



CIBA Conférence
Information
Bibliothèques
Archives

2^{ème} édition | 26-28 août 2022 |

Événement virtuel

— Gouvernance de l'information
et du numérique —



Communication

La politique de gestion de l'information dans les départements ministériels au Bénin

Bienvenu K. Akodigna
Centre Américain de Cotonou, Cotonou, Bénin

Bienvenu Akodigna est titulaire d'une Licence professionnelle en Documentation obtenue en 1991 à l'Ecole Nationale d'Administration (Université d'Abomey-Calavi, Bénin) et d'un Master en Sciences de l'Information obtenu en 2001 à l'Ecole de Bibliothéconomie et de Science de l'Information (Université de Montréal, Canada). Il est le Directeur du Centre Américain de Cotonou. Il peut être joint à l'adresse b_akodigna@yahoo.fr.

La politique de gestion de l'information dans les départements ministériels au Bénin

Bienvenu K. Akodigna

Centre Américain de Cotonou, Cotonou, Bénin

Résumé

La présente étude vise à examiner la politique de gestion de l'information dans les départements ministériels au regard des nombreuses modifications du décret portant structure type des ministères.

Il s'agit de retracer l'histoire du concept de la structure type des ministères et de l'impact de la nouvelle configuration sur la gestion de l'information gouvernementale.

Mots clés : *Gestion de l'information - Information gouvernementale - Cadre législatif et réglementaire - Bénin*

Introduction

Nous sommes de plain-pied dans la société de l'information. Tout le monde s'accorde pour dire que l'information est une ressource aussi stratégique que les ressources financières, humaines ou matérielles. Comme Francis Bacon, nous pouvons dire "Knowledge is power".

Le Gouvernement, dans sa quête pour construire une administration moderne et efficace, a pris conscience du rôle que doit jouer l'information. Aussi a-t-il pris un certain nombre de mesures, notamment des textes législatifs et réglementaires en vue de l'organisation et de la gestion de l'information.

La présente étude vise à examiner la politique de gestion de l'information dans les départements ministériels au regard des nombreuses modifications du décret portant structure type des ministères. Il s'agit de retracer l'histoire du concept de la structure type des ministères et d'examiner l'impact du cadre institutionnel sur la gestion de l'information gouvernementale.

Aperçu historique de la notion de structure type des ministères

Des Etats généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration tenus à Cotonou du 12 au 16 décembre 1994, il ressort le diagnostic suivant de l'Administration publique du Bénin : i) plusieurs dysfonctionnements qui ont induit une culture administrative fondée sur le système de parrainage politique et non sur la performance et la compétence ; ii) l'allégeance politique paraît souvent plus déterminante que les critères de mérite

et de compétence. La loyauté politique et personnelle ainsi que la docilité sont plus récompensées que le mérite.

Les conséquences de ce phénomène sont aujourd'hui plus qu'évidentes. La politisation à outrance de l'administration constitue un véritable frein pour le développement du Bénin. Elle est source de nombreux dysfonctionnements se traduisant, entre autres, par : i) le non-respect de la hiérarchie et du coup l'affaiblissement de l'autorité publique ; ii) la concussion, résultat de l'absence d'éthique et de l'appropriation personnelle de la chose publique ; et, iii) l'impunité et la perte de crédibilité des Institutions.

Conscient des enjeux, le gouvernement a mis en œuvre une série de mesures tendant au réaménagement et à la rationalisation du cadre institutionnel de l'action administrative. En 1968 déjà, il avait été créé un Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et du Travail. L'un des objectifs à l'époque était la séparation des fonctions politiques des fonctions techniques. Dans ce cadre, il avait été institué des postes de secrétaire général dans les ministères pour assurer la mémoire institutionnelle. Cette expérience n'avait duré qu'un an.

En 1975, une autre tentative avait été menée avec la création du poste de Directeur Général de Ministère qui devait survivre au remaniement ministériel ; mais cette réforme n'a pas été appliquée dans son esprit.

