

Gestion de la mémoire au niveau fédéral: état actuel et défis à relever

Mirta Olgiati, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Chavannes-près-Renens

Résumé

Actuellement, la Suisse ne possède pas une politique publique qui donne les instruments, les moyens et les réponses nécessaires à la gestion des informations exigeant une conservation à long terme: il manque dans ce domaine une coordination qui, pour autant que possible, permette une certaine uniformité dans les choix et les décisions à prendre.

La tendance à une gestion individuelle, fragmentée et sectorielle de l'information à sauvegarder s'accroît d'autant plus avec l'utilisation des supports numériques. La masse de données produite augmente de manière exponentielle; la sélection de ce qui est digne d'être conservé se complexifie; le nombre d'acteurs impliqués s'élargit; la distinction entre données actives, intermédiaires et définitives devient difficile et pose des problèmes en termes d'archivage; des supports adéquats de sauvegarde et d'archivage manquent, etc.

Face à la complexification de tous les processus qui vont de la production de l'information à son archivage, chaque acteur cherche des solutions *ad hoc* qui lui permettent de remplir son mandat et de garantir la subsistance de la mémoire sectorielle de la politique publique dont il fait partie. Le projet d'une politique de la mémoire au niveau national constitue une proposition de régulation transversale: il s'agit de réunir les compétences et trouver des solutions globales garantissant la transmission des informations dans le temps.

Capitalisation de l'information

La société dans laquelle nous vivons est une société de la connaissance, dans le sens où tout son fonctionnement se fonde sur la diffusion du savoir¹. L'information, comprise comme collection de données organisées qui donnent forme à un message et qui permettent au savoir de se construire, était auparavant l'apanage de la mémoire de chaque personne. Au fil des siècles, tout d'abord avec l'invention de l'écriture et beaucoup plus tard de l'imprimerie, cette mémoire a pu être fixée à grande échelle sur des supports matériels et s'est ainsi externalisée. Nous vivons actuellement une nouvelle étape d'externalisation de la mémoire, sous forme cette fois-ci d'une dématérialisation des supports: les nouvelles technologies de l'information attribuent en effet à l'information une nature volatile qui l'éloigne un cran de plus de nos mémoires individuelles. Or, notre société ne peut pas fonctionner convenablement si elle n'est pas à même d'identifier les informations qu'il convient de sauvegarder à long terme et de les fixer sur un support. Si la sélection et la sauvegarde de l'information se trouvant au cœur du fonctionnement de notre société ne sont pas suffisamment assurées, on risque de

¹ Prax, Jean-Yves (2000), *Le guide du Knowledge Management. Concepts et pratiques du management de la connaissance*, Paris: Dunod, p. 35 et sv.

générer une société amnésique². Ces deux actions constituent le pivot qui permet de capitaliser l'information et d'assurer ainsi sa transmission dans le temps.

Le constat du risque d'amnésie qui pèse sur notre société constitue le fondement de nos réflexions sur la nécessité de créer une nouvelle politique publique de la mémoire et sur la forme que celle-ci devrait prendre³. Dans ce contexte, le but du présent article est (1) d'expliquer ce à quoi renvoie le terme de mémoire dans le contexte de nos recherches et pourquoi il est associé au thème de la sauvegarde de l'information; (2) d'expliquer au moyen de l'analyse des politiques publiques comment la sauvegarde de l'information est actuellement pilotée en Suisse au niveau fédéral; (3) de décrire les changements et les phénomènes naissants qui font que le pilotage actuellement en place est insuffisant et, enfin, (4) de dresser un portrait général de l'architecture qu'on pourrait donner à la politique de la mémoire et de décrire brièvement les étapes qui déterminent la création d'une nouvelle politique publique.

Les éléments exposés ici se basent sur un travail conceptuel et sur des recherches empiriques qui sont toujours en cours. Ils sont donc à interpréter comme des résultats intermédiaires susceptibles de subir des modifications en fonction de la direction que la suite des travaux prendra.

