

INTEGRATION DE LA FONCTION « GESTION DES MARCHES PUBLICS » AU PLAN DE CLASSEMENT DES ARCHIVES AU BENIN : UNE LEÇON TIRÉE DE QUELQUES EXPERIENCES

Eustache MEGNIGBETO

University of Antwerpen, Antwerp, Belgium
Bureau d'Etudes et de Recherche en Science de l'Information, Cotonou, Bénin

Eustache Mègnigbèto est titulaire d'un PhD en Science de l'information et des bibliothèques. Il est Coordonnateur de la formation en Sciences et techniques de l'information documentaire à l'Ecole nationale d'administration de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin). Il peut être joint à l'adresse eustachem@gmail.com

Résumé & mots-clés

Après quelques expériences d'élaboration d'outils de gestion des archives, le constat est établi que le personnel de l'administration tient à avoir un plan de classement où chaque série ou sous série est réservé à un service. La conséquence de cette attente, si elle était satisfaite, est qu'aucun service ne peut classer dans la série d'un autre service. Cette manière casse la logique d'élaboration des plans de classement surtout lorsque ceux-ci sont méthodiques, et pourrait constituer un obstacle à la recherche ; en effet, elle éparpille les documents issus d'une même activité à travers les différentes séries ou sous-série. En prenant pour exemple le plan de classement de l'Université d'Abomey-Calavi et les documents issus de l'exercice de la fonction « Gestion des marchés publics », nous avons montré qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une série ou une sous série spécifique consacrée à la gestion des marchés publics avant de classer de tels documents.

Plan de classement - Gestion des archives - Marchés publics – Bénin

Introduction

Les marchés publics ont pris de l'ampleur dans la gestion de nos pays tant par la variété des besoins satisfaits que par le volume des dépenses publiques qui y passent. Pour assurer la transparence dans leur gestion et par ricochet dans celle des finances publiques, l'Union

Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) – un espace régional d'intégration régionale regroupant huit pays avec une même monnaie – a élaboré des directives communautaires (Union économique et monétaire ouest-africaine. Conseil des ministres, 2005a, 2005b) traduites en des lois nationales dans les

pays membres qui prévoient, outre les procédures spécifiques, par exemple des instances de gestion de la passation et du contentieux en matière de marchés publics, tant au niveau national que déconcentré, décentralisé et institutionnel.

Etant donné que la gestion des marchés publics génère des documents, il est nécessaire que compte en soit tenu dans la gestion des archives, notamment dans l'élaboration des outils de gestion. A la suite de quelques expériences d'élaboration des outils de gestion d'archives au Bénin, il est légitime de répondre à la question : Faut-il prévoir une série ou une sous-série spécifique à la gestion des marchés publics dans le plan de classement des archives dans les administrations béninoises ? Nous nous basons sur le plan de classement des archives de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) adopté en 2023 (Université d'Abomey-Calavi, 2023b, 2023a) pour répondre à cette question.

Nous organisons le texte comme suit : en premier lieu, nous rappelons la définition des marchés publics et précisons les rôles des institutions en charge de la gestion des marchés publics ; ensuite, nous donnons la définition et l'utilité d'un plan de classement ; dans une troisième partie, nous présentons le plan de classement des archives de l'UAC ; enfin, les deux dernières parties respectivement, posent la problématique puis présentent une approche de solution.

Institutionnalisation de la gestion des marchés publics au Bénin

La Loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin (Bénin. Présidence

de la République, 2020), en son article 1, définit les marchés publics comme un « contrat écrit passé par lequel un ou plusieurs entrepreneurs fournisseurs ou prestataires de services s'engagent envers une ou plusieurs autorités contractantes soumises au présent code, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant une rémunération ». Plusieurs institutions assurent la gestion des marchés publics, soit au niveau des administrations (appelées « autorités contractantes » par le Code des marchés publics), soit au niveau départemental, soit encore au niveau national ; Azanmavo et al. (2021) en ont fait le point. Dans cette communication, nous nous limitons à celles prévues au niveau de l'autorité contractante : il s'agit de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) et de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP). La PRMP est la personne mandatée par l'autorité contractante pour mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics ; elle est chargée de conduire la procédure de passation, depuis le choix de cette dernière jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché. La CCMP est chargée du contrôle a priori de la procédure de passation des marchés dont les montants hors taxes sont inférieurs aux limites de compétence.