La mise en œuvre des recommandations des Etats généraux de la Fonction publique et de la Modernisation administrative de 1994 s'est traduite par la signature du décret n°96-402 du 18 septembre 1996 fixant la structure type de la Présidence de la République et des Ministères. Ce décret institue le poste de Secrétaire Général du Ministère qui doit être occupé par un cadre A1 des domaines de compétences du Ministère et pour une durée continue de 5 ans au moins. En d'autres termes, le Secrétaire Général ne peut être relevé de ses fonctions, sauf pour fautes graves établies, avant 5 ans. Il faut reconnaître que les réflexions ont continué dans le sens des efforts de modernisation de l'administration publique et de séparation des fonctions techniques des fonctions politiques.

Le Décret du 1er décembre 2003 (Bénin. Présidence de la République, 2003) fixe la structure type des Ministères et détaille la composition du Secrétariat Général qui comprend entre autres services, un Service de Pré-Archivage. Le texte dispose que le Service de Pré-Archivage peut aussi s'occuper de la Documentation.

D'autres Décrets portant structure type verront le jour par la suite, dont celui de 2004 (Bénin. Présidence de la République, 2004) et un autre en 2006 (Bénin. Présidence de la République, 2006).

En 2006, le souci du Gouvernement est clairement affiché : atténuer l'influence du politique, fixer la structure type des ministères en dissociant les fonctions politiques des fonctions administratives et techniques.

En son article 23, le Décret de 2006 ajoute à la composition du Secrétariat Général, un service informatique, une cellule de passation des marchés publics et un service du protocole du ministère.

L'article 26 définit les attributions du Service du Pré-archivage comme suit: "Le Service de Pré-Archivage assure le classement et la conservation des actes du ministère, gère les dossiers sortis du classement courant. Il peut être chargé de la gestion de la documentation du ministère." Ce même article indique que "le chef du service de pré-archivage est un spécialiste du domaine."

Un Service Informatique fait également son apparition dans l'organigramme du Secrétariat Général. Cela s'explique par le fait que les technologies de l'information et de la communication ont commencé par prendre de l'ampleur et que l'ordinateur de bureau a remplacé la machine à taper dans quasiment tous les bureaux.

Le Service Informatique est appelé à jouer un rôle transversal comme le Service de Pré-Archivage. C'est pourquoi il est logé au Secrétariat Général. Selon le Décret de 2006, ses attributions se présentent comme suit :

"Le service Informatique s'occupe de : i) la planification, la conception et l'implantation des systèmes informatiques ; ii) la programmation des approvisionnements et de l'entretien ; iii) la programmation et la supervision de la formation spécifique ; iv) l'établissement et la négociation des contrats de service ; v) l'assistance technique et le dépannage du matériel par des prestataires de services extérieurs.

"Le chef du service informatique est un spécialiste du domaine."

Le Secrétariat Général et le Service de Pré-archivage

De ce qui précède, nous pouvons dire que le Gouvernement croit en la valeur d'un service d'archives dans la construction d'une administration de développement. Le Service de Pré-Archivage est logé dans une structure qui est envisagée pérenne, c'est-à-dire qui doit durer dans le temps, et qui est appelée à jouer un rôle de mémoire pour le ministère.

Un tour dans les départements ministériels nous permet de présenter un tableau multicolore des services d'archives. On compte aujourd'hui plusieurs ministères qui disposent d'un Service de Pré-Archivage bien établi avec un effort d'organisation de leurs archives semi-actives. On peut citer le Ministère du Cadre de vie et du Développement Durable, le Ministère des Affaires Sociales et de la

Microfinance, le Ministère de la Justice et de la Législation, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, le Ministère des Enseignements Secondaire et Technique et de la Formation Professionnelle, etc.

Certains ministères ne disposent pas d'un dépôt central de pré-archivage, mais ont fait un effort d'organisation de fonds spéciaux. Tel est le cas du Ministère du Travail et de la Fonction Publique qui a organisé le fonds des agents actifs (Agents Permanents de l'Etat); le fonds des agents inactifs (Agents Permanents de l'Etat à la retraite) et le fonds des agents contractuels.

