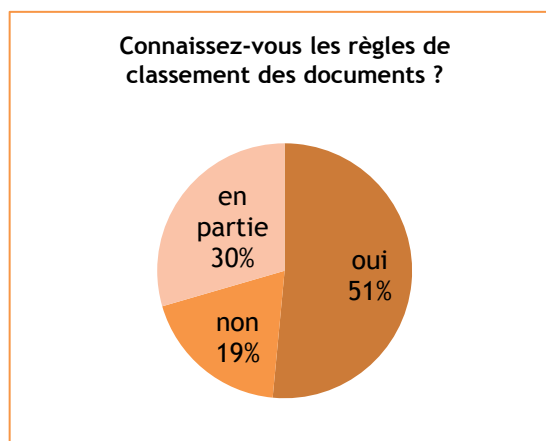
2.1.2. Le plan de classement, incontournable outil d'identification

Le plan de classement peut être défini comme étant une structure logique permettant de fixer l'organisation des documents courants et des archives intermédiaires. Il facilite les recherches et est une des conditions d'une conservation rationnelle. L'absence de plan de classement est un signe de mauvaise maîtrise de l'archivage. Il concerne aussi bien les documents papier que les documents électroniques et peut être identique pour les deux types de support.

Élaboré à partir de l'inventaire d'identification de tous les documents produits ou reçus, il se calque plutôt sur les activités de l'organisme que sur l'organigramme qui générerait des mises-à-jour fréquentes. L'organisation interne d'une entité et de ses processus évoluent en permanence et le plan de classement peut très vite devenir inapproprié, des documents devenant alors inaccessibles à certains utilisateurs. Les normes et standards consacrés au records management s'accordent pour recommander d'organiser le plan de classement en fonction des missions et activités de l'organisation.



Les règles du classement paraissent peu maîtrisées : si la majorité des répondants disent les connaître, près de la moitié indique ne pas en avoir connaissance, ou seulement en partie. On remarque que la proportion des répondants qui disposent d'un plan de classement est sensiblement la même que celle des réponses indiquant connaître les règles de classement. Disposer d'un plan de classement est donc une réponse adaptée sans laquelle une organisation n'apparaît pas spontanément.



Des plans de classement existent de façon hétérogène au sein des services de la collectivité parisienne :

- Dans les directions ayant un archiviste professionnel, l'archiviste est généralement associé à son élaboration : à la DLH, chaque service s'organise comme il le souhaite et l'archiviste de la direction a un rôle de conseil auprès des services pour l'élaboration des plans de classement locaux ;
- à la DU, le plan de classement a été créé par l'archiviste de la direction, dans ÉLISE et sur le répertoire partagé, avec deux branches, l'une destinée aux documents de travail (*documents*) et l'autre aux documents devenus des archives vivantes (*records*) ;
- à la DPA, l'archiviste a créé un guide de l'archivage à l'usage des sections opérationnelles. Il contient des fiches méthodologiques portant, entre autres, sur l'harmonisation des dossiers papier et des dossiers électroniques, et le mode de classement physique des dossiers de marchés. Ces consignes visent à harmoniser les dossiers de l'ensemble des sections opérationnelles.
- Au secrétariat général, un plan de classement a été défini sur le répertoire partagé et dans ÉLISE avec chaque chargé de mission. Il est évolutif en fonction des dossiers d'activité. Le producteur d'un courrier donne une cotation au document dans ÉLISE,

ce qui permet de faire ressortir tous les échanges sur le même sujet à partir de sa cote, mais il n'y a pas de lien entre l'application courrier et le répertoire partagé, y parvenir nécessiterait de disposer de fonctionnalités de GED dans ÉLISE (cf. Recommandation 15 :

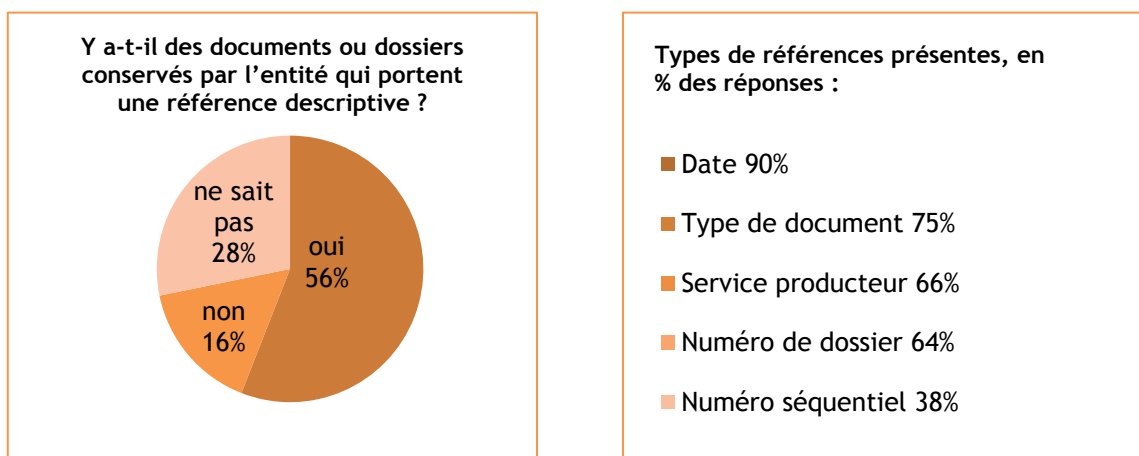
Recommandation 12 : Généraliser les plans de classement des archives, papier ou numérique, en préalable à l'archivage dématérialisé.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Cette recommandation pourrait être étayée pour recommander clairement un plan de classement par mission et en insistant sur la nécessité de disposer du même plan de classement, quelle que soit la nature de l'archive (papier ou numérique).*

2.1.3. L'indexation ou nommage des dossiers électroniques et des fichiers

L'indexation permet d'identifier clairement les documents sur l'ensemble de la production documentaire. Elle facilite le tri, le classement, l'utilisation et le sort final des archives. Les documents papier sont traditionnellement indexés par l'identification de l'émetteur, la date, le type d'affaire, le numéro d'enregistrement ou le signataire.

Pour les documents électroniques, elle peut prendre la forme de métadonnées²⁷ en lien avec leur contenu et/ou leur nature. Elle permet des recherches plus complexes que les recherches en plein texte ou les mots des titres, limitées par les ambiguïtés du langage.



Dans l'enquête d'audit, 56 % des répondants indiquent qu'au moins une catégorie des dossiers gérés par l'entité pour laquelle il est répondu au questionnaire, comporte une référence descriptive. Pour 16 % des réponses aucune référence descriptive n'est utilisée, pas même la date, et 28 % des personnes ayant répondu ne sont pas en capacité de donner l'information. Ces réponses traduisent une méconnaissance, parfois l'inexistence, de la gestion documentaire et archivistique des dossiers dématérialisés au sein des services.

²⁷ Les métadonnées sont des informations attachées au document qui ne sont généralement pas visibles par le lecteur. Elles peuvent avoir une portée descriptive, mais aussi préciser des caractéristiques telles que le numéro de version, l'auteur, la durée de conservation, le sort final ou les restrictions à sa communication. Elles sont essentielles à la gestion archivistique puisqu'elles déterminent les règles d'usage du document. Elles doivent être associées au document dès son intégration dans la catégorie archive (records).

2.1.4. Les outils d'authentification spécifiques aux documents numériques

Si l'en-tête, le timbre ou le tampon et la signature permettent l'authentification des documents papier par des traces physiques, la production numérique nécessite de pouvoir authentifier des contenus, versions, auteurs et modificateurs.

La gestion de versions, ou *versionning*, permet d'identifier la version validée d'un document et d'accéder à l'information pertinente, nécessaire à la prise de décision. Il s'agit d'un processus permettant de conserver une trace des modifications successives apportées à un fichier numérique à travers une fonctionnalité logicielle. Cette possibilité est souvent offerte dans les espaces de stockage partagés des plateformes de travail collaboratif. Les documents numériques sont en effet fréquemment conservés en plusieurs exemplaires, ce qui rend difficile le travail collaboratif sur un même document et l'identification des bonnes versions en encombrant les espaces de stockage.

La signature électronique fait partie des axes de réflexion prioritaires inscrits dans le SDVN de mars 2015. Elle permet de garantir l'intégrité d'un document et d'en authentifier l'auteur. Pour cela, certaines conditions doivent être réunies : l'identité du signataire doit pouvoir être retrouvée de manière certaine (authenticité), la signature doit être infalsifiable et non réutilisable (elle fait partie du document signé et ne peut être déplacée sur un autre document), le document devient inaltérable (une fois qu'il est signé, on ne peut plus le modifier) et irrévocable (la personne qui a signé ne peut le nier).

La collectivité parisienne a déjà recours à la signature électronique dans plusieurs procédures et sous plusieurs formes :

- les marchés publics peuvent donner lieu à dépôt de candidature dématérialisée, voire l'imposer dans certains types de consultations²⁸, l'application de gestion des procédures EPM permettant de valider les signatures électroniques portées par les documents transmis par les candidats. Il est souhaitable que la Ville puisse disposer de la signature électronique en tant que pouvoir adjudicateur pour dématérialiser entièrement ses consultations²⁹ (cf. 1.3.1.3, présentation des projets SDA) ;
- la dématérialisation des dossiers de séance du Conseil de Paris s'est accompagnée de la mise en place de la télétransmission des documents soumis au contrôle de légalité. La signature électronique de la Maire est insérée dans le document lors de la préparation de la délibération, le recours à un PSCE n'est pas nécessaire ;
- l'application DEMAFAAC permet la dématérialisation des factures reçues sous format papier et la transmission au comptable public, par flux de données, des mandats et des titres munis d'une signature électronique ;
- par convention avec le Préfet de Paris, les actes de gestion des personnels font l'objet d'une télétransmission au contrôle de légalité. La dématérialisation ne s'appuie pas à proprement parler sur une signature électronique, la capacité de produire un document papier signé physiquement est toujours indispensable, quoique exigible en fait *a posteriori* (art. 3.2.6 de la convention « *En l'absence de signature électronique*,

²⁸ Obligatoire pour certains marchés informatiques, et peut être utilisée pour tous les autres marchés. Le code des marchés publics porte l'objectif de dématérialiser l'ensemble des procédures formalisées (cf. 1.3.1.3).

²⁹ Actuellement, les documents devant revêtir la signature du pouvoir adjudicateur sont imprimés, signés, conservés sur papier, mais scannés pour être utilisés sous forme électronique. Les séances de la CAO se font sur présentation de dossiers dématérialisés, mais les procès-verbaux d'ouverture des offres et d'attribution, signés par les membres de la commission, empruntent le même détour par le support papier.

la Ville et le département de Paris s'engagent à ne faire parvenir par voie électronique que des actes existant juridiquement dont elles sont en mesure de produire un exemplaire original signé sous forme papier »).

Le parapheur électronique est un logiciel permettant la validation d'un document informatique avant sa signature électronique. Il permet la dématérialisation complète de flux documentaires nécessitant une valeur probatoire, qui est perdue si le document est imprimé puis numérisé. De plus en plus conçus comme des briques transverses du système d'information, les parapheurs électroniques sont prévus pour s'interfacer avec différents logiciels (GED, SAE,...).

À la Ville, certaines directions réfléchissent à la mise en place de cet outil. ÉLISE propose un module parapheur électronique que la DPA envisage d'utiliser comme au secrétariat général, qui y a recours pour ses fonctionnalités de workflow, mais sans y adjoindre la signature dématérialisée.

Le parapheur électronique est utilisé depuis septembre 2014 pour la signature de bons de commande par les petites directions qui n'ont pas de cellule comptabilité et s'adressent à la cellule commandes de la DFA. Une fois signé le document est conservé sous format PDF pour expédition par mail au fournisseur.

2.2. Conserver les documents dans de bonnes conditions

Conserver les documents dans de bonnes conditions et assurer leur sort final conformément à leur nature dans les délais prescrits constituent des objectifs incontournables de conformité à la loi dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions pénales (cf. 1.1.3.3, ci-dessus).

2.2.1. Risques associés à la conservation des documents

La destruction de documents est un délit lorsqu'elle implique la volonté d'éliminer des documents, soit parce qu'ils paraissent encombrants ou inutiles, soit parce qu'ils donnent une vision négative de l'action de l'administration. La destruction involontaire de documents par négligence l'est également et peut avoir pour origine leur stockage dans des locaux inadaptés, trop humides ou inondables, ou être liée à l'absence de mesures de protection pour des données informatiques. En tout état de cause, l'absence d'autorisation de destruction et de conservation de la preuve de cette opération fait prendre un risque important à son auteur.

La conservation inutile de documents, sans valeur archivistique ou arrivés au terme de leur DUA, n'est pas pénalement répréhensible³⁰, mais elle est coûteuse parce qu'elle occupe de l'espace et doit, un jour ou l'autre, être corrigée par des opérations de tri lourdes et complexes.