Plan de classement : définition et utilité

En archivistique et suivant la terminologie française, le classement est une « opération consistant à la mise en ordre intellectuelle et physique des documents d'archives à l'intérieur des dossiers, et des dossiers à l'intérieur d'un fonds (...) » (France. Direction des Archives de France, 2002a ; Université Laval. Laboratoire

virtuel en gestion des documents d'archives numériques, 2015). Il se fait sur la base d'un outil conçu à cet effet, le plan de classement, défini comme un « système qui fixe l'organisation des archives courantes et intermédiaires en usage dans les bureaux (...), permettant de les ranger, de les classer et de les retrouver ». (France. Direction des Archives de France, 2002b). L'utilisation du plan de classement aboutit donc au rangement des documents d'archives sur les rayonnages (France. Direction des Archives de France, 2002a) et facilite la recherche physique. Il existe trois types de plan de classement dépendant de l'élément sous-tendant son élaboration ; s'il est basé sur l'organigramme, le plan de classement est dit structurel ou organique ; s'il est basé sur les fonctions, il est dit fonctionnel ; s'il est basé sur les activités, il est dit thématique.

La terminologie québécoise – héritée de la pratique anglo-saxonne – distingue classification et classement ; la classification est l'opération matérielle et le classement l'opération matérielle sur la base des résultats de la classification. « En raison de leur instabilité, les modèles basés sur les structures administratives (classification organique) ont aussi fait place aux modèles de classification basés sur les fonctions et les activités administratives et opérationnelles (classification méthodique) » (Université Laval. Laboratoire virtuel en gestion des documents d'archives numériques, 2015). La classification (au sens des québécois ou le classement au sens des français) « permet, en ce sens, de rattacher des documents d'une même activité ou d'une

même fonction et d'identifier leur provenance. Elle permet de former un dossier complet » (Université Laval. Laboratoire virtuel en gestion des documents d'archives numériques, 2015).

Un plan de classement a une structure arborescente présentant les notions allant du général au particulier sous forme de classes et de sous-classes encore appelées séries ou sous-séries. Un code numérique, alphanumérique ou alphabétique est attribué à chaque série ou sous-série ; il est appelé indice et permet d'obtenir la cote et par ricochet de faire le rangement.

Structure du plan de classement de l'UAC

Le plan de classement des archives de l'UAC a une architecture hiérarchique basée sur les activités ; les activités sont regroupées par sous-fonction, les sous-fonctions par sous-fonctions ou fonctions ; les fonctions à leur tour regroupées par programme budgétaire. Au final, le plan de classement présente cinq niveaux hiérarchiques. Au premier niveau, les séries retenues sont :

A – Gouvernance et pilotage : s'y trouvent regroupées les fonctions qui permettent de mettre en œuvre les moyens et de créer la synergie nécessaire à l'atteinte des objectifs de gestion de l'organisme ; elle regroupe sept sous séries de premier niveau ;

B – Enseignement : s'y trouvent les fonctions spécifiques de l'université liées à la formation ; elle regroupe deux sous séries de premier niveau ;

C – Recherche : on y retrouve les fonctions liées à la recherche et à l’innovation ; elle comprend six sous-séries de premier niveau.

Le Tableau 1 présente les sous-séries de premier niveau des trois séries du plan de classement des archives de l’UAC. Chaque sous-série est divisible en des sous-séries, elles aussi divisibles (jusqu’à cinq niveaux) ; le nombre de caractères dans l’indice (à l’exception du point) indique le niveau hiérarchique de la série ou de la sous-série dans le plan de classement.