Mémoire au sens de l'analyse des politiques publiques

Le thème de la sauvegarde de l'information est fortement lié à un domaine en particulier, l'archivistique. Cette discipline se concentre essentiellement sur la fin du cycle de vie d'une information, c'est-à-dire sur son état définitif, car c'est traditionnellement à ce stade que la sauvegarde à long terme de l'information – qui devient alors patrimoniale – doit être assurée. L'utilisation des nouvelles technologies et des supports numériques change la problématique: la sauvegarde de l'information ne doit plus être assurée seulement à partir du moment où elle est archivée, mais dès qu'elle est créée. La durée de vie très limitée des supports informatiques, la nécessité de faire continuellement migrer les données et la volatilité de l'information rendent le risque de perte d'information bien supérieur avant sa prise en charge par un établissement d'archivage qu'après.

Dans nos recherches et analyses consacrées à la sauvegarde de l'information nous avons dû nous affranchir du vocabulaire archivistique, fortement lié à la sauvegarde de l'information patrimoniale, pour pouvoir affronter la thématique sans se rattacher à un domaine spécifique. L'utilisation de la terminologie archivistique renvoie en effet à des objets (document, acte, dossier, etc.), des actions (archiver, sauvegarder, conserver) et des processus (document management, records management, etc.), très précisément définis. Notre perspective se veut globale et se fonde sur un langage commun – et non pas technique – à interpréter de manière large et touchant à tous les aspects liés à la sauvegarde de l'information à partir de sa production jusqu'à son (éventuel) archivage.

Le choix du terme mémoire remonte à cette exigence d'universalité. Dans la perspective qui est la nôtre, il désigne de manière générique un ensemble d'informations fixées sur des supports matériels (analogiques ou digitaux), constituées de manière

² Dans la presse, les articles qui traitent de ce sujet se multiplient. On n'en citera qu'un, celui de Morin, Hervé (2007), «L'amnésie guette-t-elle l'espèce humaine?», *Le Monde*, 16 décembre 2007.

³ Se référer aux rapports de travail suivants: Knoepfel, Peter et Olgiati, Mirta (2005), *Politique de la mémoire nationale. Etude de base*, Chavannes-près-Renens: Idheap; Knoepfel, Peter et Olgiati, Mirta (2007), *Politique de la mémoire nationale. Compléments à l'Etude de base*, Chavannes-près-Renens: Idheap; Knoepfel, Peter et Olgiati, Mirta (2007), *Politique de la mémoire nationale. Etude principale I*, Chavannes-près-Renens: Idheap. Ces documents sont accessibles sur le site Internet de l'Idheap (www.idheap.ch/ppd > publications > mandats et divers, 07.08.2008).

volontaire (par décision), rationnelle (sur la base de critères explicites) et sélective (par tri), qu'il est nécessaire de sauvegarder à long terme pour le bon fonctionnement du système de gouvernance public.