Une mauvaise gestion des archives actives provoque une perte d'efficacité, parfois des conditions de travail dégradées, dans des locaux surencombrés où les dossiers sont en fait quasi inaccessibles.

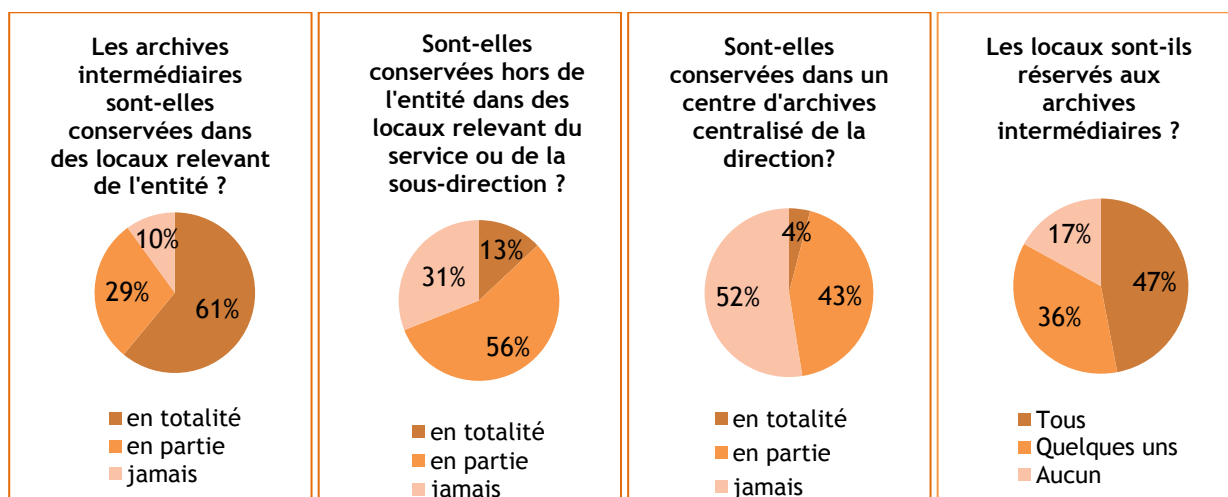
³⁰ Quoique certains documents et certaines données doivent être détruits pour respecter le droit à l'oubli ou la législation applicable aux traitements comportant des données personnelles (cf. 1.1.3.2).

Enfin, les archives dématérialisées doivent faire face à des risques spécifiques liés à l'obsolescence technologique, les supports de l'information numérique (logiciels, matériels, systèmes d'exploitation, périphériques) évoluant de plus en plus vite, et de surcroît à des rythmes différents.

2.2.2. Les locaux de conservation

Les archives courantes sont en général conservées au sein même des bureaux, pour permettre aux services de disposer des documents nécessaires à leur activité.

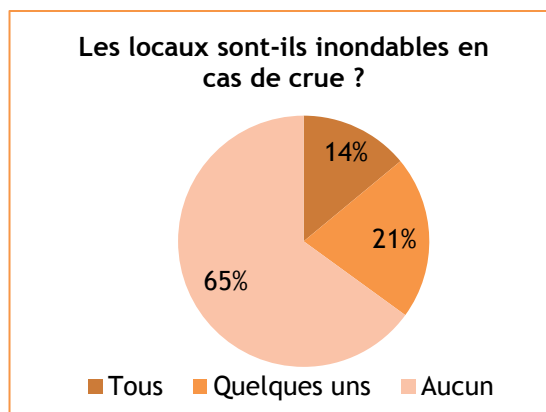
Les locaux de conservation des archives intermédiaires présentent davantage de risques quant à la conservation des documents stockés et pour le déroulement des travaux qui doivent y être réalisés. Ils sont en général éloignés des locaux de travail habituels ou situés dans des parties du bâtiment moins accessibles, moins aménagées et moins saines. Les services sont en majorité amenés à conserver des fonds intermédiaires dans des locaux de proximité, en particulier les services déconcentrés. Ils sont souvent partagés avec d'autres usages (rangement de matériel, photocopieuse, fournitures de bureau...) Les locaux de regroupement à l'usage d'une direction, mieux gérés et organisés, sont l'exception.



Un problème important tient au risque de crue auquel sont soumis certains locaux d'archives : dès 2002, en application du Plan de prévention du risque d'inondation (PPRI), le secrétaire général a pris la décision de mettre en sécurité les documents d'archives des directions localisés dans les sous-sols des bâtiments situés en zone inondable. Cela s'est traduit par leur regroupement dans des locaux situés à Saint-Denis, où ils ont été triés.

Cependant le risque identifié d'inondation n'a pas encore reçu de réponse sur certains sites tant en raison des volumes d'archives à déplacer pour lesquels il est difficile de trouver des locaux de substitution, que de la nécessité de consultation fréquente opposée par les services à une délocalisation des documents sur un site éloigné.

Trois sites importants sont prioritairement concernés : DRH - Audubon et Lobau / DASES DFPE - Mazas / DEVE - sous-terrasse du parc de Bercy. D'autres sites de taille plus modeste sont également confrontés à ce risque, en particulier la mairie du 4^{ème} arr^t. La réponse peut être la mise en œuvre d'un plan d'évacuation, mais cette solution reste aléatoire quand les volumes concernés sont très importants et nécessitent des moyens dont la disponibilité n'est pas garantie à l'avance. Il faut en démontrer l'efficacité.



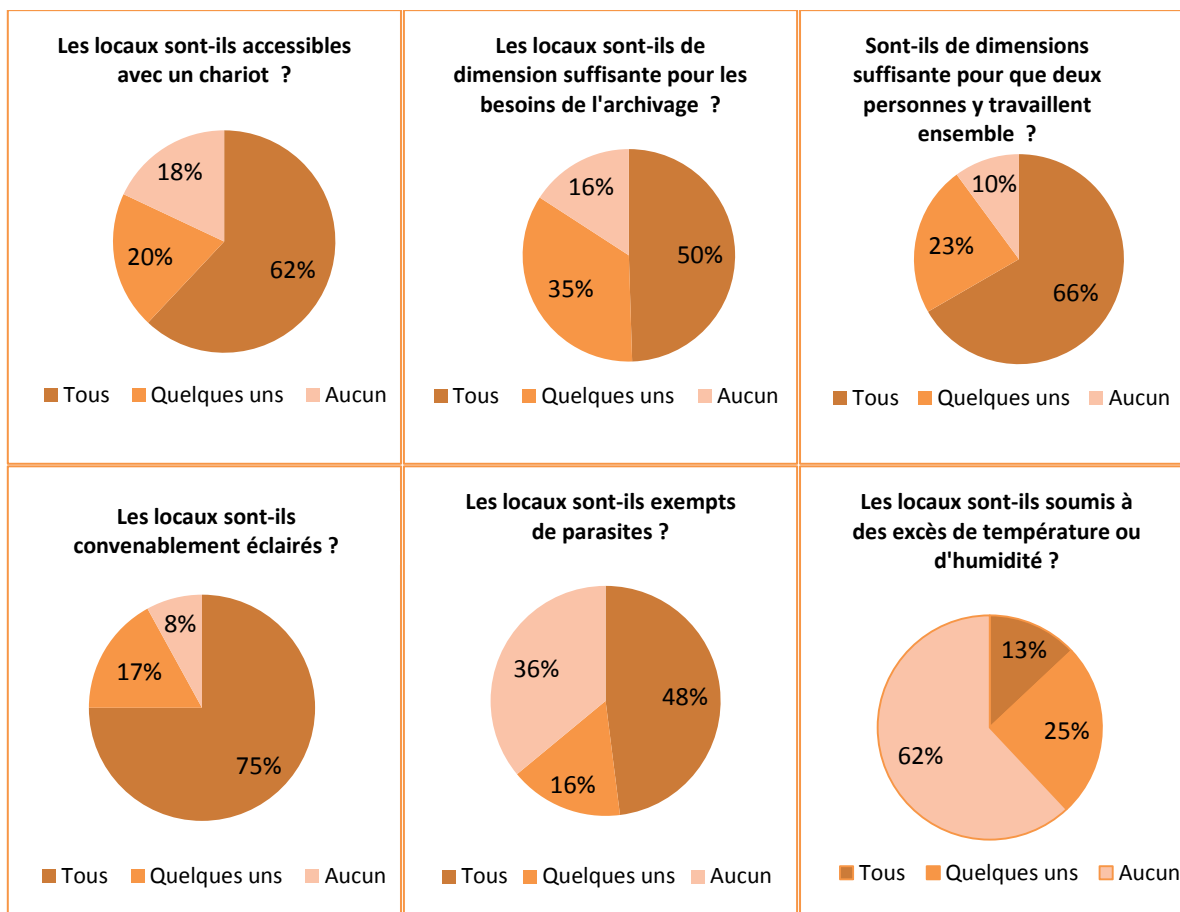
Il semblerait que les fonds de la DASES et de la DRH à protéger en priorité aient été déplacés, mais cette information reste à confirmer.

Les directions concernées n'ont pas fourni de précisions sur les possibilités de déplacement vers d'autres locaux, la protection des locaux concernés ou la réalisation d'opérations de réduction des fonds par tri, élimination ou externalisation pour faciliter l'évacuation.

L'exercice Séquana réalisé en mars 2016 a permis de collecter des informations sur la gestion des crues, la DPP travaille à leur exploitation qui nécessitera des délais et les directions concernées devront y participer pour que les conséquences en soient tirées.

Recommandation 13 : Organiser un groupe de travail sur les archives en zone inondable pour actualiser le PPRI dans le cadre des suites de l'exercice crue Séquana 2016.

Les locaux d'archives sont de qualité très inégale. Un rapport en avait fait le constat en 2010 et les choses ont en partie évolué en particulier dans les directions qui ont transféré leurs archives suite à un déménagement. Les changements signalés par les directions interrogées figurent sur le tableau en annexe 4. Les conditions les moins bonnes étaient en général signalées par ce rapport pour les services déconcentrés et les mairies d'arrondissement qui ne disposent pas toujours de locaux permettant d'optimiser l'archivage. Il est probable que le même constat pourrait être fait aujourd'hui.



Un local d'archives doit être conforme à des normes environnementales spécifiques, notamment en matière de température et d'hygrométrie, mais également de protection contre les parasites. Ils doivent pouvoir être équipés de rayonnages et permettre le travail de recherche et de tri des documents.

Le recensement des locaux inappropriés à cet usage doit être réalisé et des solutions alternatives doivent être trouvées. En s'appuyant sur le rapport de 2010, on peut estimer que des actions simples visant à les assainir ou les aménager sont réalisables et concernent moins de 5 % des surfaces d'archivage intermédiaire (455 m² sur 10 000 m² visités en 2010). Il faudra cependant actualiser cette estimation en intégrant les données provenant de l'ensemble des services déconcentrés qu'il n'avait pas été possible de visiter en 2010.

Recommandation 14 : Établir un plan de mise à niveau des locaux d'archives intermédiaires ne remplissant pas les conditions minimales en matière de température, hygrométrie, salubrité et d'équipement.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Cette recommandation, qui va engendrer des dépenses, devrait préciser que cette mise à niveau doit principalement ou prioritairement être réalisée pour les archives définitives qui seront versées à terme aux AdP.*

2.3. Accéder aux documents d'activité

2.3.1. Risques associés à l'accessibilité des documents

Les archives doivent être facilement utilisables, pour gagner en productivité les manipulations doivent être limitées au minimum possible comme les temps de

transmission. Le partage des documents d'activité doit s'accompagner de règles d'accès assurant le respect de la confidentialité de l'information au sein de la collectivité. Il faut faire face aux risques suivants :

- les documents sont difficilement accessibles, nécessitant des délais de recherche excessifs d'où résulte une moindre productivité ;
- le cloisonnement de l'information génère une perte du capital de connaissance de la collectivité ;
- les droits d'accès ne sont pas définis et les règles de confidentialité ne sont pas mises en œuvre.

2.3.2. Les outils facilitant l'accès aux documents

Les outils de GED facilitent la gestion des documents et donc leur accès. Elle constitue bien plus qu'une simple sauvegarde de ceux-ci. Au-delà des fonctions de numérisation, de stockage et d'archivage de données, la GED se définit comme une solution performante permettant d'optimiser la gestion des affaires quotidiennes au sein d'une organisation.

Grâce à la constitution d'une base documentaire classée, indexée et accessible par tous, il devient possible de travailler efficacement en collaboration, permettant le partage de documents, la mise en place de circuits de validation ou encore la création de groupes de travail. Les fonctionnalités des GED incluent la possibilité de modifier, supprimer, ou déplacer un fichier, tout en assurant une traçabilité des actions effectuées et une sécurisation optimale de la base documentaire.

Elles sont utilisées pour le partage de l'information dans les fonctions transversales (RH, comptabilité, marchés publics), les directions techniques (espace public, maintenance) ou le secteur social. La mission s'en est procuré la liste (cf. ci-après) auprès de la DSTI qui a eu besoin d'un délai pour les recenser car il n'y a pas encore d'approche globale sur les questions soulevées par l'utilisation de ce type d'outil mais des modes de gestion dictés par leur utilité immédiate.