Tableau 1. Séries et sous-séries de premier niveau du Plan de classement de l’UAC

Série A – Gouvernance et pilotage
1A. Administration et affaires juridiques
2A. Gestion des ressources humaines
3A. Gestion des ressources financières
4A. Gestion des ressources mobilières et immobilières
5A. Communication et relations publiques
6A. Ressources informationnelles
7A. Gestion des marchés publics
Série B – Enseignement
1B. Admission, inscription et scolarité
2B. Activités pédagogiques et actes académiques
Série C – Recherche
1C. Activités de recherche
2C. Gestion des laboratoires
3C. Gestion des espèces animales et végétales
4C. Gestion de la carrière du chercheur
5C. Appui à l’entrepreneuriat
6C. Formation continue

Formulation de la problématique

A l’occasion de quelques expériences d’élaboration des outils de gestion d’archives, il est constaté que certains agents s’attendent à avoir une série ou une sous-série consacrée aux fonctions ou sous fonctions propres à leur service ; en conséquence, ils sont peu enclins à

accepter de classer des documents dans une série ou sous-série considérée comme appartenant à un autre service, ou de voir d’autres services classer dans ce qu’ils considèrent comme la série ou sous-série de leur service. Ces agents croient en effet que classer dans une série ou sous série considérée comme celle d’un autre service équivaut à stocker physiquement le dossier dans les bureaux de cet autre service, et vice versa. Cette idée résulte d’une mauvaise compréhension des principes de classement puisqu’elle superpose les fonctions et les activités à la structure de l’organisation. Elle a pour conséquence de se détourner des objectifs d’un plan de classement, à savoir « (...) rattacher des documents d’une même activité ou d’une même fonction (...) » (Université Laval. Laboratoire virtuel en gestion des documents d’archives numériques, 2015).

Nous illustrons cette problématique par la sous-série « 7A - Gestion des marchés publics » du plan de classement des archives de l’UAC (Colonne 1 du Tableau 2) dont la déclinaison en sous-série reflète les quatre phases du processus qui sont : la planification, la passation, l’exécution et le contrôle. Le personnel estime que ne pas prévoir une série ou une sous-série pour la fonction « Gestion des marchés publics », c’est ne pas prendre en compte la PRMP et la CCMP dans la gestion des documents. La logique de construction du plan de classement méthodique se heurte donc à la volonté des agents d’avoir une série ou une sous-série pour les activités exclusives de leur service ; elle relève plutôt d’une logique de construction d’un plan de classement organique. Il y a donc une superposition de la hiérarchie (de l’organigramme) à la fonction ou alors une

propension à un plan de classement organique ou structurel.

Tous les documents en relation avec les marchés publics seront donc classés dans cette sous série. Cela veut dire que si lorsque l'on achète des fournitures de

bureau, du matériel, ou que l'on fasse exécuter des travaux ou que l'on recoure à une prestation intellectuelle, il faut classer dans les marchés publics. En procédant ainsi, on prime la fonction gestion des marchés publics sur l'activité.

Tableau 2. Sous-série des sous-séries « 7A – Gestion des marchés publics » et « 4A2 - Gestion du mobilier, du matériel et de l'équipement » du Plan de classement de l'UAC

7A - Gestion des marchés publics	4A2 - Gestion du mobilier, du matériel et de l'équipement
7A1 - Planification des marchés publics	4A2.1- Planification et analyse des besoins
7A2 - Passation des marchés publics	4A2.2 - Acquisition et réforme
7A3 - Exécution des marchés publics	4A2.3 – Inventaire
7A4 - Contrôle des marchés publics	4A2.4 – Utilisation
7A4.1 - Contrôle a priori	4A2.5 – Entretien et réparation
7A4.2 - Contrôle a posteriori	
7A9 - Etudes, rapports et statistiques	

Approche de solution

Suivant la définition du Code des marchés publics, les marchés publics sont des contrats passés par une administration ; ce sont donc des administratifs. Les marchés publics peuvent concernés tous les aspects de la gestion d'une organisation, c'est dire qu'on peut avoir des marchés publics dans toutes les sous séries du plan de classement.