Au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, il y a un dépôt central qui peine à prendre en charge les documents de toutes les directions techniques et centrales du Ministère. Par contre, un travail a été fait sur les archives de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) et on peut considérer que c'est un fonds bien organisé et fonctionnel. Il en est de même des archives du personnel du Ministère.

Le Ministère de la Santé se situe dans ce même cas de figure. Il ne dispose pas de dépôt central, mais plusieurs structures techniques ont fait organiser leurs fonds d'archives.

L'avènement des Directions des Systèmes d'Information

C'est en 2012, qu'un nouveau Décret portant structure type des ministères (Bénin. Présidence de la République, 2012) est signé et qui consacre la création d'une Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage.

En effet, le Décret 2012-191 de juillet 2012 définit en son article 46 4 directions centrales qui sont : la Direction des Ressources Humaines, la Direction des Ressources Financières et du Matériel, la Direction de la Programmation et de la Prospective, la Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage .

L'article 55 définit les attributions de la Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage comme suit :

La Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage assure, en relation avec toutes les structures du Ministère la conception, la mise en œuvre, la coordination et le suivi évaluation d'actions intégrées visant à: garantir la sécurisation formelle, l'authentification et la sauvegarde des documents administratifs et autres productions intellectuelles ; assurer la fluidité et l'accessibilité de l'information ; faciliter les relations entre les directions techniques et les usagers/clients pour un service public efficace et efficient :

L'article 56 dispose de la composition de la Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage en ces termes : un Secrétariat ; un Service des Relations avec les

Usagers ; un Service de Pré-archivage et de Gestion des Savoirs ; un Service Informatique.

L'article 58 dispose que la direction peut être dirigée par un spécialiste en informatique, ou en sciences et techniques documentaires.

Le décret 2019-430 du 02 octobre 2019 (Bénin. Présidence de la République, 2019) consacre la compression de la Direction des Ressources Financières et du Matériel et de la Direction des Ressources Humaines en une Direction de l'Administration et des Finances au titre des structures centrales (art 44). La Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage devient Direction des Systèmes d'Information (DSI) avec pour attributions : assurer, en relation avec toutes les structures du ministère, la conception, la mise en œuvre, la coordination et le suivi-évaluation d'actions intégrées visant à : garantir l'opérationnalisation sectorielle de la politique nationale des services et systèmes d'information ; conduire l'élaboration, la mise à jour et l'exécution opérationnelle du schéma directeur sectoriel des systèmes d'information en ligne avec le schéma directeur national des systèmes d'information ; assurer la conduite des projets et programmes numériques du ministère ; assurer la promotion et l'accélération de la transformation digitale du ministère ; mettre en œuvre et garantir la cohérence technique et applicative des systèmes d'information ; coordonner les fonctions systèmes d'information des entités, directions ou structures sous tutelle du ministère ; garantir la sécurisation formelle, l'authentification et la sauvegarde des documents administratifs et autres productions intellectuelles en accord avec les règles et politiques en vigueur ; mettre en œuvre la politique de sécurité des systèmes d'information en accord avec les politiques et règles en vigueur ; élaborer et mettre en œuvre la politique archivistique et de gestion des savoirs du ministère, en accord avec les politiques et règles en vigueur ; garantir l'optimisation budgétaire et la mutualisation des ressources informatiques au sein du ministère ; assurer la fluidité et l'accessibilité de l'information ; faciliter les relations entre les directions techniques et les usagers/clients pour un service public efficient. (art 52).

Cette nouvelle direction des systèmes d'information comprend : un Secrétariat ; un Service Infrastructures et Systèmes ; un Service Exploitation, Postes de travail et Pré-archivage ; un Service Applications et eServices. (Art 53).

Le plus récent Décret portant structure type date de 2021 et comporte les modifications suivantes : i) Les structures centrales passent à deux (la Direction de la Planification, de l'Administration et des Finances et la Direction des Systèmes d'Information (DSI). En fait la Direction de la Programmation et de la Prospective est fusionnée avec la Direction de l'Administration et des Finances pour devenir Direction de la Planification, de l'Administration et des Finances.