[.....]

Source : DSTI

Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Le logiciel ÉLISE déployé à la Ville pour l'enregistrement et la transmission des courriers, a été conçu par son éditeur comme une GED transverse qui permet la gestion efficace et intelligente de tous les documents en circulation dans une organisation, depuis leur captation jusqu'à leur archivage. Il analyse et indexe l'ensemble des documents, structure et décloisonne l'information pour la rendre directement disponible et exploitable. ÉLISE peut être interfacé à des applications métier et peut donc concerner l'ensemble des acteurs d'une organisation.

Certaines directions se limitent à l'utiliser comme un chrono électronique, d'autant que son déploiement entraîne des charges budgétaires de formations et licences sur les crédits des directions utilisatrices. Il est possible d'aller plus loin en en faisant un outil destiné à organiser la part non structurée des documents que l'on veut archiver : messagerie, bureautique, images, petites bases de données type annuaire ou documentation interne.

Les directions qui utilisent des fonctionnalités avancées du logiciel ont défini par ailleurs une politique d'archivage avec l'aide d'une archiviste. L'exemple de son utilisation au

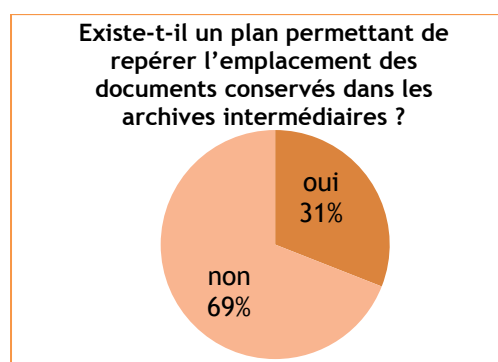
secrétariat général montre qu'il est possible d'en faire un outil de partage d'information et de gestion des dossiers performant en alternative aux répertoires bureautiques, permettant la sécurisation des originaux tout en y associant une fonction de partage documentaire efficace : l'indexation permet en effet d'y retrouver tous les dossiers connexes d'une affaire avec les échanges qui s'y rapportent.

Actuellement, 15 directions disposent d'ÉLISE et toutes les directions de la Ville devraient en être dotées d'ici la fin 2016. Pour des raisons techniques, le choix a été fait de doter chaque direction de sa propre base courrier. Il serait intéressant de disposer de liens inter-directions pour la mise à disposition du courrier, à défaut d'un partage de données transversal.

Recommandation 15 : Développer les fonctionnalités de GED d'ÉLISE pour le partage des documents bureautiques internes et des courriers.

2.3.3. Inventaires / cartographies des lieux de stockage

Seulement 31% des répondants à l'enquête indiquent qu'il existe un plan pour repérer l'emplacement des archives intermédiaires, dans les autres cas il n'y a donc pas de moyen certain de retrouver l'emplacement où ranger puis retrouver un dossier archivé, si ce n'est la mémoire humaine, parfois indisponible. Cela peut compliquer fortement les opérations de tri ou la transmission de dossiers à un autre service, par exemple.



Les archivistes utilisent en général des fichiers bureautiques d'inventaire des archives papier conservées sous leur responsabilité avec leur emplacement.

La gestion informatisée des archives de la DASES en fournit un exemple : les sites d'archivage de la direction sont multiples, un outil tenu sous format Excel pour l'usage du bureau des archives a été créé³¹ par la cheffe du bureau des archives de la direction :

- pour l'inventaire, il y a un fichier par site, étagère par étagère ;
- pour les sorties en consultation, il y a un fichier pour les archives de l'aide sociale à l'enfance et un fichier pour les autres archives dites « classiques ». Un fichier par année, avec un onglet par mois ;
- toutes les boîtes archivées sur les sites d'archives ont une cotation. Chaque service doit renseigner son propre fichier d'archives pour associer les dossiers archivés et la cotation. Le bureau des archives ne connaît que les cotes, sans visibilité sur le contenu des boîtes. Une recherche peut concerner plusieurs dossiers archivés dans plusieurs sites d'où la nécessité de tenir un inventaire pour localiser leurs emplacements, y compris les archives externalisées chez ARCHIVECO.

L'existence de ces outils, qui permettent d'améliorer significativement les temps de recherche, est en général conditionnée par la présence d'un archiviste et fonctionnent sur

³¹ Comme cela a été signalé au § 1.1.1.6, la DASES a inscrit depuis plusieurs années dans ses contrats de performance l'objectif d'améliorer les délais de communication de ses archives et une étude avait préconisé en 2013 dans ce cadre l'utilisation d'un logiciel d'inventaire professionnel. Il n'a pas encore été donné suite à cette recommandation.

des applications bureautiques. Dans le cas de la DASES, il y a plusieurs fichiers sous tableur qui ne communiquent pas : ceux du bureau des archives pour connaître l'emplacement des boîtes et ceux des bureaux pour connaître leur contenu. Il serait beaucoup plus efficace d'avoir un outil unique avec des droits d'accès définis en fonction du niveau de confidentialité des dossiers.

Des logiciels spécialisés existent et permettent une gestion beaucoup plus efficace des fonds conservés, ils ne sont justifiés que pour des volumes importants en raison de leur coût et des temps de paramétrage mais peuvent être déployés en totalité ou limités à certains modules. Le plus connu est le système d'informations archivistique THOT, présent aux AdP, dont le SDVN prévoit d'étendre l'utilisation aux services d'archivage des directions métier.

Recommandation 16 : Mettre le logiciel de gestion de l'archivage THOT, à la disposition des directions qui gèrent des fonds d'archives importants.

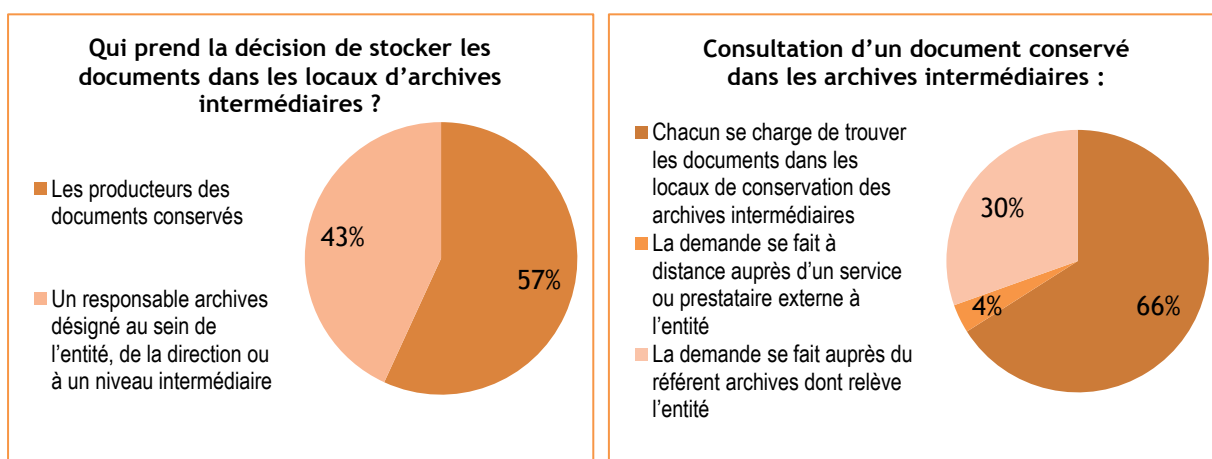
Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *D'une manière générale, et en ligne avec la stratégie de la DSTI d'utiliser dès que l'opportunité existe des outils en open source, de tels outils devront être privilégiés. Ils pourraient être ainsi plus facilement diffusés au sein de l'ensemble des directions qui en exprimeraient le besoin.*

Pour les autres directions ou les services déconcentrés qui gèrent leurs archives de manière autonome, un fichier créé avec un logiciel bureautique courant permet d'améliorer le classement et les recherches dans les locaux d'archives.

2.3.4. Les règles et modalités de consultation pour faciliter l'accès aux documents

Selon les services on constate que l'accès aux documents d'activité est plus ou moins sécurisé par des règles de consultation ou le passage par des responsables de l'archivage.

Dans la moitié des services ayant répondu à l'enquête, le stockage des documents est décidé par les services producteurs, cette procédure ne relève d'un responsable archives désigné au sein de l'entité que pour 43% d'entre eux. L'organisation et l'utilisation des fonds d'archives sont le plus souvent laissées à la charge des utilisateurs.



La consultation des archives intermédiaires ne fait en général pas l'objet de règles précises et n'est pas un processus relevant d'un contrôle systématique. Pour 66% des répondants, chacun se charge de trouver les documents dont il a besoin dans les locaux de conservation des archives intermédiaires. La demande ne se fait auprès d'un gestionnaire d'archives que pour un gros tiers des réponses. Les difficultés de recherche peuvent être plus grandes et

le risque de désorganisation des fonds n'est pas totalement maîtrisé de même que le risque de perte d'archives prélevées sans traçabilité de l'emprunt.

Pour pallier ce risque, certaines directions ont défini des règles pour la consultation des documents d'archives intermédiaires : à la DPA seule l'archiviste de la direction a accès aux locaux d'archivage. La mise en ligne d'un fichier destiné à suivre les sorties temporaires du fonds peut être une solution facile à mettre en œuvre dans un service plus petit qui ne dispose pas d'un responsable de l'archivage.

Recommandation 17 : Préciser les modalités d'organisation et de consultation des archives au sein de chaque service.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Il me semble que cette recommandation vise les archives intermédiaires. Il faudrait le préciser.*

2.4. Communiquer les archives actives en maîtrisant les règles qui s'y attachent

2.4.1. Risques associés à la communication des archives à l'extérieur de la collectivité

Les documents conservés doivent pouvoir être communiqués dans des délais raisonnables en toute sécurité pour répondre aux obligations légales fixées par la loi (cf.1.1.3.1). La Ville de Paris veut aller plus loin et offrir, au moyen de la dématérialisation, un accès plus facile aux documents administratifs et aux bases de données qu'elle a constituées, lorsque cela est possible.

L'archivage doit participer à l'établissement des procédures de mise à disposition des documents, c'est vrai pour les documents physiques, mais plus encore pour les fichiers dématérialisés dont les caractéristiques doivent intégrer en amont les métadonnées qui permettent d'éviter toute erreur de transmission. Cette exigence est plus forte lorsque les archives peuvent donner lieu à consultation au moyen d'Internet.

Ne pas être en capacité de communiquer des documents en réponse à une demande faite à bon droit par un usager peut exposer l'administration à des actions contentieuses. Ne pas pouvoir satisfaire à une réquisition émanant d'une autorité de contrôle ou d'un magistrat est un risque à maîtriser en priorité.

À l'inverse la communication d'archives actives comportant des données confidentielles présente un risque, de même lorsqu'un document non validé transporte des informations erronées au moment de sa transmission.

2.4.2. Organiser l'accès aux documents consultables de la collectivité

Afin de transmettre les documents communicables en toute sécurité, il convient d'en organiser l'accès en définissant des procédures, par type de documents communicables, en tenant compte de leur format (papier, dématérialisé). Pour ce faire, les documents doivent être accessibles ce qui suppose qu'ils soient, en amont, classés, indexés et archivés de façon satisfaisante. Les personnes autorisées à effectuer la demande de même que celles habilitées à y répondre doivent également être précisées.

La communication des documents administratifs à caractère technique répond à des nécessités anciennes. C'est le cas par exemple pour les plans d'urbanisme ou de voirie dont la consultation se fait sur place. Afin d'en améliorer les modalités, la DU a lancé un vaste projet de numérisation des plans afin de permettre au public mais également aux services, une meilleure utilisation des fonds.

Lorsqu'ils ont un contenu plus administratif et juridique, les documents consultables de la collectivité sont traditionnellement moins accessibles, mais l'exercice d'une mission exercée directement auprès du public qui suscite des demandes (état civil, protection sociale, logement ...) favorise la mise en place de procédures de consultation dans certains services, s'appuyant autant que possible sur les outils informatiques.

On peut citer les efforts déployés en matière d'état civil.

La dématérialisation des actes d'état-civil est un sujet débattu à l'échelon national : le ministère de la justice y voit la possibilité d'alléger la charge de travail des greffes, moderniser les procédures et réaliser des économies ; les archivistes, à travers leurs associations professionnelles, souhaitent qu'un modèle national soit imposé pour garantir des conditions de conservation satisfaisantes.

Depuis plusieurs années déjà, les demandes de communication d'acte peuvent être faites sur le site Paris.fr en considération de la nature de l'acte sollicité et de la qualité du demandeur. Les conditions de transmission et les pièces justificatives à fournir à l'appui de la demande font varier les modalités de remise des documents.

Cette possibilité a libéré les mairies d'arrondissement comme les usagers des files d'attente et facilité l'obtention de ces actes fréquemment demandés. Ce premier pas réussi a conduit la DDCT à mettre en place sans attendre un vaste projet de dématérialisation qui répond aux objectifs du projet COMEDEC³².

Actuellement, le versement des actes d'état civil se fait sous forme papier aux AdP où ils sont numérisés pour consultation. Les actes de naissance, les plus demandés, auxquels on ajoute, au fil du temps, des mentions, doivent être conservés en mairie d'arrondissement. Treize millions d'actes d'état civil y sont stockés, la moitié en attente de versement, dont la DDCT envisage d'assurer la numérisation, de même qu'il est déjà prévu de confier la numérisation des tables d'état civil et de divers actes à un prestataire.

Ces actions de grande ampleur facilitent la communication au public : les tables des registres parisiens communicables, à partir de l'année 1903, des actes de naissance, de mariage et de décès, sont d'ores et déjà consultables en ligne sur le site des AdP. Pour les documents n'ayant pas atteint leur DUA, une réflexion est en cours concernant la création d'une salle de lecture dans un lieu central parisien³³.

2.4.3. Contrôler la transmission de documents

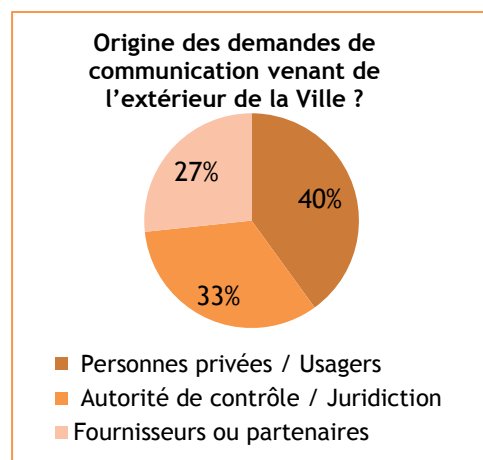
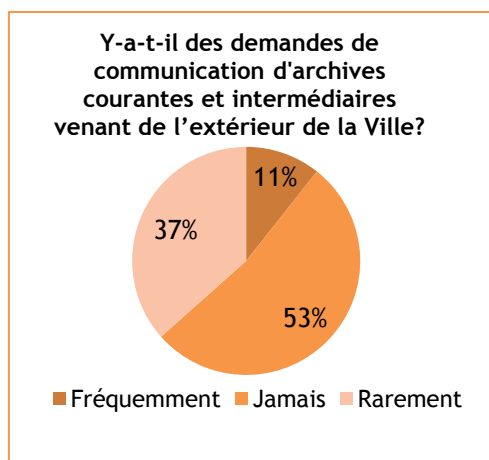
Les contrôles sur les transmissions de documents ne sont pas toujours prévus. Ils sont pourtant essentiels pour assurer le contrôle interne destiné à maîtriser les opérations à risques d'une entité.

La systématisation d'un visa peut être mise en place assez simplement sous la forme d'une demande de transmission soumis, a minima, à validation hiérarchique, voire d'un deuxième visa du service juridique de la direction ou de la Direction des affaires juridiques selon la nature du document communiqué.

³² COMEDEC (Communication Électronique des Données de l'État Civil) est un dispositif mis en œuvre par l'Agence Nationale des Titres Sécurisés et le Ministère de la Justice. Il permet l'échange dématérialisé de données d'état civil entre les destinataires des données d'état civil (administrations et notaires) et les dépositaires de ces données (mairies et service central de l'état civil de Nantes).

³³La loi sur les archives de 2008 dispose que les actes de naissance de plus de 75 ans sont communicables en salle de lecture, l'accès public étant total pour les actes de plus de 100 ans, or ces actes pourront encore être modifiés jusqu'à qu'y soit portée la mention du décès (source: entretien DDTC).

Les demandes de communication de documents administratifs extérieures à la Ville sont peu nombreuses, aussi peu de services les ont encadrées par une procédure. Près de la moitié des transmissions se font sans validation de la hiérarchie, rares sont celles qui comportent un visa du service juridique.



Les règles de communication des documents ne sont pas ou peu formalisées par les services. 84 % des réponses indiquent qu'il n'existe pas de document interne fixant les règles de transmission. La validation par la hiérarchie n'est opérée que dans 52 % des cas et un visa du service juridique est demandé dans seulement 15 % des cas. Les services ayant indiqué avoir formalisé une procédure de communication des documents (16 %) exercent une mission auprès du public (mairies d'arrondissement, services sociaux, habitat et logement, voirie).

Recommandation 18 : Préciser dans chaque direction les règles de transmission des documents, en interne ou vers l'extérieur, en fonction de leur nature.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Cette recommandation devrait être limitée aux directions où cela présente une utilité, notamment pour les communications externes.*

2.5. Assurer la prise en compte du sort final des documents d'activité

2.5.1. Risques associés au sort final des documents

Le sort final correspond au choix à faire en fin de DUA entre le versement à un service de conservation des archives définitives et leur destruction.

Rappelons qu'à la Ville de Paris les destructions doivent être autorisées par les AdP et qu'elles doivent être réalisées dans des conditions contrôlées, donnant lieu à la transmission d'un certificat de destruction à conserver.

Les archives qui doivent être conservées sans limitation de durée doivent être versées et leur destruction constitue un délit. Les versements doivent être préparés par un tri préalable et de façon à limiter les volumes à verser³⁴.

³⁴ Le rapport d'audit de la direction des services d'Archives de Paris (IG, n° 14-13) a formulé des recommandations visant à faire face au manque d'espace de stockage des AdP : « La première piste de travail pourrait consister à définir une politique de collecte plus stricte. À cette fin, il est impératif de renforcer le rôle du département en charge de cette fonction au sein du service des archives notamment afin qu'il puisse

En fait il est fréquent que ce choix ne soit pas fait et que des documents soient conservés au-delà de leur DUA, parfois pour des raisons justifiées, car la DUA ne couvre pas toujours les périodes au cours desquelles des contentieux peuvent survenir sur une décision, mais souvent la cause tient à l'ignorance des règles ou à la négligence. Le risque est alors d'encombrer les locaux d'archives en rendant plus complexe leur gestion ultérieure. Cette accumulation a un coût qui peut, par exemple, se révéler à l'occasion d'une opération de déménagement.

2.5.2. Les tableaux de gestion

Le tableau de gestion (TG) est un document de référence pour l'ensemble des services. Il dresse un inventaire des documents archivables en y associant une durée de conservation (durée d'utilité administrative-DUA) et un sort final. Il doit être validé par le service départemental des archives.

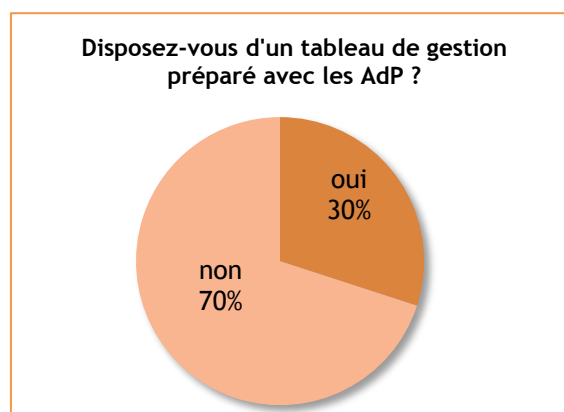
L'élaboration d'un tel document exige une réflexion longue et approfondie sur le fonctionnement des services, nécessitant une analyse des processus et des documents qu'ils produisent et requiert une mobilisation forte de la part des directions, en lien étroit avec les AdP.

Une première version du tableau est proposée par le service demandeur lors d'une réunion de travail, autour d'une esquisse qui permet d'en présenter les éléments (ex : durées de conservation légales et durée souhaitée par les services), à l'issue de laquelle les AdP proposent un projet de TG qui sera examiné par les services. Après un nouvel échange, le travail se poursuit sur une troisième version pour vérification, validation et signature des services. Pour être valable et opposable le tableau de gestion doit enfin être contresigné par le conservateur-directeur du service des Archives de Paris.

Le tableau de gestion doit être mis à jour en fonction des évolutions de la production documentaire et des durées légales de conservation.

C'est un outil de gestion prévisionnelle des flux de documents. La connaissance de leur cycle de vie permet d'encadrer le tri et les éliminations en évitant les décisions ponctuelles et/ou isolées de tris et destructions inappropriés, voire illégaux. Il simplifie et rationalise la gestion des archives courantes, intermédiaires et définitives, et permet d'évaluer les besoins en espaces d'archivage à court, moyen et long terme.

À la Ville, les tableaux de gestion ont été mis en place de façon inégale selon les directions, en totalité ou en partie seulement pour certaines, alors que six d'entre elles n'en ont aucun. De fait, un peu moins d'un tiers des répondants au questionnaire d'audit indiquent disposer d'un tableau de gestion, ou le connaître, alors que 70 % les ignorent, ce qui peut s'expliquer en partie par le grand nombre de réponses émanant de services déconcentrés et mairies d'arrondissement.



aider en amont notamment les directions de la Ville de Paris à effectuer un travail de tri plus rigoureux.
Recommandation 3 : Mettre en place une politique de collecte sélective afin de limiter les versements d'archives. »

À la [...], six tableaux de gestion ont été finalisés, un par service ou bureau, de même qu'à la [...]. À la [...], les tableaux faits n'ont pas été validés par les chefs de services. À la [...], les tableaux de gestion ont été élaboré en 2007 mais jamais contresignés par les AdP, et pas mis à jour depuis, alors qu'ils sont en cours d'actualisation pour les sections territoriales de voirie.

La [...] a entamé le processus avec un premier projet et espérait, depuis 2011, pouvoir confier ce travail à un archiviste stagiaire avec une vacation de six mois, mais n'a pas trouvé de candidat intéressé par ces conditions d'emploi. Ses TG devront être finalisés avec la seule aide des AdP, ce qui va être plus long.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

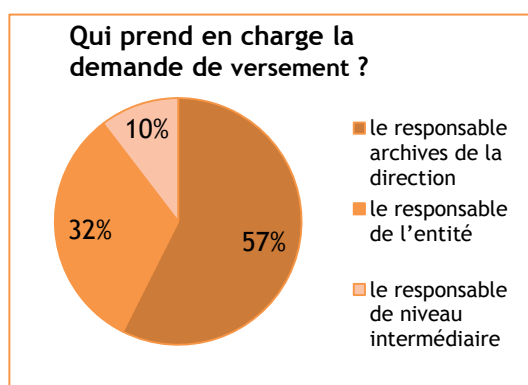
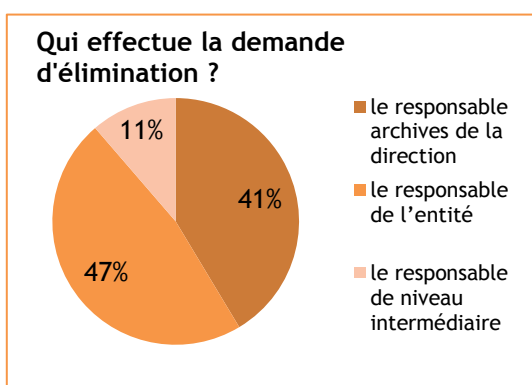
Les AdP ne disposent pas des effectifs suffisants pour consacrer à la conception des tableaux de gestion le temps qu'il serait nécessaire pour en doter tous les services de la Ville dans des délais raisonnables. Ce d'autant que des révisions sont nécessaires en fonction des changements d'activité ou d'organisation. Il est donc particulièrement important que les travaux préalables à la réalisation ou à la mise à jour de ces tableaux puissent être réalisés par les services eux-mêmes avec l'aide d'archivistes.

Recommandation 19 : Doter de tableaux de gestion les services des directions qui n'en disposent pas en recourant à une assistance à la maîtrise d'ouvrage interne à la Ville ou confiée à un prestataire extérieur.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Une telle recommandation qui engendre des dépenses en fonctionnement ne me semble pas pertinente. Pour réaliser ces tableaux de gestion, il faudra s'appuyer sur les ressources internes de la Ville et l'appui technique et expert des AdP.*

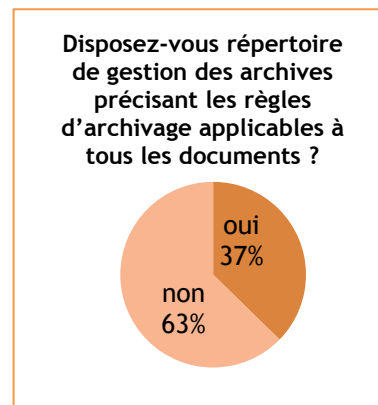
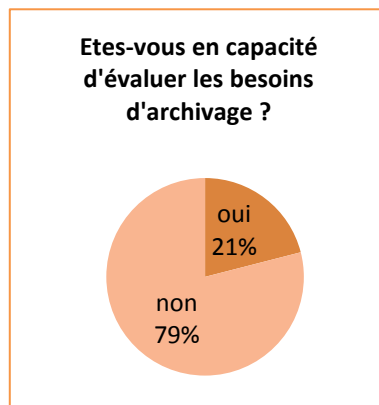
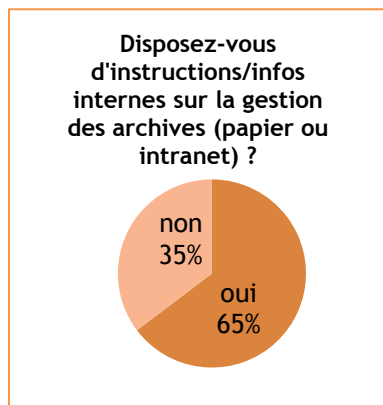
2.5.3. Les procédures internes

Les demandes de versement aux AdP sont majoritairement prises en charge par le responsable archives de la direction, lorsqu'il y en a un, sinon par le responsable de l'entité. Concernant les demandes d'élimination, dans la majorité des réponses, c'est le responsable de l'entité ou le responsable archives de la direction qui effectue la demande auprès des AdP, toutefois, dans une réponse sur dix c'est une initiative qui est prise à l'échelon du bureau ou du service. Les risques d'erreurs ne sont pas toujours contrôlés.