La logique aurait voulu que la sous série « 7A - Gestion des marchés publics » disparaisse ; cela n'a aucune incidence sur la complétude du plan de classement, c'est-à-dire sa capacité à trouver une classe à tout document produit par l'organisation. Vu que la gestion des marchés publics constitue un encadrement de la gestion des contrats administratifs, les documents prévus pour être classés dans « 7A1 - Planification des marchés publics » ont leur place dans

« 1A3.2 - Planification stratégique » ou « 1A3.3 - Planification opérationnelle » ; les documents prévus pour être classés dans « 7A2 - Passation des marchés publics » ou encore dans « 7A3 - Exécution des marchés publics » seront classés dans la sous-série spécifique de l'activité. Le contrôle des marchés publics a sa place dans les activités liées à la sous-série « 1A3.4 - Suivi, évaluation et reddition de compte ». Le Tableau 3 donne la correspondance entre les sous-séries de la sous série « 7A - Gestion des marchés publics » et celles de la sous-série « 7A1 - Planification des marchés publics » du plan de classement de l'UAC. Dans ce tableau, le terme « sous-série spécifique » désigne tout autre sous série prévue par le plan de classement pertinente pour le classement des documents. Par exemple, pour un marché de construction de bâtiment, la sous-série spécifique est « 4A2.2 - Acquisition et réforme » de la sous-série « 4A2

- Gestion du mobilier, du matériel et de l'équipement » (Cf. colonne 2 du Tableau 2).

Conclusion

Les outils de gestion des archives déclinent en une hiérarchie les fonctions et activités d'une organisation ou d'une personne physique. Il y a cependant une confusion au niveau des professionnels et des employés des organisations au Bénin, qui voient dans un plan de classement une superposition de fonctions, activités et structure hiérarchique. Cela peut s'expliquer par le changement de paradigme dans la gestion des archives au Bénin (Ogui et al., 2020). En effet, les administrations béninoises prenaient pour

base un modèle de plan de classement élaboré par la Direction des archives nationales (Bénin. Direction des Archives Nationales, 2013) qui est plutôt basé sur les types de documents (Mègnigbèto, 2019); ce modèle n'est pas organique; il n'est ni thématique ni fonctionnel. D'autre part, les plans de classement s'utilisent exclusivement par l'archiviste alors qu'il fait le traitement des documents d'archives. A l'opposé, le plan de classement de l'UAC est thématique et s'utilise dès la réception ou l'élaboration de la première pièce d'un dossier; cela veut dire que déjà dans les bureaux, l'agent doit pouvoir inscrire l'indice dont relève le dossier qu'il crée.

Tableau 3. Correspondance entre les sous séries liées à la Gestion des marchés publics et celles de Planification administrative et reddition de compte dans le plan de classement des archives de l'UAC

7A - Gestion des marchés publics	1A3 - Planification administrative et reddition des comptes
7A1 - Planification des marchés publics	1A3.3 - Planification opérationnelle
7A2 - Passation des marchés publics	(Sous séries spécifiques)
7A3 - Exécution des marchés publics	(Sous séries spécifiques)
7A4 - Contrôle des marchés publics	1A3.4 - Suivi, évaluation et reddition de compte
7A4.1 - Contrôle a priori	1A3.4 - Suivi, évaluation et reddition de compte
7A4.2 - Contrôle a posteriori	1A3.4 - Suivi, évaluation et reddition de compte
7A9 - Etudes, rapports et statistiques	1A3.4 - Suivi, évaluation et reddition de compte

Références bibliographiques

- Azanmavo, J., Sounnouvo, E. et Mègnigbèto, E. (2021). *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*. E. Mègnigbèto (dir.), Conférence Information, Bibliothèques & Archives, Cotonou (p. 1-8). http://www.ciba.bj/wp-content/uploads/2022/03/CIBA2021_Azanmavo-et-Megnigbeto.pdf
- