

Développements théoriques: l'analyse des Régimes institutionnels des ressources appliquée à la ressource *information*

Mirta Olgiati

L'archivistique, la bibliothéconomie, les sciences de l'information ainsi que les autres disciplines en relation avec la préservation du patrimoine documentaire et la gestion des documents vivent actuellement un véritable changement de paradigme.

Les distinctions disciplinaires et opérationnelles basées sur les différences entre les supports, les fonctions des documents ou leur positionnement dans les trois phases de leur cycle de vie sont en train d'être remises en cause par l'évolution des technologies de l'information et de la communication. Par ailleurs, ces mêmes distinctions continuent à constituer le fondement de l'architecture et des frontières des politiques publiques qui régissent ces différents domaines, ce qui à l'avenir pourrait poser problème.

Ce contexte, de plus en plus complexe, pousse les analystes des politiques publiques à développer de nouvelles théories permettant de jeter des ponts entre ces différents univers.



Mirta Olgiati
Doctrante – Chaire Politiques
publiques et durabilité
Institut de hautes études en
administration publique
Mirta.Olgiati@idheap.unil.ch
Photo: © Alban Sublet

Une société complexe

Le fonctionnement de la société actuelle se caractérise par sa grande complexité. Dans de nombreux domaines du secteur public, les distinctions qui permettaient auparavant de réguler les activités sont maintenant souvent considérées comme étant caduques, car simplistes: les fréquentes évaluations des politiques publiques et les modifications qui en découlent en sont la preuve.¹ Dans le domaine de la gestion publique des ressources humaines, par exemple, les bases légales, les politiques, les stratégies, les processus, les outils de gestion ainsi que les valeurs sous-jacentes aux pratiques ont évolué d'une vision centrée sur la sécurité de l'emploi vers une vision beaucoup plus nuancée, tenant compte tout autant de paramètres tels que l'efficacité au travail,

la qualité des prestations fournies, la flexibilité, la motivation, le bien-être des employés, etc.²

Les domaines de la préservation du patrimoine documentaire et de la gestion des documents ne font pas exception à cette complexité, au contraire. Traditionnellement, les distinctions entre les supports, les fonctions des documents ou leur positionnement dans les différentes phases de leur cycle de vie (active, semi-active, inactive) ont toujours permis de différencier ce qui avait trait à l'une ou l'autre des disciplines ou aux métiers concernés. En effet, sur la base de ces distinctions fondamentales, l'archivistique, la bibliothéconomie et plus récemment les sciences de l'information en sont arrivées à asseoir leurs domaines de compétence sur la base de théories, notions et principes strictement définis et, par là, à bénéficier d'un statut disciplinaire reconnu.³ De la même manière, le paysage des politiques publiques au niveau national en Suisse s'est organisé suivant un découpage dissociant la politique d'archivage, la politique de la culture (volet préservation du patrimoine documentaire) et, dernière en date, la gestion des documents (dans le cadre de la politique d'organisation du gouvernement et de l'administration).

Actuellement, on constate que l'évolution des technologies de l'information et de la communication est en train de remettre en cause les distinctions qui ont été si structurantes jusqu'ici pour l'univers documentaire: ces domaines sont donc en train de vivre un véritable changement de paradigme.⁴ Cependant, personne n'est à même de prédire si cette tendance mettra durablement en discussion l'organisation actuelle des disciplines, des métiers et des politiques concernés, ou si elle ne sera pas suffisamment persistante pour bouleverser l'ordre présent des choses.

A la recherche de nouveaux cadres d'analyse

Pour l'analyste des politiques publiques, la question reste ouverte. Le changement de paradigme, qu'il soit effectif ou passager, a toutefois un impact sur la façon d'appréhender l'analyse des politiques. En effet, le rôle de l'analyste est principalement celui de déterminer si les politiques

en place dans le secteur public – ainsi que les réglementations qui en découlent – couvrent assurément toute la palette des usages qui peuvent être faits de la production, de la gestion et de la préservation des documents de la part des multiples groupes d'acteurs impliqués. S'il s'avérait que le changement de paradigme est effectif, une analyse conventionnelle prenant en considération seulement l'une des politiques régulant ces différents domaines risquerait de rater sa cible et de ne pas être à même d'évaluer le degré de conformité entre les politiques en place et la réalité contemporaine.

Du point de vue de la recherche, la solution aux problèmes analytiques liés à la complexification des mécanismes est l'analyse sur une base interdisciplinaire. Ce nouveau *modus operandi* possède des avantages et des désavantages. Il est problématique du fait de l'impossibilité à maîtriser de manière approfondie les connaissances et les instruments de différentes disciplines, ce qui en fait facilement l'objet de critiques. Son intérêt est par contre de permettre la réalisation d'études transversales et exploratoires, à la fois enrichissantes et novatrices.

Or, dans les domaines qui nous intéressent, l'étude interdisciplinaire et transversale se trouve à ses premiers balbutiements, d'une part à cause du fait que l'analyse des politiques publiques n'est que rarement appliquée dans ces domaines et, d'autre part, car les disciplines phares que sont l'archivistique et la bibliothéconomie bénéficient de traditions de recherche anciennes. Pour être à même de réaliser des études pertinentes tenant compte des changements en cours, il est par conséquent nécessaire de développer de nouveaux cadres d'analyse ou d'adapter ceux qui s'appliquent intelligemment à d'autres secteurs. Dans ce contexte, l'approche des Régimes institutionnels des ressources constitue un instrument de travail extrêmement intéressant.

Les Régimes institutionnels des ressources (RIR)

Le cadre d'analyse des Régimes institutionnels des ressources (RIR) a été développé au sein de l'IDHEAP dès 1997 par le Prof. Knoepfel et les équipes de cher-

cheurs qui se sont succédé au fil des années. Il a été appliqué jusqu'ici essentiellement à l'analyse des réglementations qui visent à assurer la durabilité de la capacité de renouvellement des ressources naturelles.⁵

Ce cadre d'analyse combine deux approches: celle des politiques publiques et celle de la théorie des droits et des régimes de propriété développée par l'économie institutionnelle. L'analyse des politiques publiques permet de dresser un portrait des politiques qui régulent un domaine, de leurs raisons d'être, de leurs principes d'intervention ainsi que des différents groupes d'acteurs actifs par leurs jeux politiques. La théorie des droits et des régimes de propriété développée par l'économie institutionnelle évalue la capacité de renouvellement d'une ressource sur la base de l'analyse des droits de propriété et d'usage, qui définissent les droits et les devoirs des individus qui l'exploitent.

Sur la base de ces deux approches, le cadre d'analyse des RIR permet ainsi de dresser un portrait complet de l'ensemble des réglementations régissant les usages d'une ressource: il tient en effet compte du fait que, aujourd'hui, les usages sont de plus en plus hétérogènes et de moins en moins locaux. Ils sont régulés à la fois à partir d'interventions étatiques à travers les politiques publiques et à partir de combinaisons de régimes de propriété.⁶ En outre, ce cadre d'analyse peut être appliqué à des ressources artificielles.

L'information en tant que ressource artificielle

Afin de pouvoir effectuer une analyse qui va au-delà des catégories étanches créées par les frontières entre disciplines et politiques, il est indispensable d'identifier l'objet social régulé par la politique d'archivage, par le volet consacré à la préservation du patrimoine documentaire de la politique de la culture et par la politique de gestion des documents (politique d'organisation du gouvernement et de l'administration). Toutes ces politiques s'occupent de réguler les usages (liés à la production, la gestion et la préservation de documents) d'objets bien définis et présentant des caractéristiques similaires. On peut identifier ces objets comme étant le patrimoine documentaire qui témoigne de l'action de l'Etat (objet au cœur de la politique d'archivage); le patrimoine documentaire culturel des *Helvetica* (objet au cœur des réglementations du volet patrimonial de la politique de la culture); et, enfin, les documents actifs ou semi-actifs qui permettent l'action de l'Etat (politique de gestion des documents). Ainsi, si l'on superpose virtuellement les trois politiques et

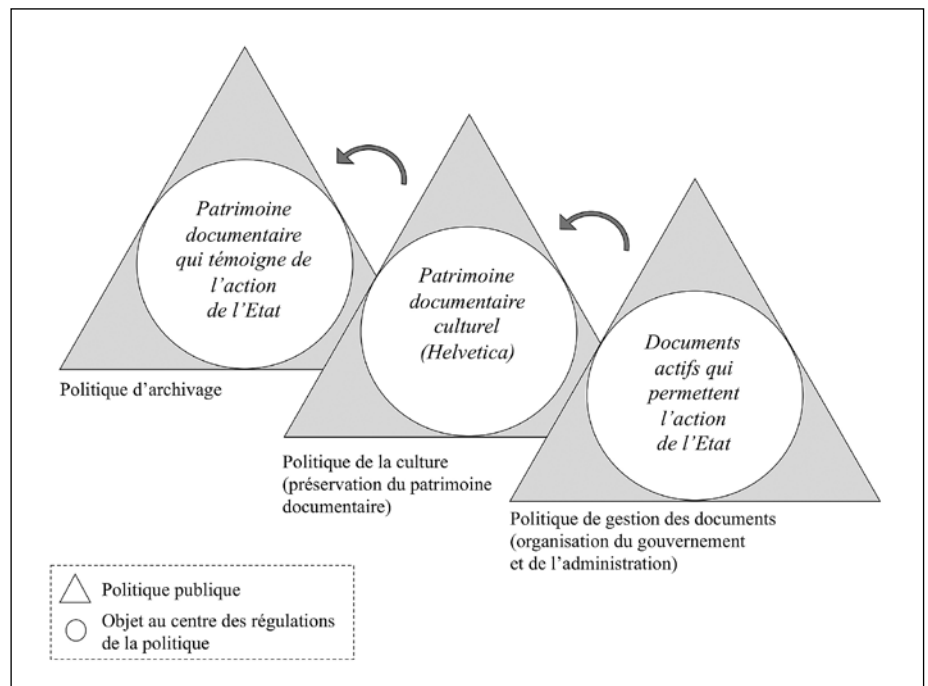


Figure 1: La ressource *information* constitue l'objet au cœur des réglementations du système composé par la politique d'archivage, le volet patrimonial de la politique de la culture et la politique de gestion des documents

les trois objets qui sont au cœur de leurs réglementations, on identifie la ressource qui se trouve au centre du système (figure 1).

Cette ressource est désignée, faute de mieux, par le terme parapluie d'*information*.⁷ Elle se définit par rapport à sa substance et sa fonction. Du point de vue de la substance, il s'agit de toute information consignée sur un support physique quel qu'il soit (analogique ou numérique), organisée ou collectée, se trouvant à n'importe quel stade de son cycle de vie (actif, semi-actif, inactif) et pouvant être trans-

mise dans le temps. Du point de vue de sa fonction, il s'agit d'une ressource d'action publique, c'est-à-dire de toute information produite par un organisme public, privé ou par tout autre producteur, d'intérêt public et de pertinence nationale, indispensable au fonctionnement d'un acteur public et susceptible d'être préservée dans le temps selon sa valeur.

L'*information* ainsi définie constitue alors une ressource artificielle – c'est-à-dire entièrement produite par l'homme – de nature matérielle.⁸ Cette vision épouse

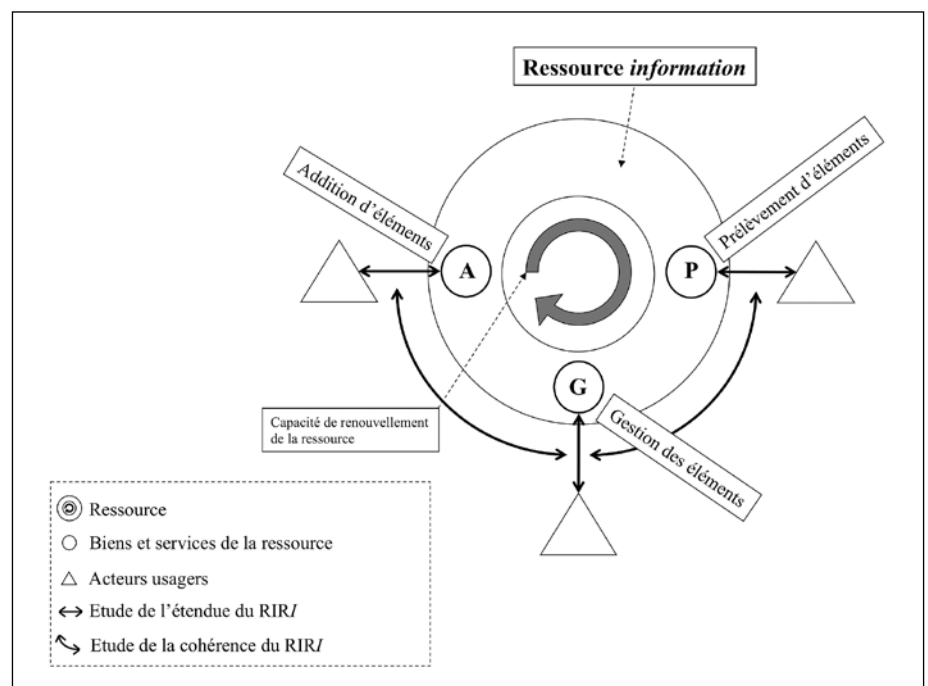


Figure 2: Caractéristiques de la ressource *information* et étude de l'étendue et de la cohérence du Régime institutionnel de la ressource (RIRI)

d'ailleurs les nouvelles conceptions du patrimoine, des documents et de l'information, qui considèrent non seulement leur valeur utilitaire ou historique, mais également leur valeur économique.

En tant que ressource, l'*information* est composée d'une énorme quantité d'éléments qui, dans leur ensemble, composent un stock. Lorsqu'ils sont identifiables, ils mettent à disposition d'acteurs usagers un certain nombre de biens & services⁹: par exemple, ils permettent de réaliser une étude ou de vérifier les actions de l'Etat. L'usage des biens & services de la ressource est soumis à des réglementations. La durabilité de la ressource est assurée lorsque les réglementations des usages permettent l'addition et le prélèvement équilibrés des éléments qui composent l'*information* ou, en d'autres termes, de maintenir le fonctionnement de son processus de renouvellement en évitant une surexploitation, qui causerait une amnésie informationnelle (extraction ou perte de trop d'éléments), ou une sous-exploitation, qui causerait l'asphyxie de la ressource (addition de trop d'éléments).

Evaluation de la durabilité de la ressource par l'analyse de l'étendue et de la cohérence du Régime

La ressource *information*, ainsi envisagée dans sa globalité, se trouve donc au cœur d'un système de réglementations qui dérivent des politiques publiques (lois spécifiques aux domaines et articles dans d'autres lois) et des droits de propriété (*copyright*, propriété intellectuelle, droits d'auteurs, etc.) appelé justement le Régime institutionnel de la ressource *information* (RIRI). Ces réglementations couvrent d'une part les usages des biens & services que la ressource met à disposition des acteurs (étendue du Régime) et d'autre part la relation qui existe entre les différentes réglementations de ces mêmes usages, qui peuvent être en rivalité (cohérence du Régime) (figure 2). L'évaluation de l'étendue et de la cohérence du Régime sur la base d'analyses empiriques permet d'en déterminer une typologie basée sur sa qualité: Régime inexistant, simple, complexe ou intégré. Suivant ce cadre d'analyse, un Régime intégré sera le plus à même d'assurer la capacité de renouvellement de la ressource.

D'après l'avancement des recherches effectuées jusqu'ici, il apparaît que le Régime institutionnel de la ressource *information* est de type complexe. Si ce résultat devait être confirmé, cela signifierait que les réglementations des usages des biens & services de la ressource présentent des failles: ce constat n'est pas étonnant,

étant donné que les domaines concernés se trouvent justement dans une grande phase de changements. La poursuite des analyses permettra d'identifier si ces failles proviennent d'une insuffisance dans l'étendue du Régime (identification des lacunes dans les réglementations), d'un manque de cohérence (identification des rivalités d'usage) ou des deux cas de figure réunis. Pour la pratique, les conséquences de l'un ou l'autre des cas de figure pourraient être la création de réglementations ciblées sur les nouveaux usages, non encore couverts par les politiques actuelles, ou la modification du Régime en vue de résoudre les principales rivalités existantes.

Ainsi, on comprend bien que l'intérêt de l'analyse de la durabilité de la ressource *information* n'est pas seulement théorique, mais implique des enjeux sociaux, car les mécanismes de préservation du patrimoine documentaire et de gestion des documents assurent le fonctionnement démocratique de l'Etat de droit.

- 1 Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (éd.): Politiques publiques. Evaluation. Economica, Paris, 1998.
- 2 Emery, Yves/Chassot, François: Evolution de la politique institutionnelle de gestion des ressources humaines: quelles valeurs ajoutées pour la mise en œuvre des politiques publiques substantielles ? In: Réformes de politiques institutionnelles et action publique/Réformes institutionnelle Politiken und Staatshandeln. PPUR/Haupt Verlag, Lausanne/Berne, 2009. PP. 137-164.
- 3 Pour l'archivistique, la reconnaissance de la discipline est clairement visible dans le développement des formations. Nebiker Toebak, Régula: Archivische Aus- und Weiterbildung in der Schweiz. In: Archivpraxis in der Schweiz/Pratiques archivistiques en Suisse. hier + jetzt, Baden, 2007. PP. 231-249.
- 4 Rousseau, Jean-Yves/Couture, Carol et collaborateurs: Les fondements de la discipline archivistique. Presses de l'Université de Québec, Sainte-Foy, 2003. P. 35.
- 5 Knoepfel, Peter/Nahrath, Stéphane/Varone, Frédéric: Institutional Regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability. In: Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future. Springer, Berlin/Heidelberg, 2007. PP. 455-506. Voir aussi: Knoepfel, Peter: La création de droits d'usages de ressources naturelles – questions aux juristes. In: Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern/ Piloter l'usage des ressources naturelles. IDHEAP, Chavannes-près-Renens, 2007. PP. 31-66.
- 6 Nahrath, Stéphane: La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. Thèse de doctorat de l'IDHEAP, Chavannes-près-Renens, 2003. PP. 5-26.
- 7 L'emploi de l'italique a pour but de rendre attentif le lecteur au fait que la définition de l'information ne correspond pas aux définitions habituellement appliquées à ce terme.
- 8 Gerber, Jean-David/Nicol Lee, Ann/Olgiati, Mirta/Savary, Jérôme: Analysing artificial resources: the added value and challenges of a resource-based approach. In: Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel. PPUR/Haupt Verlag, Lausanne/Berne, 2009. PP. 255-278.
- 9 En réalité il s'agit uniquement de services, mais pour la clarté des propos le concept de biens & services est utilisé dans sa formule habituelle.

Ihr starker e-Government Partner



- **Erfahren**
Seit Jahren erhöhen unsere Lösungen die Effizienz der Verwaltungstätigkeit und die Akzeptanz der Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger.
- **Kompetent**
Massgeschneiderte Softwarelösungen verlangen modernste Methoden und Technologien. Mit Standardkomponenten steigern wir unsere Effizienz und die Qualität.
- **Partnerschaftlich**
Wir setzen auf die langfristige und partnerschaftliche Zusammenarbeit. Vielseitig, flexibel und zuverlässig.



DV Bern Holding AG
Nussbaumstrasse 21, 3000 Bern 22
Telefon: +41 31 378 24 24
Telefax: +41 31 378 24 74
www.dvbern.ch