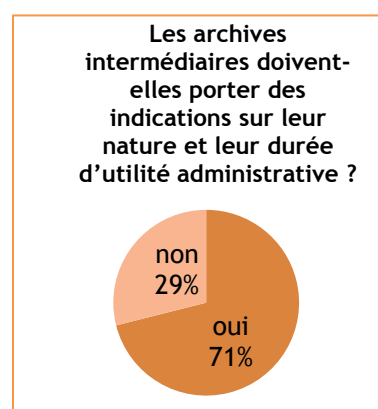
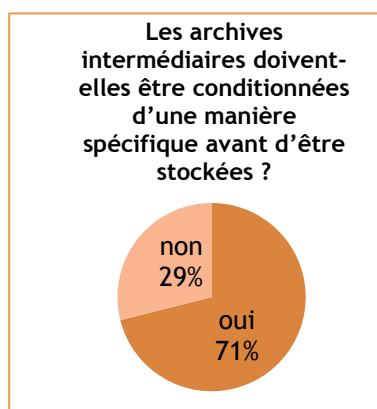


La gestion de l'archivage reste un domaine peu organisé : un peu plus du tiers des répondants au questionnaire indique ne pas disposer d'instructions à ce sujet, cette proportion atteint les deux tiers s'agissant des documents dématérialisés. Les agents qui déclarent ne pas disposer d'un document précisant les règles de gestion des archives sont

à peine moins nombreux. Cela renvoie tant à la relative rareté des informations disponibles sur IntraParis qu'à l'absence de tableaux de gestion mentionnée plus haut.



Les opérations de préparation des archives intermédiaires, assurant leur bonne conservation, leur manipulation aisée, la connaissance de leur nature et de leur durée de conservation ne sont pas toujours effectuées, ce qui repousse à une date ultérieure des tâches de conditionnement et de tri.

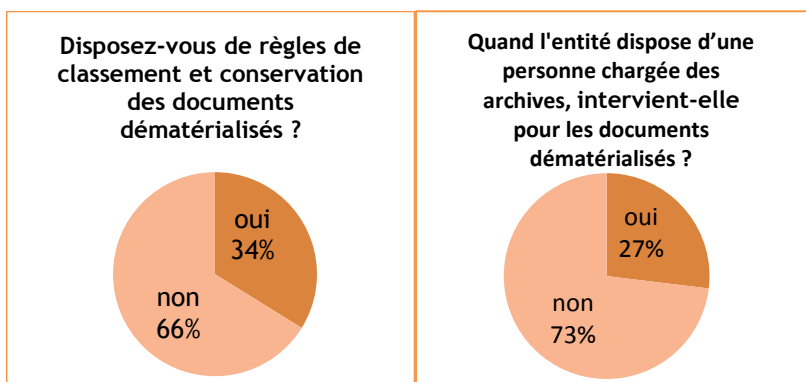


Recommandation 20 : Préciser les procédures et les règles de gestion des archives applicables par chacune des directions et les rendre accessibles sur leurs portails IntraParis respectifs.

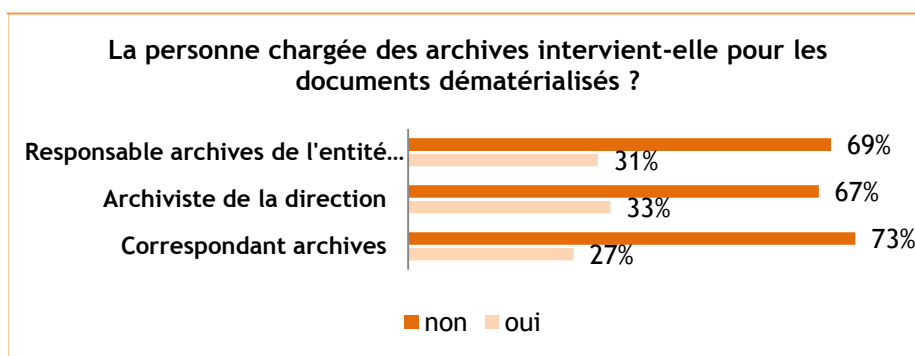
Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Ce partage d'informations peut effectivement être intéressant mais il serait surtout utile de constituer un canevas Ville pour ces procédures et règles de gestion, les directions pouvant ensuite les adapter selon leurs spécificités.*

2.5.4. Les versements dématérialisés : besoins, expérimentations, objectifs.

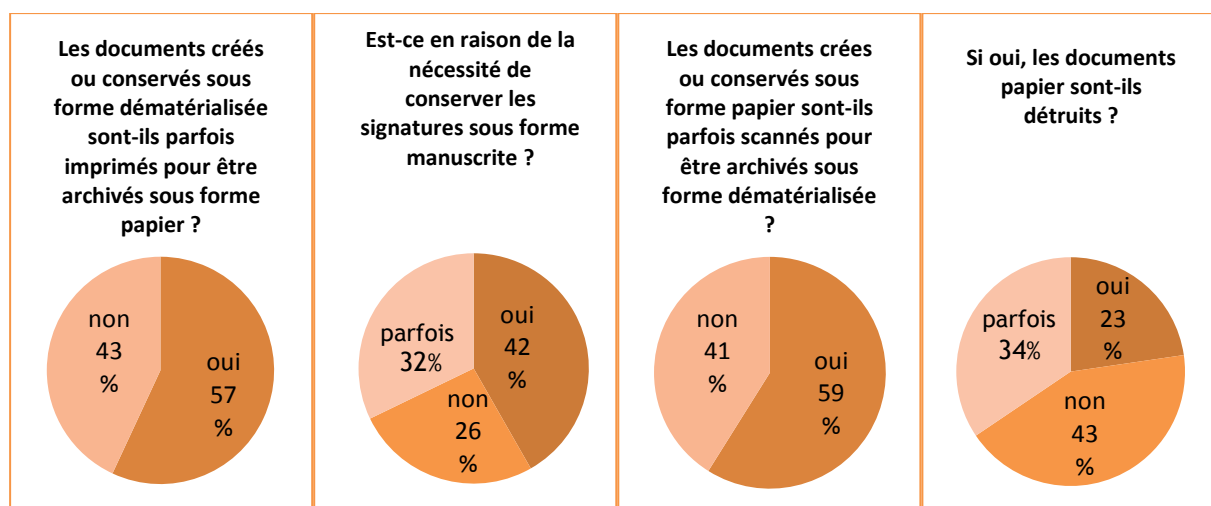
Les réponses au questionnaire illustrent le flou qui existe actuellement à la Ville sur le sort des données dématérialisées. Deux tiers des répondants indiquent ne pas disposer d'instructions concernant le classement et la conservation des documents dématérialisés.



Il faut lier ce constat à la faible implication des responsables de l'archivage sur ces questions qui sont en fait peu traitées, même pour la définition de règles générales.



Les incertitudes qui pèsent sur l'archivage dématérialisé ont pour corolaire la précaution de la double conservation, physique et dématérialisée, car les copies vont dans les deux sens, du support papier au support informatique et inversement. Cette précaution est souvent utile et nécessaire en l'absence de solution de conservation sécurisée et de procédure de versement dématérialisée. De même, se pose la problématique de la signature électronique, exposée plus haut, qui justifie la conservation papier.



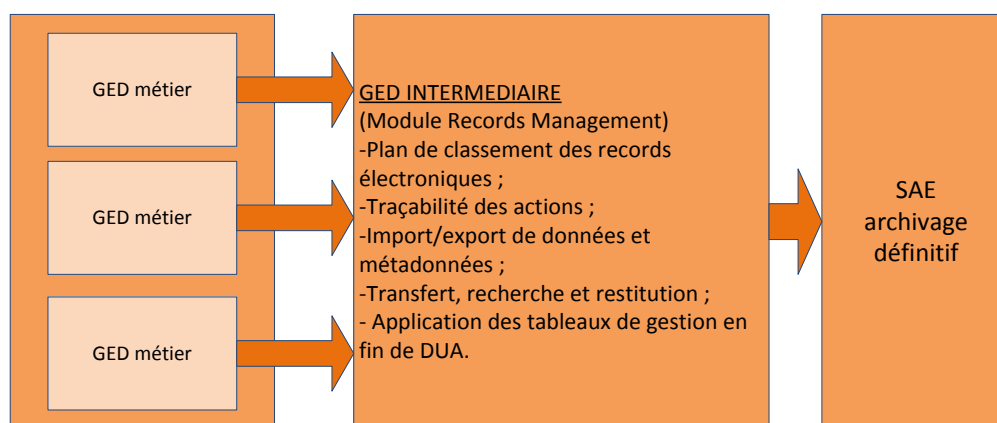
Actuellement les AdP ne sont pas équipées pour recevoir des données dématérialisées dans les conditions prescrites pour leur bonne conservation. Un projet de système d'archivage électronique (SAE) a démarré en 2016 avec l'obtention d'une subvention du SIAF pour une étude préalable. La rédaction du cahier des charges pour le lancement d'un marché pour une étude cartographique des archives électroniques définitives à la Ville de Paris est en cours. L'objectif vise la mise en production d'un premier outil en 2017.

Pour les AdP, une démarche centralisée serait peu efficace. Il est envisagé une mise en place progressive en donnant priorité aux process les plus sensibles et sur les points à fort enjeux juridiques et patrimoniaux (exemple : le permis de construire). Il sera par ailleurs nécessaire de prendre en compte le passif dans chaque direction.

Dans un premier temps, il est prévu de mettre en place un plan de classement et des règles de nommage respectées, pour passer par la suite à un système plus sophistiqué : le projet envisagé ne se limite pas à l'archivage mais comporte également l'accès aux documents et une mission de conseil et de contrôle. En termes de délais, un tel projet ne s'inscrit pas sur du court terme. Une échéance d'une dizaine d'années paraît être une estimation vraisemblable pour une réalisation complète du dispositif, permettant d'achever la généralisation de son usage.

La DSTI a parallèlement engagé une étude visant à réaliser un état des lieux des systèmes d'information et une prospective du records management à la Ville. Un prestataire s'est vu confier la tâche d'identifier l'existant dans les domaines de la gestion de l'information (GED, Archivages, Parapheurs, Signature ...) pour en relever les fonctionnalités existantes, les données stockées et le niveau d'enjeu archivistique (force probante, valeur patrimoniale ...). Il devra y associer une vision des évolutions possibles, par domaines métier et gisements potentiels. Cette étude doit permettre de faire des recommandations pour favoriser l'archivage électronique et, en amont, la gestion électronique des documents.

L'architecture de ce système d'archivage électronique s'appuierait sur le schéma de base suivant (cf. annexe 4 pour des schémas plus précis développés par d'autres collectivités) :



Les AdP estiment que ce projet doit être piloté au niveau central et nécessite la nomination d'un chef de projet auprès du secrétariat général. La DSTI reprend cette appréciation et souhaite la désignation d'une MOA, d'un pilote et d'un « *sponsor fort* ».

Cette vision est logique puisque l'objectif impliquera une participation de l'ensemble des directions avec, pour certaines, des modifications importantes dans la façon de gérer l'archivage, ce qui touche nécessairement à la conception de la production documentaire. Il faudra que la démarche soit accompagnée par un archiviste dans les directions les plus importantes ou par un référent archivage muni d'une lettre de mission précise dans les autres, doté de compétences et de moyens pour agir sur les archives intermédiaires et courantes qu'elle soient sur support papier ou numérique.

Une organisation en mode projet faisant converger des compétences diverses autour d'un objectif final et impliquant toute les directions est nécessaire. L'annexe 5 en liste les composantes.

Recommandation 21 : Désigner un chef de projet pour l'archivage électronique au sein du secrétariat général.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Il me semble préférable de laisser une direction jouer le rôle d'expertise et de pilote en la matière.*

2.6. Maitriser les couts

2.6.1. Risques de dépenses inutiles et pertes d'opportunités

L'archivage est difficilement caractérisé par des couts immédiats et comptabilisés. L'activité se fonde dans la gestion ordinaire des services et les dépenses induites par la non maitrise des risques sont difficiles à évaluer : pertes de temps, accumulation inutile de documents, contentieux perdus en l'absence de pièces probantes introuvables, disparition de savoir acquis par la collectivité...

Les bénéfices d'une meilleure organisation peuvent être énumérés, mais il est tout aussi difficile de les quantifier.

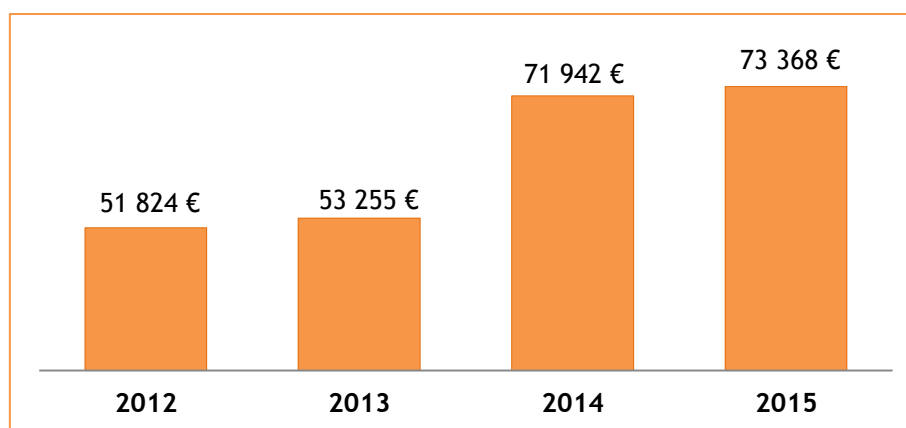
L'approche qui suit vise à cerner des couts très partiels de la gestion des archives :

- les couts de l'externalisation de la gestion des archives par l'utilisation du marché ARCHIVECO, en regard des couts de conservation au centre d'archivage Fragonard géré par la DILT ;
- le cout de traitement des archives en partant de l'exemple de l'action de rationalisation de l'archivage à la DLH à partir de 2008.

2.6.2. Les couts du marché ARCHIVECO

Le marché ARCHIVECO permet le transfert chez un prestataire spécialisé, après autorisation des AdP, d'archives intermédiaires destructibles à terme, car les archives destinées à être versées en fin de DUA doivent être conservées dans des locaux relevant de la collectivité qui en est juridiquement responsable.

Graphique 3 : Évolution de la dépense globale ARCHIVECO entre 2012 et 2015



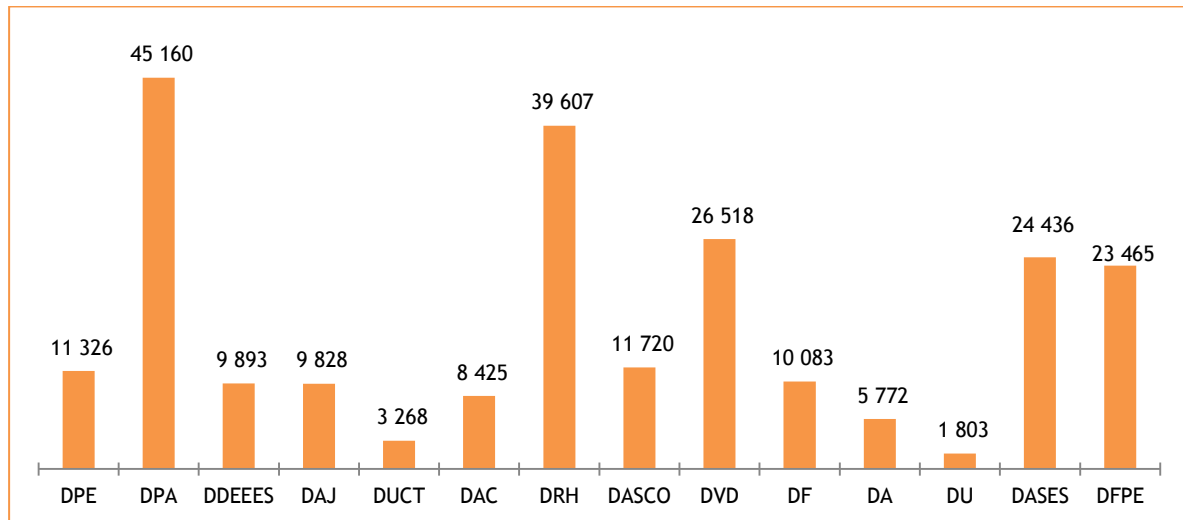
Source : ARCHIVECO

Un premier marché à bons de commande a été passé pour la période 2008-2012, puis renouvelé en 2012. Il permet à chaque direction d'avoir recours aux prestations offertes dans la limite d'un droit de tirage et en assumant les dépenses correspondantes sur son budget propre. Ce marché est destiné à l'externalisation de l'archivage de conteneurs d'archives intermédiaires : prise en charge, conservation et consultation par renvoi du/des containers contenant le/les dossiers demandés. Le marché permet également de commander des opérations de tri et de destruction sécurisée.

Les dépenses relatives au marché de stockage ARCHIVECO ont progressé de 42 % entre 2012 et 2015. L'évolution du nombre de mètres linéaires en est la raison principale.

Les directions qui doivent faire face aux enjeux d'archivages les plus importants sont également les plus grandes utilisatrices de ce marché.

Graphique 4 : dépenses ARCHIVECO par direction de 2012 à 2015 (en euros)



Source : ARCHIVECO

Près de 9,5 kilomètres linéaires d'archives intermédiaires sont conservés chez ARCHIVECO, dont un quart en attente d'élimination, soit environ 2 400 ml, générant des coûts d'entreposage inutiles d'environ 15 000 € en 2015 (sur la base d'un coût moyen de stockage de 6,5 € par ml).

Les coûts de consultation restent élevés particulièrement pour les retours urgents : [.....] en délai standard, [.....] en urgence par conteneur. Le coût d'élimination sécurisée est de [.....] par conteneur. Un conteneur équivalant à ½ mètre linéaire, la destruction sécurisée d'un mètre linéaire peut être estimée à [.....].

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Le marché ARCHIVECO est à bons de commande et son montant maximum, déterminé sur la base des consommations annuelles restées stables pendant la période 2008-2012, est désormais insuffisant pour aller jusqu'à son terme. Il n'avait pas été tenu compte des déménagements des directions qui ont nécessité, et génèrent encore, des dépenses beaucoup plus importantes, tant pour le stockage que pour le tri.

Aucune enveloppe n'est prédéfinie pour les directions utilisatrices. Des droits de tirage sont accordés avec parcimonie par la DFA, ponctuellement et à la demande, en ne répondant pas toujours aux attentes des services. Bien que le terme du marché en cours soit fixé en janvier 2019, une procédure d'appel d'offre est en préparation visant la notification d'un nouveau marché au 2^{ème} semestre 2017. Le fait que les directions ne peuvent pas assurer efficacement en interne le tri des archives accumulées imposera un recours plus important à ce type de prestations et le montant maximum de commandes sera réévalué.

Comparaison cout d'archivage en interne ou externalisé

Le cout d'archivage chez ARCHIVECO se révèle plus avantageux que l'archivage de proximité sur la base d'une valeur locative parisienne prenant en compte les charges de fonctionnement (fluides, maintenance, entretien...).

L'exemple est donné en comparant les couts de conservation d'un mètre linéaire d'archives au centre d'archivage Fragonard géré par la DILT pour les autres directions.

Pour l'archivage externalisé, la dépense totale d'archivage chez ARCHIVECO en 2015 (y compris les frais de consultation, les frais annexes, les fournitures...) a été rapportée au nombre de mètres linéaires confiés au prestataire. Pour l'archivage interne, une estimation du cout locatif a été effectuée sur une base de 100 €/m²/an (fourchette basse des couts moyens à Paris pour ce type d'équipement) appliquée à la surface du site d'archivage de Fragonard dont la Ville est propriétaire, puis rapportée au nombre de mètres linéaires total. Le cout d'entretien du site n'est pas intégré, ni les dépenses de gestion d'archives, en particulier les frais d'aménagement et d'organisation ou le cout des navettes liées aux dépôts et consultations.

Tableau 8 : Comparaison cout d'archivage en interne ou externalisé.

| Archivage externalisé (marché ARCHIVECO) | Archivage en interne (référence Fragonard) |
|--|---|
| Cout total de stockage par mètre linéaire <i>y compris frais de gestion et consultation</i> | Cout d'occupation estimé au mètre linéaire <i>location et fonctionnement hors gestion des archives</i> |
| 6,5 €/ML | 15 €/ML |

Source : DILT et ALIZE

Au regard de leurs budgets contraints, les directions perçoivent le recours à ARCHIVECO comme une solution externalisée onéreuse. Il leur est budgétairement difficile d'envisager d'augmenter le volume d'archives auprès du prestataire. Parfois le cout d'élimination ne peut être financé faute de budget suffisant. Cependant, dans certains cas le cout de l'archivage internalisé peut s'avérer supérieur. Comme il ne fait pas l'objet d'un chiffrage et n'étant pas « facturé » aux services utilisateurs, il s'avère une solution indolore dans le budget des directions et peu incitatif à en rationaliser les contenus.

Recommandation 22 : Privilégier l'externalisation des archives chez le prestataire de la Ville plutôt que la recherche de nouveaux locaux lorsque cette solution est possible.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le Secrétaire Général a apporté le commentaire suivant : *Je souhaite en priorité rationaliser l'occupation du patrimoine immobilier de la Ville, avant de recourir à de l'externalisation.*

2.6.3. Les couts des opérations de mise en ordre des archives.

À titre d'exemple des dépenses nécessitées pour une remise en ordre des archives intermédiaires au sein d'une direction qui gère une production documentaire importante, la mission s'est intéressée aux opérations réalisées par la DLH entre 2008 et 2016 (cf. ci-dessus, 1.3.1.3).

Marché de tri et d'inventaire des archives de la DLH de 2008

Ce marché à lots a été exécuté entre le 10 juillet 2008 et le 13 février 2009.

- Traitement intellectuel (tri, classement) : 79 700 €
- Destruction sécurisée des archives : 11 629 €
- Transfert des archives vers les Archives de Paris : 382 €
- Fournitures : 614 €

Le marché concernait 1 800 mètres linéaires pour un total de 102 763 € soit un cout global de mise en ordre de 57 € par mètre linéaire traité.

Marché de traitement des archives de la DLH de 2010

Ce marché a été exécuté entre le 29 novembre 2010 et le 28 avril 2011 pour un montant global de 34 182 €

Marché de traitement des archives de la DLH de 2016

La DLH a recours aux prestations complémentaires proposées par le marché ARCHIVECO pour effectuer le tri des archives encore conservées au centre Morland en prévision de son déménagement prévu début 2017. À cette fin a été dégagée une enveloppe de 60 000 €.

Une première prestation de tri a eu lieu en mars 2016. Il concernait des documents sériels « simples » conditionnés dans des boites à archives, ne nécessitant pas de manutention particulière pour y accéder.

Sur cette base, le cout du tri s'élève à 65 € par mètre linéaire. On peut estimer le temps de tri à 2h30 par mètre linéaire en moyenne.

Une estimation du cout de traitement des archives intermédiaires stockées en interne (hors ARCHIVECO) a été réalisée par la mission sur la base des informations fournies par les directions et résultant de leurs propres estimations (cf. Tableau 7 :. Celles d'entre elles qui ont déjà effectué des opérations de tri et d'inventaire ne sont pas reprises dans le calcul³⁵, tout comme les plus petites qui peuvent y parvenir sans aide, ni celles n'ayant pas fourni d'estimation³⁶. Le volume restant est de 13 271 kml (dont un tiers DASCO/CASPE, 29 % DASES/DFPE, 12 % DRH, 12 % DEVE).

L'estimation prend en compte un volume de 50 % d'archives à traiter, on considère que l'autre moitié des fonds est correctement classée et indexée, ou peut être éliminée ou versée après établissement d'un tableau de gestion.

Deux couts de traitement sont appliqués :

- Cout moyen des prestations de tri et d'inventaire réalisées par la DLH (tri et classement de l'ensemble, destruction sécurisée de volumes prédéterminés, transferts aux AdP), valeur 2008 ;
- Prestations de tri réalisées par ARCHIVECO, valeur 2016.

Tableau 9 : Estimation du cout de traitement des archives intermédiaires

| Volume estimé d'archives intermédiaires à traiter | Prix de référence des prestations | Cout ml | Montant total |
|---|---|---------|---------------|
| 6 638 ml | Prestations de tri et d'inventaire DLH 2008 | 57 € | 378 224 € |
| | Marché de tri ARCHIVECO 2016 | 65 € | 431 308 € |

Source : Données directions et ALIZE/ traitement IGVP

³⁵ CASVP, DILT, DLH, DPA; DU, DVD, IG, SG.

³⁶ DAJ, DICOM, DAE, DSTI, IG pour les plus petites, DFA, DAC, mairies d'arrondissement pour manque d'informations.

Sur ces bases, le cout de remise en ordre s'inscrit dans une fourchette comprise entre 378 et 431 K€. Les volumes dégagés à cette occasion (jusqu'à 50% de la masse traitée ou 3,3 kml) pourraient libérer des espaces d'archivage, autorisant un moindre recours à l'externalisation, voire le rapatriement d'archives actuellement confiées à ARCHIVECO, réduisant ainsi la dépense globale.

Ces approches peuvent être mises en regard du cout d'opérations visant à accroître les surfaces destinées à absorber les archives intermédiaires papier présentées comme excédentaires en regard des possibilités de stockage actuelles.

La rationalisation de la gestion des archives est susceptible de gains multiples dont les conséquences budgétaires à moyen terme peuvent être évaluées, même si le bénéfice global, pour la collectivité et les usagers, n'est pas quantifiable.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Nommer un responsable de l'archivage muni d'une lettre de mission précise dans l'ensemble des directions. Désigner un archiviste de formation pour cette fonction dans les directions où les enjeux sont les plus forts. 17
- Recommandation 2** : Créer une cellule d'appui mutualisée permettant d'apporter l'aide de professionnels de l'archivage aux petites directions..... 21
- Recommandation 3** : Effectuer une étude visant à définir les conditions de dématérialisation des dossiers d'aide sociale à l'enfance. 26
- Recommandation 4** : Réaliser un audit des fonctionnalités d'archivage présentes dans les outils informatiques de production documentaire de la Ville de Paris. 28
- Recommandation 5** : Associer les archivistes aux projets de production documentaire dématérialisée..... 29
- Recommandation 6** : Effectuer des tris et éliminations pour éviter l'extension des espaces de stockage d'archives intermédiaires sur support papier. 30
- Recommandation 7** : Généraliser la tenue d'inventaires à jour des archives intermédiaires conservées dans les directions. 34
- Recommandation 8** : Établir une cartographie des locaux d'archivage intermédiaire sur le modèle proposé par le rapport de 2010..... 34
- Recommandation 9** : Mener une réflexion, intégrant les procédures de dématérialisation, pour réduire le volume des archives produites et des stocks accumulés dans les directions qui ne l'ont pas encore fait. 38
- Recommandation 10** : Évaluer les risques associés au stockage de données par le système d'information de la Ville et l'efficacité des contrôles destinés à les prévenir..... 38
- Recommandation 11** : Solliciter les AdP pour tout projet d'application permettant de collecter des données soumises à déclaration ou autorisation de la CNIL afin de respecter les dispositions de l'article L.212-3 du code du patrimoine. 44
- Recommandation 12** : Généraliser les plans de classement des archives, papier ou numérique, en préalable à l'archivage dématérialisé. 49
- Recommandation 13** : Organiser un groupe de travail sur les archives en zone inondable pour actualiser le PPRI dans le cadre des suites de l'exercice crue Séquana 2016..... 53
- Recommandation 14** : Établir un plan de mise à niveau des locaux d'archives intermédiaires ne remplissant pas les conditions minimales en matière de température, hygrométrie, salubrité et d'équipement. 54

- Recommandation 15** : Développer les fonctionnalités de GED d'ÉLISE pour le partage des documents bureautiques internes et des courriers..... 56
- Recommandation 16** : Mettre le logiciel de gestion de l'archivage THOT, à la disposition des directions qui gèrent des fonds d'archives importants. 57
- Recommandation 17** : Préciser les modalités d'organisation et de consultation des archives au sein de chaque service..... 58
- Recommandation 18** : préciser dans chaque direction les règles de transmission des documents, en interne ou vers l'extérieur, en fonction de leur nature. 60
- Recommandation 19** : doter de tableaux de gestion les services des directions qui n'en disposent pas en recourant à une assistance à la maîtrise d'ouvrage interne à la Ville ou confiée à un prestataire extérieur. 62
- Recommandation 20** : Préciser les procédures et les règles de gestion des archives applicables par chacune des directions et les rendre accessibles sur leurs portails IntraParis respectifs. 63
- Recommandation 21** : Désigner un chef de projet pour l'archivage électronique au sein du secrétariat général..... 65
- Recommandation 22** : Privilégier l'externalisation des archives chez le prestataire de la Ville plutôt que la recherche de nouveaux locaux lorsque cette solution est possible. 68

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

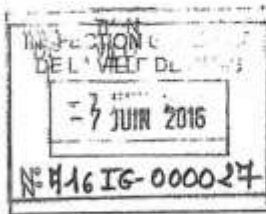
| | |
|---|----|
| Tableau 1 : fonction archivage dans les directions | 19 |
| Graphique 1 : Organisation et enjeux de l'archivage dans les directions de la Ville de Paris..... | 20 |
| Graphique 2 : Comparaison des niveaux d'organisation et l'importance des enjeux de la fonction archives au sein des directions de la Ville..... | 21 |
| Tableau 2 : Tableau : Archivistes dans les services de la Ville de Paris (au 31/12/2015) | 22 |
| Tableau 3 : COP 2013/2016 : objectifs relatifs à la gestion des archives (DAC)..... | 24 |
| Tableau 4 : COP 2013/2016 : objectifs relatifs à la gestion des archives (DASES) | 25 |
| Tableau 5 : indicateur délai de transmission de dossiers de l'ASE sur demande des usagers | 25 |
| Tableau 6 : projets de gestion numérique mentionnés dans les COP | 27 |
| Tableau 7 : archives intermédiaires stockées dans les directions en mètres linéaires (approximation) | 32 |
| Graphique 3 : Évolution de la dépense globale ARCHIVECO entre 2012 et 2015 | 66 |
| Graphique 4 : dépenses ARCHIVECO par direction de 2012 à 2015 (en euros) | 67 |
| Tableau 8 : Comparaison cout d'archivage en interne ou externalisé. | 68 |
| Tableau 9 : Estimation du cout de traitement des archives intermédiaires..... | 69 |

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit de l'archivage dans les directions a été transmis le 20 avril à :

- [.....], directrice chargée des projets de réforme et de modernisation de l'administration ;
- [.....], directrice des systèmes et technologies de l'information ;
- [.....], directrice de l'immobilier, de la logistique et des transports ;
- [.....], directeur du service des archives de Paris ;
- [.....], directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé.

La réponse au rapport provisoire de la direction de l'Immobilier, de la logistique et des transports a été adressée par courrier le 6 juin 2016.



N/Réf. : D16DILT-000239

V/Réf. : votre courrier 224 du 19 avril 2016

Paris, le : 6 - JUIN 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Audit de l'archivage dans les directions.
Observations sur le rapport provisoire.

Vous trouverez ci-joint les observations sur le rapport provisoire « Audit de l'archivage dans les directions ».

1. Statut et utilité du site Fragonard :

Il s'agit d'un site de pré archivage destiné à accueillir en priorité les archives Intermédiaires ayant un caractère historique et patrimonial - et donc non externalisables selon la réglementation (cas des archives de l'Aide Sociale à l'Enfance) -, ou bien les archives consultées trop souvent pour qu'il soit financièrement intéressant de les externaliser (cas des permis de construire). Comparer les deux coûts de stockage (page 65 du rapport) paraît de ce fait peu approprié.

En outre, seules les archives préalablement triées, sont acceptées à Fragonard : il y a donc bien un effort de rationalisation du stockage sur ce site.

Ce magasin est par ailleurs arrivé à saturation, en raison de l'impossibilité actuelle d'effectuer des versements aux Archives de Paris et du fait de la réduction des espaces d'archivage dans les nouveaux locaux administratifs par rapport aux anciens (exemple du déménagement de la DU du site Morland au 121, avenue de France).

2. L'Externalisation

Les conditions dans lesquelles vous préconisez de privilégier l'externalisation (recommandation 22) doivent être précisées, l'Immobilier ne peut être la seule raison. En effet, l'externalisation n'est pas envisageable pour tous les types d'archives et doit s'adresser en priorité aux archives intermédiaires éliminables à terme.

En outre, il existe probablement dans le patrimoine Ville des locaux, déjà amortis comptablement, totalement ou partiellement, et dont la charge financière est ainsi réduite, qui pourraient accueillir de telles fonctions de stockage d'archives intermédiaires. Dans ce cas, l'arbitrage serait probablement tout autre, la composante immobilière du coût supporté en cas de gestion internalisée devenant marginale.

Il est dommage que ce volet immobilier n'ait pas été creusé car, dans l'immédiat, la priorité est bien de trouver, au moindre coût, des locaux susceptibles d'accueillir les besoins, pour l'instant croissants, des directions en matière d'archives intermédiaires, pour lesquelles aucune solution n'existe.

Tour MATTEI - 207 rue de BERCY 75587 PARIS cedex 12

3. Métrage linéaire des archives intermédiaires de la DILT

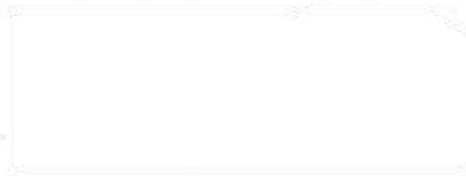
Une coquille s'est glissée page 30 : la colonne « archives intermédiaires internes » devrait comporter le chiffre 966 ml, et non pas 6 991 ml. Les capacités des sites de Mattéi et de Fragonard semblent avoir été additionnées : ce dernier n'est pas un site DILT, mais un site multi-directions.

4. Nécessité d'une gestion rationalisée des archives courantes et intermédiaires dans l'ensemble des directions

Dans vos préconisations 6, 12 et 19, vous mettez en avant la nécessité, pour les directions, de se doter d'outils d'archivage, comme les plans de classement et les tableaux de gestion, et de réaliser un tri de toutes les archives en souffrance dans les locaux. Je vous informe que la DILT étudiée en ce moment, en collaboration avec la DFA, les modalités de mise en place d'un marché de tri spécifique proposant l'ensemble des prestations mentionnées ci-dessus.

5. Création d'une cellule d'appui mutualisée destinée à aider les petites directions dépourvues d'archiviste

L'idée est intéressante et mériterait d'être précisée : ce serait l'occasion d'indiquer à qui serait rattachée cette cellule et de combien d'agents se composerait-elle.



• Copie

Tour MATTEI - 207 rue de BERCY 75587 PARIS cedex 12

Toute l'info sur la ville !
paris
info Le 3975
Paris.fr
100% de services gratuits, 24h/24 et 7j/7

La réponse au rapport provisoire du Secrétaire général a été adressée par courrier le 7 juin 2016.



Affaire suivie par

Paris, le - 7 JUIN 2016

NOTE à l'attention de

Directrice de l'Inspection Générale

Objet Rapport provisoire sur l'archivage dans les directions de la Ville

Le rapport d'audit de l'inspection générale fait suite au rapport de 2015 sur les archives départementales. Il est très attendu pour permettre à la Ville de disposer de règles d'archivage pour les archives courantes (vivantes) et intermédiaires (semi-vivantes), qu'il s'agisse de l'archivage papier ou de l'archivage numérique. Dans cette optique, il pourrait être utile de transformer le long développement théorique sur l'archivage en des conseils pratiques à mettre en œuvre au sein de la Ville. Je souhaite insister particulièrement sur l'importance d'établir de telles règles pour l'archivage numérique dématérialisé, qui comme vous le signalez est peu organisé, peu structuré et peu pris en charge par les responsables des archives au sein des directions. Les missions de ces derniers doivent impérativement intégrer cette nouvelle dimension (cf votre développement p.61 qui pourrait donner lieu à une recommandation).

Il me paraît aussi important de bien établir, que parallèlement à ce travail sur l'archivage, particulièrement urgent pour les directions amenées à déménager dans un futur proche, j'ai confié à la DPE, avec une conservatrice détachée de Paris Musées comme chef de projet, le pilotage d'un travail sur la conservation du patrimoine professionnel. La différence entre les deux démarches doit pouvoir être clairement expliquées aux directions. J'insiste pour tout document ou objet (plans, maquettes....) à haute valeur patrimoniale, cesse définitivement d'être conservé dans les directions. La numérisation des documents graphiques anciens doit consister une priorité absolue avec achèvement dans le calendrier le plus rapproché s'il en subsiste encore.

Par ailleurs j'ai bien noté qu'une mission complémentaire était en cours sur le stockage, qui est un enjeu important pour la Ville, en termes financiers mais aussi en termes d'économie circulaire (notamment pour le mobilier) et de conservation du patrimoine professionnel.

Observations sur les recommandations du rapport provisoire

Les recommandations non citées ci-dessous n'appellent pas de remarques particulières de la part du secrétariat général.

Recommandation 1 : Nommer un responsable de l'archivage muni d'une lettre de mission précise dans l'ensemble des directions. Désigner un archiviste de formation pour cette fonction dans les directions où les enjeux sont les plus forts.

Il faut à mon avis insister également sur l'importance de l'archivage pour la Ville et donc la nécessité pour la hiérarchie de chaque direction de s'emparer du sujet et de désigner un responsable de l'archivage

opérationnel. La lettre de mission va permettre de renforcer le rôle des responsables de l'archivage et de les conforter pour la mise en œuvre de leur mission.

Une inscription dans les contrats d'objectifs et de performance me paraît être une bonne idée dans ce même objectif. En revanche, la nécessité de désigner un archiviste de formation ne me semble pas indispensable.

Recommandation 2 : Créer une cellule d'appui mutualisée permettant d'apporter l'aide de professionnels de l'archivage aux petites directions.

Il faudra analyser la forme que prend cette cellule : structuration du réseau des responsables d'archives et mutualisation des process et bonnes pratiques. Il faudra également déterminer quelle direction est responsable de cette animation. De plus des formations pourraient être proposées aux responsables de l'archivage (notamment celles proposées par les Archives nationales).

Recommandation 4 : Réaliser un audit des fonctionnalités d'archivage présentes dans les outils informatiques de production documentaire de la Ville de Paris (18 mois).

C'est en effet le préalable à tout projet de GED et/ou de SAE à la Ville. Cet audit doit être réalisé le plus rapidement possible, de manière à permettre l'organisation de l'archivage numérique au niveau de la Ville, en impliquant les responsables des archives des directions dans cette mise en œuvre, comme vous le proposez dans votre recommandation 5.

Recommandation 6 : Effectuer des tris et éliminations pour éviter l'extension des espaces de stockage d'archives intermédiaires sur support papier.

Il pourrait être utile d'ajouter une fréquence souhaitée pour ces opérations dans la recommandation. De plus il me paraît indispensable de travailler en amont sur la non production de support papier à trier et donc d'avoir une recommandation forte auprès des directions (relayée par des instructions et communications internes à mettre en œuvre) de ne conserver sur support papier que ce qui n'est pas numérisé ou à l'état électronique natif (notamment sur le réseau partagé des directions).

Recommandation 7 : Evaluer les risques associés au stockage de données par le système d'information de la Ville et l'efficacité des contrôles destinés à les prévenir.

C'est un sujet effectivement très sensible et devant aller de pair avec le développement de l'archivage dématérialisé. Je regrette que la mission n'ait pu réunir des informations sur ce point particulier.

Recommandation 10 : Mener une réflexion, intégrant les procédures de dématérialisation, pour réduire le volume des archives produites et des stocks accumulés dans les directions qui ne l'ont pas encore fait.

De manière à outiller ces directions, et avoir des procédures harmonisées au sein de la Ville, il serait utile effectivement de diffuser au sein du réseau des responsables de l'archivage les bonnes pratiques et les méthodologies utilisées. La direction experte pourrait jouer ce rôle d'essaimage de l'information. Cette recommandation pourrait par ailleurs être assortie de précisions sur la méthodologie à mettre en œuvre.

Recommandation 12 : Généraliser les plans de classement des archives, papier ou numérique, en préalable à l'archivage dématérialisé.

Cette recommandation pourrait être étayée pour recommander clairement un plan de classement par mission et en insistant sur la nécessité de disposer du même plan de classement, quelle que soit la nature de l'archive (papier ou numérique).

Recommandation 14 : Etablir un plan de mise à niveau des locaux d'archives intermédiaires ne remplissant pas les conditions minimales en matière de température, hygrométrie, salubrité et d'équipement.

Cette recommandation, qui va engendrer des dépenses, devrait préciser que cette mise à niveau doit principalement ou prioritairement être réalisée pour les archives définitives qui seront versées à terme aux AdP.

Recommandation 16 : Mettre le logiciel de gestion de l'archivage Thot à la disposition des directions qui gèrent des fonds d'archives importants

D'une manière générale, et en ligne avec la stratégie de la DSTI d'utiliser dès que l'opportunité existe des outils en open source, de tels outils devront être privilégiés. Ils pourraient être ainsi plus facilement diffusés au sein de l'ensemble des directions qui en exprimeraient le besoin.

Recommandation 17 : Préciser les modalités d'organisation et de consultation des archives au sein de chaque service

Il me semble que cette recommandation vise les archives intermédiaires. Il faudrait le préciser.

Recommandation 18 : Préciser dans chaque direction les règles de transmission des documents, en interne ou vers l'extérieur, en fonction de leur nature.

Cette recommandation devrait être limitée aux directions où cela présente une utilité, notamment pour les communications externes.

Recommandation 19 : Doter de tableaux de gestion les services des directions qui n'en disposent pas en recourant à une aide à la maîtrise d'ouvrage interne à la Ville ou confiée à un prestataire extérieur.

Une telle recommandation qui engendre des dépenses en fonctionnement ne me semble pas pertinente. Pour réaliser ces tableaux de gestion, il faudra s'appuyer sur les ressources internes de la Ville et l'appui technique et expert des AdP.

Recommandation 20 : Préciser les procédures et règles de gestion des archives applicables par chacune des directions et les rendre accessibles sur leurs portails intranet respectifs.

Ce partage d'informations peut effectivement être intéressant mais il serait surtout utile de constituer un canevas Ville pour ces procédures et règles de gestion, les directions pouvant ensuite les adapter selon leurs spécificités.

Recommandation 21 : Désigner un chef de projet pour l'archivage électronique au sein du SG

Il me semble préférable de laisser une direction jouer le rôle d'expertise et de pilote en la matière.

Recommandation 22 : Privilégier l'externalisation des archives chez le prestataire de la Ville plutôt que la recherche de nouveaux locaux lorsque cette solution est possible.

Je souhaite en priorité rationaliser l'occupation du patrimoine immobilier de la Ville, avant de recourir à de l'externalisation.

Remarques complémentaires

Vous constatez à juste titre page 17 que la fonction d'archivage n'est pas homogène à la Ville et manque de règles définies au niveau de la collectivité. Il pourrait être utile de rappeler que les règles légales de conservation existent et que ce sont donc elles qui à minima s'appliquent.

Vous alertez pages 39 et 40 sur la nécessité de procéder également dans les systèmes d'information métiers à l'archivage des données dématérialisées pour ne pas ralentir les requêtes sur les données actives. Ce constat, que l'on partage également pour ParisDélib, pourrait donner lieu à une recommandation.

Les développements sur l'archivage et les cas étudiés dans le cadre de votre benchmark pourraient être mis en annexe pour concentrer le rapport sur l'essentiel, vos constats et recommandations pratiques pour l'archivage à la Ville.

Le titre du second graphique page 47 ne semble pas correspondre aux données y figurant.

Page 48, l'acronyme du PSCE pourrait être utilement développé.

Sur le parapheur électronique, cité page 49, je vous signale que l'adoption de cet outil par l'ensemble des directions et des mairies d'arrondissement est en cours et sera achevé en 2016.

Vous pointez à juste titre les risques associés à la conservation des documents en page 49, qu'il s'agisse de conservation physique ou informatique. Il me semble que ces constats pourraient donner lieu à une recommandation de votre part.

Les couleurs retenues pour les graphiques contraignent à une impression couleur pour les rendre lisibles (et même ainsi difficilement page 50). Il est préférable de permettre à tout document une lisibilité parfaite également en noir et blanc, dans un souci partagé d'économiser sur les impressions les plus coûteuses.

Vous relevez à juste titre la problématique des locaux situés en zone inondable. Au-delà du travail que vous recommandez (recommandation 13), il me semble important de souligner qu'en cas de crue, la DILT ne sera pas en capacité de procéder à l'évacuation de ces archives. Il faut donc que les archives, notamment celles ayant vocation à être versées aux archives départementales soient, selon un plan à élaborer par ce groupe de travail, stockées dans des zones non inondables.

Le développement pages 55 et 56 sur la communication de documents n'évoque pas du tout l'open data. Par ailleurs, les risques que vous pointez à juste titre pourraient donner lieu à une recommandation pratique.

Copie à :

La réponse au rapport provisoire de la direction des services d'archives de Paris a été adressée par courrier le 27 juin 2016.

DÉPARTEMENT DE PARIS



Direction des services d'archives
de Paris

N/Réf :

Affaire suivie par :

Paris,

27 juin 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection générale

Objet :

Archivage des directions de la Ville de Paris

Archivage des directions de la Ville de Paris

Je vous confirme tout mon intérêt pour l'audit conduit par [redacted] sur l'archivage des directions de la Ville de Paris. Il fournit un état des lieux synthétique et fiable et des outils d'aide à la décision particulièrement pertinents. La production archivistique des directions est, à juste titre, appréhendée sous sa double forme physique (papier) et numérique. Les enjeux et avantages du records management sont présentés de façon très claire. La position et le rôle des Archives de Paris sont bien décrits et en sortent renforcés.

Les recommandations formulées appellent peu de remarques de ma part. Le calendrier prévisionnel que vous proposez me paraît néanmoins optimiste, compte tenu de l'ampleur du changement induit par un tel projet.

Je me permets enfin de vous signaler une petite inexactitude : il n'y a pas de signature électronique pour la dématérialisation des dossiers de séance du Conseil de Paris : une signature manuscrite scannée est seulement insérée (p. 48). Il sera nécessaire de mettre en place la signature électronique pour aboutir à un archivage électronique probant.

18, boulevard Sérurier - 75019 Paris

TOUTE L'INFO
sur 3975* et
sur PARIS.FR
*Prix d'un appel local à partir d'un poste
fixe sauf tarif propre à votre opérateur.

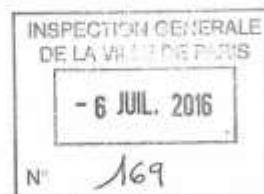


La réponse au rapport provisoire de la direction des systèmes et technologies de l'information a été adressée par courrier le 6 juillet 2016.



Direction des Systèmes et Technologies de l'Information
Service de la Transformation et de l'Intégration Numériques

Bureau des SI support



N/Réf : D16DSTI-000083
Affaire suivie par :
Paris, Le -6 JUL. 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Analyse du rapport provisoire
Audit de l'Archivage dans les directions (n°15-14)

J'ai bien pris connaissance du rapport provisoire, établi par l'Inspection générale, de l'audit de l'Archivage dans les directions.

Les observations rassemblées sur les archives papier des directions, qui représentent la majorité des archives actuellement gérées à la Ville, leur gestion, les difficultés rencontrées, les coûts afférents, ainsi que les recommandations formulées par le rapport sur ce sujet n'appellent pas de commentaires particuliers de ma part.

Les éléments évoqués dans le rapport (stratégie de Gestion Électronique des Documents Alfresco ...) confortent les orientations retenues au Schéma Directeur pour la Ville Numérique 2015-2020, porté par la DSTI, qui font tendre les efforts vers un renforcement, voire une systématisation, des projets de dématérialisation et d'archivage numérique.

Les recommandations portées dans le rapport - le passage au numérique afin de répondre aux attentes des usagers et améliorer la productivité des services, l'intégration des procédures de dématérialisation, etc. - ainsi que les éléments de méthode visant à la réussite de ces démarches - association des archivistes aux projets numériques, extension des plans de classement aux supports numériques, identification des documents engageants le plus en amont possible - me semblent tout à fait pertinents.

La notion de pilotage d'un projet d' « archivage électronique », positionné à haut niveau, me paraît également essentielle afin d'atteindre les objectifs.

Je confirme, pour ce qui concerne la DSTI, que certaines recommandations sont déjà mises en œuvre :

- un audit des fonctionnalités d'archivage dans les systèmes d'informations de la Ville est en cours,
- un travail est mené, en liaison avec les Archives De Paris, en vue de la définition d'un Système d'Archivage Électronique,
- le déploiement d'outils : Gestion Électronique de document Alfresco, gestion du courrier Elise, gestion des archives THOT, parapheur électronique, signature électronique, Lettre Recommandée électronique s'effectue auprès de plusieurs directions (DU, DPA, DFA ...).

DSTI - 227 rue de Bercy - 75570 Paris Cedex 12



Pour ce qui est des outils à promouvoir et d'un fonctionnement de type Record Management par rapport aux directives des Archives de France, mes services regardent attentivement ce qui est proposé : la perception de l'archivage numérique de la DINSIC, les projets et normes des Archives de France (Asalae, Vitam, SEDA...) et resteront attentifs aux choix à effectuer, en regard avec les conclusions du rapport final de l'audit et les experts des Archives De Paris.

Directrice des Systèmes et des Technologies de l'Information

DSTI - 227 rue de Bercy - 75570 Paris Cedex 12

Paris
info
Le 3975
Paris.fr

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées.

Annexe 2 : Enquête d'audit.

Annexe 3 : Évolution des politiques d'archivage au sein des collectivités territoriales étudiées dans le cadre de l'audit.

Annexe 4 : Schémas d'organisation des systèmes d'archivage électroniques développés par des collectivités territoriales étudiées dans le cadre de l'audit.

Annexe 5 : Conduite de projet pour l'archivage dématérialisé.

Annexe 6 : Organisation de l'archivage dans les directions.

Annexe 7 : Voies de recrutement et fonctions statutaires des personnels chargés des archives.

Annexe 8 : Fiche de poste archivage-logistique à la DLH.

Annexe 9 : Fiche de poste archiviste à la DU.

Annexe 10 : Règles et usage des boîtes mails de direction (BMD).

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.