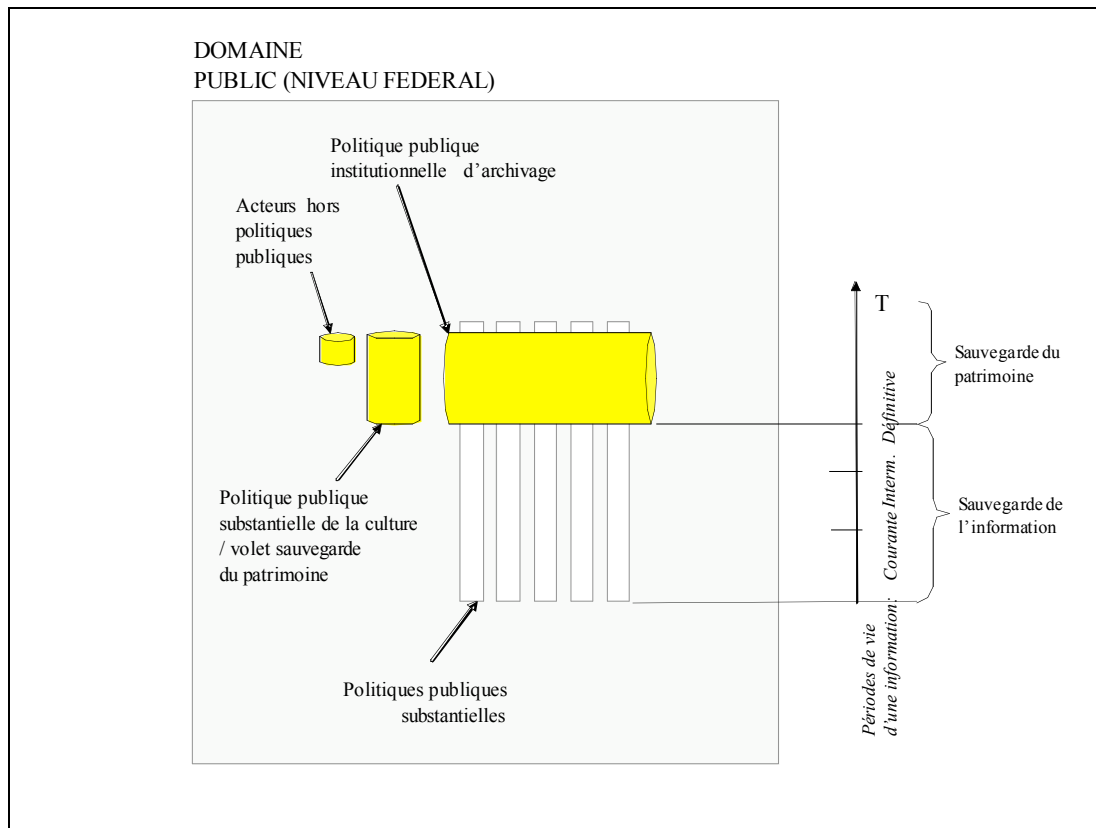
La mémoire ainsi comprise se constitue donc sur des traces, plus spécifiquement des traces physiques: la combinaison et l'analyse de ces traces vise non seulement à favoriser une reconstruction historique du passé, elle permet surtout de donner une signification aux actes présents et d'anticiper les événements futurs⁴. Comprise de telle manière, la mémoire constitue un bien collectif (*common good*)⁵.

Sauvegarde de l'information au niveau fédéral

En Suisse, dans le domaine de la sauvegarde de l'information, les politiques publiques actuellement en place au niveau national concentrent leur pilotage essentiellement sur la sauvegarde du patrimoine documentaire, c'est-à-dire sur les informations ayant terminé leur cycle de vie et ayant été sélectionnées pour leur valeur patrimoniale. Ce patrimoine spécifique est de la responsabilité de deux politiques publiques qui sont ancrées et œuvrent au niveau fédéral uniquement: la politique publique de la culture et la politique publique d'archivage. Outre les établissements qui mettent en œuvre leur mandat de sauvegarde sous le pilotage de ces deux politiques, une multitude d'autres acteurs privés (organisés sous forme d'associations ou de fondations de droit privé) garantissent la sauvegarde de tranches spécifiques de patrimoine tout en fonctionnant hors des politiques publiques.

⁴ Aymard, Maurice (2003), «Histoire et mémoire: construction, déconstruction, reconstruction», *Horizons de la mémoire*, Paris: Presses Universitaires de France, Diogène, p. 6-16.

⁵ On distingue un bien collectif d'autres types de biens: les biens publics (*public goods*), les biens privés (*private goods*) et les biens de club (*club goods*). Se référer à Greffe, Xavier (1997), *Economie des politiques publiques*, Paris: Dalloz, p. 130.



Paysage des politiques publiques pilotant la sauvegarde de l'information au niveau fédéral en Suisse.

La politique publique de la culture, plus précisément son volet consacré à la sauvegarde du patrimoine, est une politique substantielle, dans le sens qu'elle se concentre dans un secteur déterminé et n'a aucun impact sur d'autres politiques publiques. Elle pilote l'action d'acteurs prenant en charge les patrimoines écrit, audio, visuel et ethnographique ayant une valeur essentiellement culturelle ou historique. Les instruments de régulation mis en place par cette politique sont persuasifs (des accords avec les distributeurs plutôt que l'introduction d'un dépôt légal) ou, éventuellement, incitatifs (conservation de supports patrimoniaux contre prestations). L'acteur formellement chargé de la mise en œuvre de cette politique publique pour le patrimoine documentaire est la Bibliothèque nationale suisse. Celle-ci, afin de faire face au mandat extrêmement exigeant qui lui est confié, délègue formellement une partie de ses tâches à des établissements faisant partie des acteurs agissant hors des politiques publiques, notamment dans le domaine des patrimoines audio et visuel. Une distinction institutionnelle entre la fonction de régulateur et celle de l'opérateur est absente dans cette politique publique et dans les collaborations avec des acteurs externes au système. La conséquence de cette absence se manifeste par un manque d'uniformité dans les définitions des mandats et des actions qui sont à la base de la sélection de ce qui constituera le patrimoine documentaire: politique de collection passive ou active dans la phase de sélection de ce qui est mémorisable; interprétation variable de la définition *Helvetica* et application à des supports individuels, des legs ou des fonds dans la phase de sélection de ce qui est digne d'être mémorisé; classification et traitement variables des supports dans la phase de sélection de ce qui est réellement mémorisé; règles et conditions de consultation différentes dans la sélection de ce qui est accessible au public.

La politique publique d'archivage est une politique institutionnelle, dans le sens où son action est transversale et touche par conséquent un grand nombre de politiques publiques substantielles⁶. La mise en œuvre de cette politique publique est confiée aux Archives fédérales suisses ; un nombre limité d'acteurs peuvent exécuter leurs tâches archivistiques de manière indépendante. Toutes les archives qui documentent l'action étatique sont concernées, ce qui implique également des anciennes régies fédérales privatisées. Cette politique publique fonctionne en utilisant des instruments régulateurs qui donnent aux acteurs ciblés des obligations précises : dans cette politique publique la fonction du régulateur (législateur) et de l'opérateur sont donc partiellement distinctes.

Les études empiriques montrent que les deux politiques publiques chargées d'assurer la sauvegarde du patrimoine documentaire se trouvent dans une phase d'extension, dont le but est de couvrir des tranches de patrimoine qui échappent, pour des raisons historiques, politiques ou suite aux changements en cours, à leur pilotage. Le volet patrimonial de la politique publique de la culture tend à englober dans son pilotage l'action d'acteurs qui lui étaient auparavant totalement externes (par exemple: la Phonothèque Nationale Suisse). Les Archives fédérales développent des instruments de régulation de gestion des documents et des données pour les politiques publiques substantielles et s'intéressent de plus en plus aux archives des entreprises privées.

Il existe ainsi une sorte d'autorégulation dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine documentaire: les politiques publiques en place et les différents acteurs actifs dans le même domaine fixent – en évitant d'empiéter sur les domaines couverts par d'autres acteurs et, parfois, au travers de collaborations ciblées – des objectifs en fonction des forces et des changements en présence. Cette autorégulation et ces collaborations sont voulues et souhaitées par les acteurs pouvant bénéficier d'un poids institutionnel et de ressources suffisants; les mêmes acteurs reconnaissent cependant qu'elles sont encore insuffisantes et qu'elles ne touchent qu'un nombre d'établissements très limité.

Les deux politiques publiques actuellement en place au niveau fédéral ne s'occupent que marginalement de la sauvegarde de l'information dont le cycle de vie n'est pas terminé. Cette tâche est essentiellement du ressort de chaque politique substantielle, c'est-à-dire de chaque acteur public produisant de l'information.

⁶ Pour une définition des politiques institutionnelles se référer à Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne et Varone Frédéric (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich/Chur : Rüegger, p. 118-119: *On peut définir les politiques institutionnelles comme l'ensemble des décisions et des activités politiques qui ont pour objet de garantir et d'améliorer le fonctionnement de l'appareil étatique. [...] Le but des politiques institutionnelles est la mise à disposition de conditions cadres pour l'accomplissement des fonctions de l'Etat. Parmi ces fonctions figurent, en position privilégiée, la conduite des politiques substantielles. Ces politiques institutionnelles s'appliquent dès lors à la définition et au pilotage de toutes les politiques substantielles concrètes.*

Changements en cours et défis à relever

Les changements actuellement en cours dans notre société suite à l'utilisation massive des nouvelles technologies digitales dans la production, le traitement et surtout la communication de l'information accentuent l'importance de la sauvegarde de celle-ci avant son arrivée au stade définitif de son cycle de vie et, lorsqu'elle est sélectionnée, à sa prise en charge de la part des établissements d'archivage. Cet état de fait aura un impact énorme sur l'information qui est destinée à l'archivage dans les décennies à venir. Les effets que nous constatons d'ores et déjà dans les analyses de terrain, qui comportent chacun des conséquences significatives, peuvent être résumés en quelques points.

- La quantité de l'information produite augmente de manière exponentielle; les supports qui servent à la fixer se démultiplient et n'ont qu'une durée de vie limitée; les métadonnées qui doivent accompagner une information pour qu'elle soit identifiable, compréhensible et utilisable augmentent également. La conséquence est celle d'un excès, d'une invasion d'information qui rend sa sélection et sa gestion difficiles.
- La durée des périodes de vie des informations subit des changements et les différentes phases (courante, intermédiaire, définitive) tendent à s'enchevêtrer, car les nouvelles technologies permettent de gérer les informations de manière relationnelle, imbriquée ou par couches. La conséquence est double: d'une part, l'information tend à rester au niveau des producteurs, d'autre part l'organisation de la sauvegarde des données en fonction de leur état d'avancement dans leur cycle de vie s'en trouve chamboulée.
- Le nombre d'acteurs intervenant dans l'une ou l'autre phase de la production, le traitement, la gestion, l'exploitation ou la diffusion de l'information augmente, en même temps que les processus de gestion des informations se complexifient. Il est laborieux d'avoir une vue d'ensemble et la notion de responsabilité s'en trouve diluée.
- La sauvegarde de l'information tout au long de son cycle de vie requiert un nombre de plus en plus élevé de compétences spécifiques, rarement présentes au sein d'un même acteur public. Le recours à des compétences externes, notamment à des acteurs privés ou publics spécialisés fournissant des prestations déterminées devient la règle. Un recours excessif à des prestataires de services externes peut amener à une perte de contrôle de la part des producteurs et aller jusqu'à une privatisation partielle de l'accès à l'information («googélisation» de l'information).
- Des supports durables pour les données électroniques manquent, car le marché favorise la production et l'utilisation de supports ayant une durée de vie limitée (pratique d'une politique d'obsolescence des supports). L'art d'assurer la perpétuité des données électroniques exige des connaissances techniques de pointe qui ne sont souvent pas à la portée des acteurs de politiques publiques. Les opérations de sauvegarde informatique et de migration à des échéances régulières engendrent des coûts souvent sous-estimés et lient pour toujours l'acteur responsable de la sauvegarde des informations électroniques.
- La transférabilité des informations est difficile à obtenir. La multiplication des acteurs impliqués dans les étapes couvrant les différentes périodes de vie d'une information correspond à la multiplication des codes, langages, programmes, systèmes,

architectures, etc. informatiques utilisés, ainsi que des licences y relatives. Tout ceci engendre des coûts: la mise en place d'un nombre restreint et communément admis de normes et de standards qui puissent garantir la communication et la compréhension des informations est indispensable.

Du point de vue de l'analyse des politiques publiques, la conséquence la plus probable de ces changements – en partie (mais pas seulement) dus à l'utilisation des nouvelles technologies – est une tendance à la thésaurisation, ou même à une appropriation privative de la mémoire de la part des acteurs des politiques publiques substantielles. Ces acteurs profitent en effet des facilités fournies par l'utilisation des nouvelles technologies dans la production, l'échange, l'utilisation des données et des informations. Ces mêmes outils permettent néanmoins de prolonger la période de vie courante du cycle de ces informations et, par là, d'échapper aux processus habituels de patrimonialisation. De cette manière, les acteurs de politiques publiques peuvent conserver la mémoire centrale de leur activité, celle qui est essentielle à leur fonctionnement, et échapper ainsi au pilotage des deux politiques actuellement en place.

Architecture d'une politique publique de la mémoire

Or, l'importance que l'information prend dans notre société est telle et les problématiques qui se présentent sont d'une telle complexité, qu'il n'est pas raisonnable de rester sans un pilotage global et de laisser aux acteurs publics le soin de chercher au fur et à mesure des solutions individuelles *ad hoc*.

La politique de la mémoire telle que nous l'imaginons sur la base des études de cas effectuées jusqu'ici est une politique publique institutionnelle comme la politique d'archivage, dont les tâches principales seraient de:

- réguler les actions d'acteurs de politiques publiques allant de la production de l'information jusqu'à et y compris son archivage;
- créer des vraies synergies et collaborations entre l'action des politiques publiques et des établissements d'archivage actuellement déjà en place;
- mettre à disposition des acteurs concernés des règles institutionnelles adéquates, les ressources nécessaires et un organe central fort, disposant de connaissances multidisciplinaires.

Il s'agirait donc d'une politique touchant de manière transversale un très grand nombre de politiques publiques substantielles. Son pilotage ne devrait en aucun cas se limiter à la création de collaborations entre la politique publique de l'archivage, le volet patrimonial de la politique publique de la culture ainsi que les autres acteurs actifs dans ce domaine. Nous avons pu constater en effet à maintes reprises qu'une grande partie des acteurs impliqués dans la sauvegarde du patrimoine interprètent les termes «politique de la mémoire» comme s'appliquant spécifiquement à leur domaine. Justement, ceci ne correspond pas à notre point de vue. A notre avis en effet, les besoins de régulation se font sentir de manière plus prononcée dans le fonctionnement des politiques publiques autres que celles qui concernent spécifiquement la sauvegarde patrimoniale, historique ou culturelle.

Aussi, au contraire d'autres politiques institutionnelles, la politique publique de la mémoire devrait s'étendre à tous les niveaux administratifs et non seulement à la

Confédération. Le fédéralisme d'exécution, qui caractérise le fonctionnement démocratique de la Suisse, fait que la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques se fasse au niveau cantonal et communal ; les changements en cours et les besoins de régulation qui en découlent détectés jusqu'ici au niveau fédéral sont tels, que nous sommes convaincus qu'ils existent également, probablement même de manière plus aiguë, aux autres niveaux administratifs. Imaginer une politique publique de la mémoire au niveau fédéral uniquement nous semble un non-sens.

La politique de la mémoire devrait être structurée de manière à permettre une grande flexibilité, nécessaire afin de pouvoir anticiper l'évolution de la production de l'information et de disposer d'une marge suffisante pour mettre en place au fur et à mesure des instruments de pilotage capables de répondre aux changements. Notre concept de politique de la mémoire propose ainsi d'une part de distinguer clairement les rôles de régulateur et d'opérateur et d'autre part de créer différents niveaux de régulation, allant des régulations stratégiques jusqu'aux régulations opérationnelles. Celles-ci devraient donc aller du général au particulier selon la spécificité des instruments nécessaires et leur responsabilité devrait être attribuée à différents groupes d'acteurs. Les régulations devraient donc se structurer par couches selon le modèle pyramidal suivant:

- en haut de la pyramide, les régulations législatives seraient assurées par la Constitution fédérale, une nouvelle loi fédérale et l'ordonnance y relative créées par le Législateur, ce qui donnerait les bases légales à la politique de la mémoire;
- immédiatement au-dessous, les régulations stratégiques seraient assurées par des directives ou d'autres documents ayant une valeur contraignante et touchant à des éléments généraux, communs à tout acteur soumis à la politique de la mémoire; elles devraient être de la responsabilité d'un *rules maker* ayant une fonction de pilotage, comme par exemple une Commission nationale possédant des compétences de décision, des moyens financiers et un rôle de coordination;
- au troisième niveau, les régulations sectorielles seraient assurées, comme c'est souvent le cas déjà aujourd'hui, par des codes déontologiques et des chartes liées à des corps de métier spécifiques (ex: archivistes, conservateurs, bibliothécaires, etc.), mais aussi par des directives et des standards propres à un secteur de politique publique (météorologie, statistique, etc.); comme pour les régulations stratégiques, elles pourraient être établies par un acteur ayant une fonction de pilotage dans un domaine déterminé;
- en bas de la pyramide, les régulations opérationnelles seraient assurées par les opérateurs eux-mêmes (établissements d'archivage et tout acteur de politique publique soumis au pilotage de la politique publique de la mémoire), moyennant par exemple des règlements internes.

Cette structuration par couches du système de régulation devrait garantir aux opérateurs ainsi qu'à tous les acteurs des politiques publiques substantielles une indépendance aussi grande que possible et, en même temps, assurer l'uniformité et la transparence dans les choix stratégiques qui manquent actuellement. La politique de la mémoire ne devrait pas créer un système de contraintes, elle devrait au contraire mettre à disposition les instruments nécessaires pour répondre aux défis que la société de la connaissance impose aux acteurs publics.

Décision politique

Le processus de construction et de mise en œuvre d'une politique publique, comme celle qui nous intéresse ici, est long et complexe. Il est composé habituellement de quatre étapes⁷ : la mise à l'agenda (qui prévoit une définition politique du problème), la programmation de la politique publique, sa mise en œuvre et enfin l'évaluation de ses effets. Les débats qui prennent actuellement forme et les études qui sont menées dans ce domaine se situent en amont du processus de construction de cette nouvelle politique. Tous contribuent à identifier le périmètre du problème public à résoudre, les causes probables de celui-ci, les acteurs concernés, ainsi que les modalités de l'intervention publique à envisager. Ces démarches, pour le moment indépendantes les unes des autres, devraient à terme concourir à la prise des décisions politiques qui préparent à la première étape de la construction de cette nouvelle politique.

En dépit de l'ampleur de la tâche, la création en Suisse d'une nouvelle politique s'occupant de la sauvegarde de l'information au sens large est indispensable pour garantir le bon fonctionnement de notre société. Qu'on l'appelle politique publique de la mémoire ou autrement, peu importe. L'essentiel est qu'une décision politique allant dans ce sens soit enfin prise.

Indications bibliographiques

Portella, Edouardo, et. al., (2003), Horizons de la mémoire, Paris : Presses Universitaires de France, coll. Diogène.

Greffe, Xavier (1997), Economie des politiques publiques, Paris: Dalloz.

Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne et Varone, Frédéric (2006), Analyse et pilotage des politiques publiques, Zürich/Chur : Rüegger.

Knoepfel, Peter et Olgiati, Mirta (2005), Politique de la mémoire nationale. Etude de base, Chavannes-près-Renens: Idheap.

Knoepfel, Peter et Olgiati, Mirta (2007), Politique de la mémoire nationale. Compléments à l'Etude de base, Chavannes-près-Renens: Idheap.

Knoepfel, Peter et Olgiati, Mirta (2007), Politique de la mémoire nationale. Etude principale I, Chavannes-près-Renens: Idheap.

Prax, Jean-Yves (2000), Le guide du Knowledge Management. Concepts et pratiques du management de la connaissance, Paris: Dunod.

⁷ Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric (2006), *Op. cit.*, p. 125, graphique 8.