La Direction des Systèmes d'Information reste avec en son sein un service chargé du Pré-Archivage et de la gestion des savoirs. Il reste à examiner l'arrêté portant

organisation et fonctionnement de la DSI pour comprendre quel contenu le gouvernement donne à la gestion des savoirs.

Nous pouvons toutefois faire observer que la DSI est considérée comme une structure transversale, c'est-à-dire une structure qui est au service de toutes les autres structures du Ministère. Elle doit "assurer, en relation avec toutes les structures du ministère" selon les termes du Décret.

La DSI est chargée, en outre, de "garantir la sécurisation formelle, l'authentification et la sauvegarde des documents administratifs et autres productions intellectuelles" et de "faciliter la fluidité et l'accessibilité de l'information". La sécurisation et l'authentification ont trait à l'intégrité de l'information, toutes choses qui font appel à la cybersécurité.

Mais, les services d'information documentaires comprennent bien les notions de sauvegarde (protection et préservation des documents) et d'accessibilité de l'information.

On peut donc dire que, selon les termes du décret, la DSI a pour mission, la collecte, la conservation, la préservation et le traitement et la diffusion de l'information. Le traitement n'est pas mentionné clairement dans le décret, mais, nous convenons tous qu'il ne saurait y avoir accès si l'information n'a pas subi le traitement documentaire adéquat.

Il est aussi important de souligner qu'en ajoutant la gestion du savoir au pré-archivage, le gouvernement entend bien inclure les autres ressources d'information aux documents administratifs actifs et semi-actifs. C'est le sens qu'on peut donner à l'expression "autres productions intellectuelles" contenue dans le décret.

Quid des Centres de documentation des ministères?

Les centres de documentation dans les ministères datent de plusieurs décennies déjà. Il est difficile de retracer toute l'histoire de chaque centre de documentation. Nous nous rappelons le CENADI (Centre National Automatisé de Documentation et d'Information) mis en place au Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Analyse Economique en 1982 avec l'appui du projet PADIS. Il est vrai, le CENADI était envisagé comme un centre national qui devrait coordonner la collecte, le traitement et la diffusion de l'information scientifique et technique au Bénin. Malheureusement, le Centre s'est réduit en un centre de documentation de Ministère, notamment du Ministère du Développement et de la Coordination de l'Action Gouvernementale.

A côté du Ministère communément connu comme le Ministère du Plan, nous avons le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche qui dispose aussi en

son sein d'un Centre de documentation placé sous la direction connue comme Direction de la Programmation et de la Prospective.

Le cas du Ministère de la Santé constitue un autre exemple de Centre de Documentation placé sous l'autorité de la Direction de la Programmation et de la Prospective. Le Centre de documentation du Ministère de la Santé a même étendu ses activités jusque dans les directions départementales à travers les antennes documentaires dans les DDS (Directions Départementales de la Santé).

Ces centres de documentation ont bénéficié d'un appui considérable des partenaires techniques et financiers (PTF).

Dans le cas du Ministère de la Santé, les agents qui n'étaient pas des documentalistes qualifiés ont pu même bénéficier d'une formation en techniques documentaires à l'étranger sur financement des PTF.

Le cas du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable ne fait pas exception. Certes, ce centre était, à sa création, non pas sous l'autorité de la Direction de la Programmation et de la Prospective, mais plutôt sous la Direction de l'Environnement. Lui aussi a bénéficié de l'appui de plusieurs programmes et donc de plusieurs PTF.

Il faut reconnaître que ces centres de documentation jouent un rôle important dans la collecte de l'information grise dans les secteurs d'activités des différents ministères. Il est à déplorer le manque d'intégration dans la gestion de ces services d'information. "L'information continue d'être frappée du sceau de la confidentialité. Aussi, note-t-on une faible ouverture des agents à donner l'information, à rendre compte après une mission. L'internet est difficilement accessible et les archives ne constituent pas une priorité dans toute l'Administration béninoise."

Quel regard porter sur la gestion de l'information dans les départements ministériels ?

En examinant le tableau de la gestion de l'information dans les départements ministériels tel que présenté plus haut, on est obligé de reconnaître que la gestion de l'information est loin d'être intégrée; elle est sans coordination et peine à répondre aux besoins des utilisateurs. Or, l'information organisée, traitée et facilement repérable doit être considérée comme une ressource aussi importante que les ressources humaines, matérielles et financières.

Il faut toutefois saluer les progrès accomplis par le gouvernement du Bénin dans les efforts de mise en place d'une administration de développement. Il y a quelques années, on ne parlait pas de gestion des archives courantes et semi-courantes dans les administrations. Aujourd'hui, il y a un service chargé de la prise en charge des archives dans les administrations. Le Gouvernement a financé à

coûts de millions de francs CFA, soit sur fonds propres ou sur financement extérieur, l'organisation et la mise en place de services de pré-archivage dans certains ministères, le Ministère en charge de la fonction publique, le Ministère du cadre de vie, le Ministère de l'enseignement secondaire, pour ne citer que ceux-là.

On peut aussi se réjouir de la mise en place des directions des systèmes d'information (DSI) dans les ministères. Il faut voir en cette tendance, une vision globale de la gestion de l'information dans les administrations. En effet, les DSI doivent prendre en charge, non seulement les archives courantes et semi-courantes, mais aussi le savoir, et qui dit savoir dit information et connaissance. Selon le Décret 2021-401 du 28 juillet 2021, la DSI a comme attributions entre autres: i) élaborer et mettre en œuvre la politique archivistique et de gestion des savoirs du ministère, en accord avec les politiques et règles en vigueur; ii) assurer la conduite des projets et programmes numériques du ministère ; iii) assurer la promotion et l'accélération de la transformation digitale.

Ces attributions obligent à mon avis les DSI à assurer la coordination de la gestion de l'information au niveau des départements ministériels. Mais pour ce faire, il y a des écueils qu'il faut à tout prix éviter.

Le personnel des DSI est forcément multisectoriel. On doit compter parmi les agents, des archivistes, des documentalistes et des informaticiens. Toutes ces compétences doivent travailler avec un sens d'équipe très élevé. Les agents doivent avoir une ouverture d'esprit qui leur permet de comprendre leurs forces et leurs limites et comment savoir peser les uns sur les autres pour atteindre les objectifs fixés.

Il faut aussi éviter les querelles inutiles de clans. L'une des causes des disfonctionnements de l'administration publique est l'homme avec ses tares et ses bagages sociologiques. L'appropriation des ressources publiques comme biens personnels est courante dans l'administration. Il arrive même que des fonctionnaires pensent que des secteurs leur appartiennent!

Il faut aussi que la réglementation s'intéresse aux centres de documentation. Pour les ministères où le Service de Pré-Archivage comprend un volet Documentation, le problème ne se pose pas. Mais le défi reste entier surtout pour les centres de documentation qui ont une certaine taille et une certaine ancienneté. L'intégration offre des avantages et l'exemple du Canada où les Bibliothèques nationales et les Archives nationales ont fusionné pourrait servir de source d'inspiration.

Conclusion

Somme toute, nous pouvons dire que la gestion de l'information constitue un souci pour le Gouvernement du Bénin. L'analyse des différents Décrets portant structure-type des ministères montre une évolution dans la réflexion en ce qui concerne la gestion de l'information.

Cependant, il faudra éviter que cette vision reste théorique, c'est-à-dire au niveau des textes. Les réflexions et les actions doivent se poursuivre en faisant appel à toutes les compétences disponibles en vue de mettre en place des systèmes d'information qui intègrent l'humain et qui répondent aux besoins de tous.

Références bibliographiques

Bénin. Présidence de la République. Décret n° 2003-479 du 1er décembre 2003 fixant la structure-type des Ministères (2003).

Bénin. Présidence de la République. Décret n° 2004-252 du 04 mai 2004 fixant la structure-type des Ministères (2004).

Bénin. Présidence de la République. Décret n° 2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure-type des ministères (2006).

Bénin. Présidence de la République. Décret n° 2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères (2012).

Bénin. Présidence de la République. Décret n° 2019-430 du 02 octobre 2019 portant structure-type des ministères (2019).