

Influence de l'action du producteur sur le sort final des dossiers d'archives : une application à la gestion des marchés publics par les structures décentralisées au Bénin

Jérôme Azanmavo¹, Etienne Sounnouvou² et Eustache Mègnigbèto³

Résumé

La législation et la réglementation ont une influence sur les outils de gestion des archives en ce qu'elles fixent les structures, fonctions et activités des organismes et, des fois, les durées de conservation des documents. Cette étude montre qu'elles peuvent également déterminer implicitement le sort final des documents en fonction des « actions » de l'organisme dans « une affaire ». Une illustration est faite de l'environnement législatif et réglementaire de la décentralisation au Bénin avec les dossiers issus d'un processus de passation et d'exécution de marchés publics au niveau d'une collectivité territoriale (la Mairie) ; ces dossiers se retrouvent également à la Préfecture (autorité de tutelle des collectivités territoriales), à la Trésorerie communale (pour les paiements des factures) et au niveau du prestataire.

Avec le modèle d'outils de gestion qu'utilisent actuellement les services d'archives du Bénin, les dossiers d'un tel processus seront envoyés aux Archives historiques par chacune des quatre structures impliquées contribuant à l'engorgement des magasins et à la redondance lors des recherches automatisées. En prenant en compte les « actions » des différentes parties dans cette « affaire », les dossiers seront conservés par une seule administration, échantillonnés ou détruits par d'autres.

Mots-clés : Outils de gestion des archives - Gestion des archives - Collectivité territoriale - Marchés publics - Bénin

¹ Jérôme Azanmavo est archiviste à la Mairie de Cotonou. Il est titulaire d'un Master en Archivistique obtenu en 2013 à l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature (Université d'Abomey-Calavi, Bénin). Il peut être joint à l'adresse azanmavo_jerome@yahoo.fr.

² Etienne Sounnouvou est archiviste à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Il est titulaire d'un Master en Archivistique obtenu en 2016 à l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature (Université d'Abomey-Calavi, Bénin). Il peut être joint à l'adresse etiennesounnouvou@gmail.com.

³ Eustache Mègnigbèto est documentaliste de formation et titulaire d'un Ph.D. en Information and Library Science (Science de l'Information et des Bibliothèques) obtenu en 2016 à l'University of Antwerp (Belgique). Il peut être joint aux adresses eustache.megnigbeto@uantwerpen.be et eustache.megnigbeto@outlook.com.

Introduction

La gestion des archives exige la disponibilité d'un certain nombre de documents fondamentaux ou de référence couramment désignés sous le terme outils de gestion des archives, qui déterminent des règles à observer tout au long du cycle de vie des documents. Deux documents sont souvent évoqués lorsqu'il s'agit de désigner les outils de gestion des archives : le plan de classement et le calendrier de conservation. Le plan de classement permet de regrouper les dossiers d'archives suivant les aspects de gestion de l'administration avec lesquels ils ont une relation ; il reflète donc les activités et les visées de l'organisation dans laquelle il est utilisé ; il permet le classement et la recherche des documents physiques et électroniques ; il contribue donc à retrouver facilement l'information une fois qu'elle existe. Le calendrier de conservation détermine pour chaque catégorie de documents les durées de conservation dans les bureaux, dans le service des archives et le sort final qui leur est réservé à l'issue de leur conservation dans ce service.

Au Bénin, pour faciliter le processus d'élaboration des outils de gestion, la Direction des Archives Nationales a proposé aux administrations un modèle de plan de classement (Bénin. Direction des Archives Nationales, 2013a) et un modèle de calendrier de conservation (Bénin. Direction des Archives Nationales, 2013b). Une analyse de ces documents révèle qu'ils sont basés sur la typologie des documents et conviennent à nos administrations qui, dans leur état actuel, ne produisent pas des archives, mais plutôt du vrac d'archives⁴. Ces documents ne peuvent donc pas être désignés outils de gestion des archives⁵. Les conséquences de cet état de choses sont énormes tant sur la gestion des archives et de la perception des archives et de l'archiviste que sur les performances de l'administration : encombrement des services d'archives, éclatement des dossiers, inefficacité des recherches documentaires, etc. ; le document de Politique nationale de développement des archives en a fait cas (Bénin. Direction des Archives Nationales, 2009). Cette situation au final empêche sur l'efficacité de l'administration.

