

LE TRANSFERT INTERGÉNÉRATIONNEL DE LA MÉMOIRE MENACÉ? RÉFLEXIONS SUR LE CAS DE LA SUISSE¹

Par Peter Knoepfel, Professeur en analyse de politiques publiques et politiques de durabilité,
Institut de hautes études en administration publique, Suisse • peter.knoepfel@idheap.unil.ch

RÉSUMÉ Dans les administrations publiques suisses, la démultiplication de l'information de gestion et le non-renouvellement de postes de cadre soulèvent le problème d'une perte de la mémoire administrative. Deux grandes politiques institutionnelles « recentralisées » ayant trait aux ressources du secteur public en matière d'information et de personnel sont appelées à pallier le risque d'une telle amnésie, jugée dangereuse malgré le souci d'éviter de mémoriser toute information documentaire et non documentaire (cette dernière stockée dans le cerveau des fonctionnaires, notamment ceux occupant des postes clés). Dans cet article, je montre comment on se propose avec ces deux politiques de relever ce défi et je souligne la nécessité d'une interconnexion plus étroite entre elles pour éviter le risque d'une déstabilisation conséquente du fonctionnement de l'État et de la société civile induite par une amnésie collective.

ABSTRACT In Switzerland's public administrations, a gearing-down of management-related information and the non-renewal of managerial positions have raised the problem of a loss of administrative memory. Accordingly, two major "recentralized" institutional policies respecting public sector human and information resources have been devised with the objective of countering the risks of such a form of amnesia. This danger is considered to be very real, notwithstanding the need, on the other hand, to avoid storing all documentary and non-documentary information (the non-documentary variety being stored in the minds of public servants, particularly those holding key positions). In this article, I show how Swiss public administrators intend, on the basis of these policies, to tackle that challenge. I also emphasize the need for a tighter interconnection between these policies so as to offset the risks of a destabilization of the government and civil society as the result of any collective amnesia.

Pour citer cet article : Knoepfel, P. (2010). « Le transfert intergénérationnel de la mémoire menacée ? Réflexions sur le cas de la Suisse », *Télescope*, vol. 16, n° 1, p. 225-232.

Nous nous proposons de démontrer dans ce court article qu'en Suisse comme ailleurs le départ des employés hautement qualifiés des administrations publiques met sérieusement en péril le transfert intergénérationnel de la mémoire publique, laquelle est composée des données et des métadonnées nécessaires à la bonne conduite des politiques publiques. Cette mémoire a trait à la fois aux aspects substantiels de ces politiques (comment résoudre les problèmes que les politiques publiques sont censées traiter ?) et à leurs aspects institutionnels (quels acteurs, avec quelles ressources et selon quelles réglementations, sont appelés à régler les problèmes posés à la collectivité ?). En règle générale, dans le cadre du fonctionnement institutionnel de tout État de droit, ces données sont enregistrées pour une large part sous forme écrite et elles figurent sur un support physique (sous forme numérique ou analogue).

¹ Cet article est basé sur les documents mentionnés dans la bibliographie et sur des expériences vécues par l'auteur qui remercie Mirta Olgiati pour ses corrections et ses commentaires.

Elles sont en principe reproductibles et accessibles à tous les employés du secteur public. Avec les progrès de l'informatique, le volume de cette mémoire écrite a pris un ampleur considérable. Pour autant, une quantité importante de cette information et notamment les métadonnées (où les trouver, comment peut-on les combiner avec d'autres, ou encore les traiter, voire même les lire?) sont stockées dans le cerveau des acteurs publics (de l'ensemble des organisations composant les administrations publiques) et des acteurs privés (des groupes cibles et des groupes bénéficiaires) des multiples politiques publiques.

Nous nous attacherons dans notre exposé à évaluer le risque de perte de la mémoire publique en l'examinant sous l'angle de deux politiques institutionnelles touchant chacune une ressource clé à la disposition des intervenants de l'action publique : la ressource personnel et la ressource information. En prenant appui sur ces deux politiques – dont le pilotage est habituellement centralisé au sein des grandes administrations de la Confédération, des cantons et des villes –, les responsables sont censées affronter le danger d'une véritable amnésie collective et en contrôler les effets dommageables grâce à des actions ciblées de transfert intergénérationnel des données emmagasinées d'une part sur des supports (informatiques ou autres) et d'autre part dans la mémoire des personnes quittant (précocement ou non) le service de l'État. Cet article nous permet d'esquisser quelques perspectives de la lutte contre une perte de la mémoire collective observable dans les administrations publiques suisses.

■ LES DÉCLENCHEURS : LES DÉPARTS MASSIFS À LA RETRAITE ET LES CHANGEMENTS STRUCTURELS

Comme dans la plupart des pays occidentaux, la volonté politique d'équilibrer les finances publiques, en particulier à l'échelon de la Confédération et des cantons, a conduit en Suisse à la pratique de non-renouvellement, au moins sélectif, de postes laissés vacants par des agents publics ayant pris leur retraite. Ce constat s'applique également à environ 700 postes de cadres² ayant choisi de prendre une retraite anticipée en raison de changements au régime de la caisse de pension intervenus au palier fédéral et à celui de quelques grands cantons. Or on observe que de telles décisions de non-comblement de postes interviennent fréquemment sans avoir été annoncées et cette imprévisibilité place souvent les détenteurs des postes sur le point de se retirer dans une situation difficile, car ils ne connaissent pas (encore) la personne qui leur succèdera et ils ne savent donc pas à qui « remettre leurs affaires ». Tout le savoir-faire et l'information tacite accumulés par ces fonctionnaires sont ainsi susceptibles de « partir en fumée » à l'occasion de leur départ.

Il est une autre cause qui a les mêmes conséquences. En raison des multiples réorganisations administratives, on dénombre en effet de plus en plus de cadres de la fonction publique appelés à changer de postes, donc de cahier des charges, parfois dans un laps de temps extrêmement court, en l'absence de désignation d'une personne

² D'après une communication de D. Gerber de l'Office fédéral du personnel du 11 décembre 2009.

qualifiée pour reprendre leurs dossiers dans un contexte organisationnel semblable à celui précédent leur mobilité. Enfin, on soulignera les pertes de mémoire importantes qui peuvent survenir au moment de la dissolution d'organismes « de projets », organismes ad hoc sans cesse plus nombreux qui se caractérisent par une durée de vie limitée, une planification aléatoire et donc une fin de mandat rarement « dans la cible ». L'expérience montre que la disparition d'un projet est communément accompagnée, et affectée, d'une perte notable de mémoire, celle-ci trouvant désormais refuge uniquement dans la tête des fonctionnaires. Si l'on tient compte de l'augmentation de ces risques d'effacement d'éléments de la mémoire collective publique, il apparaît nécessaire de reconsidérer et de repenser les deux politiques institutionnelles susmentionnées.

■ LES POLITIQUES INSTITUTIONNELLES CONCERNÉES

Il faut considérer que la création, la préservation et l'exploitation des données nécessaires à l'action publique bénéficient à l'ensemble du fonctionnement de l'appareil étatique. On ne saurait réserver distinctement l'utilisation de ces données à l'un ou à l'autre des secteurs d'activité administratifs. C'est pourquoi elles font l'objet de politiques publiques institutionnelles qui s'ancrent dans deux des « ressources » à la disposition des acteurs de politiques publiques : le personnel et l'information. La Suisse ne faisant pas exception, on peut y observer à propos de ces politiques un aller-retour permanent entre leur centralisation au sein d'un seul service de l'État (Office fédéral du personnel, Office fédéral de la statistique, Archives fédérales suisses) et leur déconcentration (gestion sectorisée). Ces évolutions du degré de centralisation reflètent, entre autres, le poids accordé aux grands départements administratifs dont les responsables jugent toute tentative de centralisation comme un affaiblissement de leur pouvoir. De toute évidence, on assiste actuellement à un nouveau mouvement de recentralisation. Il assure une plus grande visibilité à l'existence même des deux politiques publiques institutionnelles qui nous occupent, mais il révèle également leurs forces et leurs faiblesses ainsi que leur véritable enjeu.

Ce mouvement de pendule nous invite à ouvrir un débat de nature politique et scientifique sur la finalité des politiques institutionnelles en question. Dans le cas de nos deux politiques institutionnelles à incidence « ressource », le débat met en tension des valeurs telles que la stabilité, la prévisibilité, la pérennité ou l'homogénéité avec celles de l'innovation, du changement, de la flexibilité et de l'adaptabilité de l'action publique dans des domaines sociétaux forts différents. Encore faut-il apprécier par ailleurs dans quelle mesure l'oubli du passé est utile pour relever les défis des concepts d'innovation et de changement qui sont indéniablement devenus les caractéristiques de l'action publique contemporaine. Cette interrogation pose par incidence la question de la modulation de la transmission intergénérationnelle de la mémoire publique nécessaire pour garantir une bonne gouvernance, car, par définition, celle-ci repose sur un minimum de traditions, de rituels et d'institutions et donc de continuité.

Toute politique publique – substantielle ou institutionnelle – est bâtie à partir d'une explicitation et d'une clarification du problème qu'elle est censée résoudre et

des modèles de causalité en relation. Ces modèles désignent les acteurs publics qui sont à l'origine du risque d'amnésie publique (hypothèse causale) et choisissent les actions de l'État qui permettront de modifier vraiment et suffisamment le comportement de ces acteurs faisant en sorte que le risque d'amnésie soit réduit, voire même évité. Dès lors, comment se présentent le problème public et le modèle de causalité pour nos deux politiques institutionnelles ?

La politique institutionnelle menée à l'endroit de l'information documentaire utilisée pour l'activité administrative dans son ensemble est fondée sur la conviction que, à défaut de cette politique, les responsables de la conduite des affaires publiques perdraient jusqu'à la mémoire de cette information. Cette amnésie déstabiliserait, désorienterait et affaiblirait inévitablement la portée de l'action de l'État. Son modèle de causalité pointe du doigt les producteurs, les détenteurs, les conservateurs et les utilisateurs des supports d'information comme étant le groupe cible à l'origine d'un tel potentiel de risque (hypothèse causale). Les attendus de la politique les contraignent à un changement d'attitude généralement par l'entremise d'interventions de type réglementaire (hypothèse d'intervention). On attend de leur nouveau comportement qu'il garantisse l'indispensable pérennité de la mémoire collective menacée. Cette politique de gestion de l'information publique pour l'ensemble de l'administration couvre à la fois la gestion des données dites actives ou semi-actives et celle des données dites définitives (ces dernières étant généralement centralisées et conservées dans un service spécialisé – les Archives fédérales suisses).

Le problème auquel on entend apporter une solution par l'application d'une politique institutionnelle de « personnel » est le risque d'une baisse de niveau de qualification des agents du secteur public et plus précisément dans le cas que nous étudions d'un effritement de leur capacité à prévoir et à s'orienter à l'aide de valeurs, de normes et de coutumes auxquelles s'ajoute leur connaissance du terrain. Cette faculté leur est conférée par l'interaction de ce corpus *intuitu personae* de données informatives avec l'environnement de leur organisation. Dans cette perspective, les responsables des ressources humaines d'une collectivité publique, soucieux de se prémunir contre le risque évoqué, doivent tenir pour acquis que les établissements de formation des futurs fonctionnaires, les futurs fonctionnaires eux-mêmes, les employés de l'État en fonction et surtout les cadres porteurs des valeurs et de la mémoire des organismes publics forment le groupe potentiellement à la source du problème et, de ce fait, susceptible de contribuer à sa résolution. À cet effet, les sous-groupes sont alors incités à observer, à analyser, à réfléchir, à acquérir et à traduire les savoirs thésaurisés dans leur organisation et notamment ceux mémorisés par les individus dont le départ est imminent (hypothèse d'intervention).

Les bénéficiaires de ces deux politiques institutionnelles (c'est-à-dire les personnes ou les communautés particulièrement exposées au risque auquel la politique doit permettre de se soustraire) sont au premier chef les acteurs politico-administratifs ayant la charge des politiques sectorielles (on note ici une identité partielle des groupes cibles et des groupes bénéficiaires), mais aussi les groupes cibles sociétaux de ces mêmes politiques sectorielles. Cette double incidence confirme que le problème administratif de la gestion des savoirs n'est pas uniquement en lien avec le fonctionnement intrinsèque de l'État, mais qu'il affecte, du moins indirectement, l'ensemble

de la société civile, sous la forme de vacuités probables et le cas échéant considérables dans la conduite de politiques publiques substantielles dépourvues d'une assise mémorielle, documentaire ou individuelle, parce qu'on aurait omis de sauvegarder cette mémoire collective dans un cadre intelligible et commun.

■ DES PISTES DE SOLUTION

Comment faire des politiques institutionnelles que nous analysons les fers de lance du combat contre l'aggravation manifeste du déficit de la mémoire du secteur public? Rappelons tout d'abord que les deux politiques sont actuellement en voie de recentralisation au palier confédéral. Il en est de même au demeurant pour d'autres politiques institutionnelles comme celles de la gestion de la ressource juridique, de la ressource infrastructurelle ou de la ressource organisationnelle. On interprète traditionnellement cette centralisation comme l'expression d'une volonté politique assumée de lutter contre « l'éclatement de l'État » et de recréer une unité de doctrine qui augurerait d'une homogénéité des départements sectoriels grâce à un contrôle plus facile de leur dotation en ressources d'action. Ce mouvement centralisateur révèle aussi sans contredit une raréfaction des ressources financières dont les répercussions se traduisent, pour chacun des départements sectoriels non coordonnés, par le besoin de réduire les coûts de personnel et les coûts d'acquisition de matériel informatique ne générant pas des économies d'échelle. L'objectif semble être de « faire mieux avec moins ».

Plus spécifiquement, la politique du personnel (« re-centralisée ») prévoit les orientations suivantes:

- une formulation plus contraignante des exigences à l'égard des établissements de formation (secondaires et surtout tertiaires) en ce qui a trait à leur filière administration publique, visant un élargissement de la connaissance des valeurs, des coutumes et des pratiques de l'activité professionnelle dans le secteur public. Ce repositionnement de la politique fédérale se concrétise, entre autres, par un appui marqué aux formations dispensées au sein du Swiss Public Administration Network, réseau qui réunit les universités de Berne, de Lausanne, du Tessin et l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) et qui pilote le programme du mastère Politiques et management public. En outre, les responsables des politiques de personnel aux paliers fédéral et cantonal encouragent plus activement que par le passé les étudiants à la recherche de postes de stagiaires dans le secteur public;
- un soutien plus ferme accordé aux employés cadres de l'administration fédérale candidats à des formations à temps partiel en politiques et management public, formations délivrées principalement par l'IDHEAP et par le Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) de l'Université de Berne (pour la Suisse alémanique);
- le développement d'une formation continue (formalisée) conduisant au titre de mastère exécutif, organisée conjointement par les établissements de formation universitaire en administration publique et les cantons;

- un renforcement général de l'offre de cours de formation interne proposée par l'Office fédéral du personnel;
- une valorisation des engagements à titre de consultants (externes ou internes) des cadres ayant pris une retraite anticipée en raison des modifications apportées au régime de la caisse de pension.

Toutes ces stratégies ont en commun de positionner l'échange professionnel et social entre futurs et présents employés de l'État au centre du dispositif mis en place pour renouveler la mémoire, le savoir-faire et les valeurs porteuses du secteur public. Le volet transmission intergénérationnelle de ce dispositif prend corps au travers du nombre croissant d'interventions de responsables cadres de l'administration dans ces programmes de formation.

En matière d'administration numérique, les responsables des Archives fédérales suisses ont réagi à la menace d'une amnésie des services de l'État fédéral en engageant une politique de gestion documentaire similaire à celle menée par Bibliothèque et Archives Canada depuis quelques années. En référence à la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale (et non à celle des Archives fédérales suisses), ils ont déployé sous l'acronyme GEVER (*elektronische Geschäftsverwaltung*) une véritable stratégie de collecte et d'enregistrement de toute l'information documentaire détenue dans un état actif ou semi-actif par l'ensemble des acteurs politico-administratifs des départements sectoriels avant leur archivage définitif. Tous les départements sectoriels sont appelés à mettre en œuvre cette stratégie en interne et dans leurs communications avec les autres instances de l'administration fédérale.

L'objectif de cette démarche est double : il s'agit d'une part de mettre à la disposition des départements sectoriels un système uniforme de gestion intégrée des documents qui permette d'optimiser les processus de traitement de données et de métadonnées et de rendre la prestation de services de ces départements plus efficace et plus efficiente; l'approche GEVER accroît d'autre part le caractère « mémorable » de ces données lors de leur arrivée au seuil des Archives fédérales en harmonisant les logiciels et les supports informatiques. Le système devrait de surcroît donner aux acteurs des politiques sectorielles l'occasion de mieux faire la distinction entre l'« essentiel » et le « non-essentiel » et de se prémunir ainsi contre le risque d'une asphyxie causée par l'augmentation exponentielle de données et de métadonnées dans leur quotidien.

Ainsi serait-on en mesure de recenser des réponses différenciées à la question de la « dignité de mémorisation » de telle ou telle donnée et, par le fait même, de conscientiser les acteurs au moment de choisir entre l'oubli et la mémorisation, l'innovation et la continuité..., une mise en tension que nous avons ébauchée plus avant dans cet article.

■ QUELQUES REMARQUES CONCLUSIVES

Les conclusions de notre analyse résumées dans cet article montrent que la mémoire administrative (enregistrée sur des supports documentaires ou emmagasinée dans le cerveau des employés du secteur public) est un bien collectif précieux dont on ne saurait confier la gestion et le transfert intergénérationnel aux seuls archivistes

ou gestionnaires des ressources humaines, aussi qualifiés soient-ils. Même si les départements sectoriels ont consenti par le passé des efforts considérables pour conjurer la menace d'une amnésie de l'action publique dans leur domaine spécialisé et que d'autres départements sectoriels ont reçu explicitement la mission de contribuer à la transmission intergénérationnelle de cette mémoire (par exemple, les ministères de la Culture, de l'Éducation ou de la Recherche), force est de constater que la contribution principale à la lutte contre l'amnésie publique généralisée incombe aux deux grandes politiques institutionnelles intéressant l'ensemble des départements sectoriels et qui ont trait aux deux ressources clés de l'action publique : le personnel et l'information. La segmentation de la mémoire collective publique fait courir le risque d'une fragmentation de l'État qui se traduirait par l'existence d'un patchwork de départements sectoriels relativement indépendants les uns des autres et producteurs de leurs propres ressources. Or, selon la conceptualisation présentée par Mirta Olgiati (2009), le premier intérêt d'une politique de la ressource information est justement l'échange et le partage de l'information en provenance de sources diverses³.

Nous mettons enfin en lumière dans cet article le lien étroit qui existe entre les deux politiques institutionnelles mentionnées. La seule mise en place d'une gestion de l'information documentaire – initiative par ailleurs exemplaire de Bibliothèque et Archives Canada – ne suffit pas à se garantir contre une amnésie publique. L'exercice volontariste de transmission intergénérationnelle des savoirs exige des efforts supplémentaires et des mesures à prendre pour capter et réactiver l'information non documentée mémorisée individuellement par les personnes conduisant l'action publique au quotidien. Un rapprochement de ces deux politiques de transfert intergénérationnel de la mémoire collective publique devient donc crucial et réclame un minimum de centralisation, au moins pour les grandes institutions administratives.

³ Contenu dans une thèse actuellement en préparation sous la direction de Peter Knoepfel à l'IDHEAP.

BIBLIOGRAPHIE

- Emery, Y. et F. Chassot (2009). « Évolution de la politique institutionnelle de gestion des ressources humaines : quelles valeurs ajoutées pour la mise en œuvre des politiques publiques substantielles ? », dans P. Knoepfel (dir.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique – Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln*, Lausanne/Berne, PPUR/Haupt Verlag.
- Emery Y., D. Giauque et A. Ritz (2009). « Institutional Policies and Reforms of Public Administration », dans S. Nahrath et F. Varone (dir.), *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: A Tribute to Peter Knoepfel*, Lausanne/Berne, PPUR/Haupt Verlag.
- Knoepfel, P. et M. Olgiatei (2009). *Politique de la mémoire nationale. Rapport final*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Knoepfel, P. et F. Varone (2009). « Politiques institutionnelles régulant les ressources des acteurs des politiques substantielles : un cadre d'analyses », dans P. Knoepfel (dir.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique – Reformen Institutioneller Politiken und Staatshandeln*, Lausanne/Berne, PPUR/Haupt Verlag.
- Olgiatei, M. (2009). « Être à l'affût du changement : l'émergence d'une nouvelle politique publique institutionnelle en relation à la ressource de l'information », dans P. Knoepfel (dir.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique – Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln*, Lausanne/Berne, PPUR/Haupt Verlag.