Ces outils étant basés sur la typologie des documents, les mêmes types de documents ont les mêmes règles de gestion d'une administration à une autre. Ainsi, par exemple, les lois ont presque le même indice et les mêmes durées de conservation, de même que les courriers arrivés et les courriers départ. Les outils de gestion devraient être basés sur les fonctions, les activités ou la structure de l'administration productrice de documents et les durées de conservation propres à chaque administration dans le cadre des limites fixées par les lois et règlements et des pratiques professionnelles qui ont généré ces documents.

⁴Le vrac d'archives se définit comme les documents d'archives jamais classés chez le producteur (France. Direction des Archives de France, 1999).

⁵Mégnigbèto (2019) qualifie les outils de gestion utilisés dans les administrations béninoises de *faux-semblants*.

Cet article vise à montrer que pour des dossiers avec un contenu identique constitués par différentes administrations impliquées dans la gestion d'une même affaire, les rôles joués par celles-ci dans la gestion de l'affaire sont aussi importants dans la détermination du sort final des dossiers. Nous prenons pour cadre d'analyse la structure décentralisée du Bénin, la Mairie. L'article comporte plusieurs parties. La première présente la distribution des pouvoirs en matière de passation des marchés dans le contexte de la décentralisation au Bénin, la deuxième présente le processus de passation des marchés publics au Bénin et les typologies des documents qui en sont issus, la troisième et la quatrième analysent la situation et proposent le sort final tandis que la cinquième conclut.

Pouvoirs des acteurs de l'administration décentralisée au Bénin en matière de passation des marchés

La mise en œuvre des réformes institutionnelles recommandées par la Conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990 a conduit à la prise d'un certain nombre de textes législatifs qui ont institué la décentralisation⁶. Divers décrets d'application de ces textes législatifs sont intervenus pour compléter l'arsenal juridique⁷. Au terme du corpus législatif, trois acteurs gèrent la décentralisation dans le contexte béninois : 1) le conseil communal, organe délibérant, 2) le maire, organe exécutif et 3) le préfet, autorité de tutelle. Nous nous limiterons aux rôles du maire et du préfet dans le processus de gestion des marchés publics de la mairie, en visant les actions menées par les structures que ceux-ci dirigent sur les dossiers qui en découlent.

En matière d'attribution des marchés communaux, les appels à la concurrence et les attributions de marchés sont effectués conformément à la législation concernant les marchés publics de l'Etat (cf. loi n°97-029 du 15 janvier 1999, chapitre 4). Dans le cas des communes, l'autorité contractante est le Maire qui, en l'absence de délégation spécifique est également la personne responsable des marchés publics. (cf. loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des marchés publics en République du Bénin, articles 4 et 11). En cette qualité de PRMP, le Maire est chargé de conduire la procédure de passation, depuis le choix de cette dernière jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché définitif ou de la délégation de service public. Dans l'exécution de sa mission de PRMP, le Maire

⁶ Il s'agit de la Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration en République du Bénin, de la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, de la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, et de la loi n°98-006 du 05 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

⁷ Il s'agit notamment du Décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale et du Décret n°2005-373 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution du Préfet au Maire.

est assisté par la Commission de passation des marchés publics (CPMP), la Cellule de contrôle des marchés publics (CCMP) et le Secrétariat permanent de la PRMP.

Le contrôle de tutelle du préfet s'exerce par voie d'approbation, d'annulation des actes du maire et par voie de substitution à celui-ci. Jusqu'en 2020 en matière de passation des marchés publics, tout contrat signé par la commune doit être soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle. Le préfet dispose d'un délai de quinze (15) jours calendaires à compter de la date de transmission du dossier pour son approbation (cf. loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, article 91, alinéa 3). L'autorité de tutelle peut refuser d'approuver le marché lorsque le dossier qui lui est soumis est incomplet.

Mais depuis septembre 2020, une nouvelle loi sur les marchés publics fait du Maire l'autorité approbatrice des contrats de marchés. A cet effet, il est fait obligation au maire de nommer une Personne Responsable des marchés publics qui est désormais mandataire de l'autorité contractante dans les procédures de passation et d'exécution des marchés (cf. loi n°2020-26 du 29 septembre 2020, article 10). La signature des contrats relève aussi de la responsabilité de la PRMP (cf. loi n°2020-26 du 29 septembre 2020, articles 21 et 22). Il en ressort donc qu'aujourd'hui, le préfet ne joue plus aucun rôle dans la chaîne de passation des marchés si ce n'est l'approbation des budgets (primitifs et collectifs) de la commune sur lesquels les dépenses seront engagées pour l'exécution des marchés.

Processus de passation des marchés dans les mairies et typologie des documents générés

Les règles régissant la passation, le contrôle, l'exécution, le règlement et la régulation des marchés publics sont fixées par la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics (Bénin. Présidence de la République, 2017). Dans le processus de passation sont impliqués des organes de passation des marchés au niveau de l'administration contractante⁸, des organes de contrôle⁹, et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Le processus de passation de marchés publics le plus complet génère une cinquantaine de documents (Voir Tableau I).

⁸Ce sont la Personne Responsable des Marchés Publics et la Commission de Passation des Marchés Publics.

⁹ Ce sont la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics au plan national, la Direction Départementale de Contrôle des Marchés Publics au niveau déconcentré et la Cellule de Contrôle des Marchés Publics auprès de chaque autorité contractante.

Tableau 1. Pièces engendrées par le processus de gestion du marché public.

N ^{os}	Documents	Acteurs
<i>Attribution du marché</i>		
1	Plan de passation des marchés	Mairie
2	Avis général de passation de marchés	Mairie
3	Termes de références ou spécifications techniques	Mairie
4	Dossiers d'appel à concurrence	Mairie
5	Avis d'appel à concurrence	Mairie
6	Procès-verbal de validation du dossier d'appel à concurrence	Mairie
7	Preuve de publication de l'avis d'appel à concurrence	Mairie
8	Dossiers de soumission (offres)	Prestataire
9	Liste de présence à la séance d'ouverture des offres	Mairie
10	Procès-verbal d'ouverture	Mairie
11	Note de mise en place de la Commission ¹⁰ ou du Comité ¹¹ d'analyse	Mairie
12	Liste de présence des membres de la Commission ou du Comité	Mairie
13	Rapport d'analyse des offres	Mairie
14	Procès-verbal d'attribution provisoire	Mairie
15	Procès-verbal de validation des résultats de la sous-commission	Mairie
16	Lettre de notification provisoire à l'attributaire	Mairie
17	Lettres de rejet avec les motifs aux soumissionnaires disqualifiés	Mairie
18	Projet de contrat	Mairie

¹⁰ Dans le cadre d'un Dossier d'Appel d'Offres (DAO), on parle de Commission d'Ouverture et d'Evaluation des offres.

¹¹ Lorsqu'il s'agit d'une Demande de renseignements et de Prix (DRP), on parle de Comité d'Ouverture et d'Evaluation des offres.

Tableau 1 (suite). Pièces engendrées par le processus de gestion du marché public.

19	Procès-verbal d'étude du projet de contrat	Mairie
20	Contrat signé	Mairie
21	Arrêté d'approbation du contrat	Préfecture ¹² , Mairie
22	Fiche d'engagement	Mairie
23	Lettre de notification d'attribution définitive	Mairie
Exécution du marché		
24	Invitation à la remise de site	Mairie
25	procès-verbal de remise de site	Mairie
26	Notification d'ordre de commencer ou de démarrage	Mairie
27	Caution d'avance de démarrage	Mairie
28	Décomptes	Mairie
29	Caution de bonne exécution	Mairie
30	Procès-verbal ou rapport de chantier	Mairie
31	Lettres de relance ou de rappel	Mairie
32	Mise en demeure	Mairie
33	Lettre d'achèvement ou lettre de résiliation	Mairie
34	Procès-verbal ou rapport de réception technique	Mairie
35	Demande de réception provisoire	Mairie
36	Lettre d'invitation à cette réception	Mairie
37	Procès-verbal de réception provisoire	Mairie
38	Observations après réception	Mairie
39	Lettre d'invitation à la réception définitive	Mairie
40	Procès-verbal de réception définitive	Mairie

¹² Avant septembre 2020, c'est la Préfecture qui est l'autorité approbatrice des contrats de marchés. Mais avec la nouvelle loi sur les marchés publics, c'est le Maire qui approuve les contrats.

Tableau 1 (suite). Pièces engendrées par le processus de gestion du marché public.

Paiement ou règlement du marché		
41	Facture certifiée au verso	Prestataire, Mairie
42	Procès-verbal ou rapport de réception définitive	Mairie
43	Attestation fiscale	Prestataire
44	Attestation de non-faillite	Prestataire
45	Attestation de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale	Prestataire
46	Registre de commerce	Prestataire
47	Relevé d'identité bancaire	Prestataire
48	Mandat de paiement transmis par bordereau	Mairie
49	Chèque ou virement bancaire	Trésorerie Communale

Ce tableau dégage comme acteurs principaux la mairie, la préfecture, le prestataire de service et la trésorerie communale. Conformément aux procédures, du début jusqu'à la fin du processus, tout document établi est envoyé à tous les acteurs (la mairie, la préfecture et la trésorerie communale avant l'adjudication définitive) et le prestataire s'y ajoute après l'adjudication définitive. En d'autres termes, une bonne partie des pièces produites tout le long de ce processus existe à la fois à la Mairie, à la préfecture, à la trésorerie communale et au sein de l'entreprise prestataire de service.

Identification des règles de conservation

En suivant les règles de gestion établies par le modèle de tableau de gestion proposé par la Direction des archives nationales (Bénin. Direction des Archives Nationales, 2013b), les mêmes types de documents doivent avoir les mêmes règles de conservation, puisque l'élément d'identification des règles, c'est la typologie des documents (Mègnigbêto, 2019; Ogui et al., 2020). En d'autres termes, l'institution qui produit le document n'entre pas en jeu, l'activité qui l'a engendré, encore moins. Ainsi, aux termes de la DUA, la mairie, la préfecture et la trésorerie communale envoient tous et individuellement les mêmes documents aux Archives nationales. Comme l'a souligné Mègnigbêto (2019), les outils de gestion modèles en vigueur au Bénin contribuent à l'engorgement des services d'archives.

Ces acteurs ont joué des rôles différents, suivant leurs compétences. La mairie est le maître d'œuvre, la trésorerie communale le payeur et la préfecture, l'autorité de

tutelle et de régulation du processus. Il n'arrivera à l'idée de personne d'aller chercher à la préfecture ou à la trésorerie communale (archives actives) ou dans le fonds de ces institutions à la Direction des archives nationales (archives historiques), le dossier d'un marché dont la Mairie est le maître d'œuvre.

Nous estimons que, le rôle de la tutelle étant le contrôle, ce qui est important de conserver à la préfecture dans ce processus, ce sont les avis émis sur le marché, les rapports des réunions que le préfet a dirigées, les rapports de ses visites éventuelles sur le chantier, bref, ce qui émane directement de la préfecture. Quant à la trésorière communale, il n'est pas nécessaire de conserver des documents de ce processus, car, son action étant le paiement, le Règlement générale de la comptabilité publique (Bénin. Présidence de la République, 2014) prévoit que les aspects de paiement, connu sous le nom de mandatement, soient envoyés à la juridiction financière au mois de juillet de l'année suivant leur paiement au plus tard. Le seul acteur devant conserver l'intégralité des pièces de ce processus, selon nous, est la mairie.

De ce qui précède, nous proposons pour chacun des trois acteurs un extrait du tableau de gestion comme suit (Tableau 2) :

Tableau 2. Traduction en règle de conservation des obligations du comptable public en matière de conservation des documents des comptes de gestion.

Numéro	Catégorie de dossiers	DUA			Sort final	Observations
		Bureau	Archives	Total		
...
...	Comptes de gestion de l'année N	-	-	-	-	Envoyer à la juridiction des comptes, par voie hiérarchique, au plus tard le 30 Juin de l'année N+1 (Article 33 du Décret n° 2014-571 du 15 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique).
...

Source : Sounnouvou et Mègnibêto (2019)

Tableau 3. Règle de conservation des dossiers des marchés publics d'une mairie à la préfecture

Numéro	Catégorie de dossiers	DUA			Sort final	Observations
		Bureau	Archives	Total		
...
...	Dossiers de gestion des marchés publics d'une mairie	N	M	N+m	T	Faire un tri et conserver les avis émis par l'autorité de tutelle.
...

N = Durée de conservation du dossier dans le bureau producteur

M = Durée de conservation du dossier au service archives

N+M = Durée d'utilité administrative

T = Tri

Tableau 4. Règle de conservation des dossiers issus des marchés publics dans une mairie

Numéro	Catégorie de dossiers	DUA			Sort final	Observations
		Bureau	Archives	Total		
...
...	Gestion des marchés publics	N	M	n+m	C ou T	
...

N = Durée de conservation du dossier dans le bureau producteur

M = Durée de conservation du dossier au service archives

N+M = Durée d'utilité administrative

T = Tri

C = Conservation

Conclusion

Ce document illustre une fois de plus (puisque d'autres documents en ont parlé avant) que les outils de gestion des archives utilisés au Bénin sont conçus

uniquement pour gérer le vrac et non les dossiers d'archives. Cela a d'énormes conséquences sur la qualité des services rendus par l'archiviste et les services d'archives, la perception sociale de l'archiviste, la promotion de l'archiviste dans son milieu administratif et professionnel, etc.

Ce document montre également que les mêmes dossiers produits par différentes institutions sur une même affaire peuvent avoir des sorts finaux différents pour la bonne gestion des archives. Il est un appel aux gestionnaires des archives : il est de leur responsabilité d'étudier la réglementation et la législation des fonctions à l'origine des documents qu'ils gèrent pour en dégager les impacts en termes de gestion et de conservation des archives. Leurs avis doivent compter dans la prise de nouveaux actes réglementaires.

Références bibliographiques

Bénin. Direction des Archives Nationales. (2009). *Document de politique nationale de développement des archives*. Direction des Archives Nationales.

Bénin. Direction des Archives Nationales. (2013a). *Cadre de classement des documents communs aux administrations publiques*. Direction des Archives Nationales.

Bénin. Direction des Archives Nationales. (2013b). *Tableau de conservation des documents communs aux administrations publiques*. Direction des Archives Nationales.

Bénin. Présidence de la République. Décret n° 2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique (2014). <https://sgg.gouv.bj/doc/decret-2016-264/>

Bénin. Présidence de la République. Loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics (2017).

France. Direction des Archives de France. (1999). *Les instruments de recherche dans les archives*. Direction des Archives de France.

Mègnigbêto, E. (2019, 22 juillet). Nos outils de gestion des archives, de faux semblants [Site web personnel]. *Eustache M.* <http://eustachem.ilemi.net/?Nos-outils-de-gestion-des-archives>

Ogui, J., Sounnouvou, E., Azanmavo, J., Osséni, K. K., Mahoussi, W. et Mègnigbêto, E. (2020). Du document au dossier : changement de paradigme dans la formation en archivistique au Bénin. *Documentation & bibliothèques*, 66(4), 33-40. <https://doi.org/10.7202/1074555ar>

Sounnouvou, E. et Mègnigbêto, E. (2019, 16 septembre). Le dossier : une notion archivistique à la fois simple et complexe, linéaire et non linéaire. <http://eustachem.ilemi.net/?Le-dossier-une-notion>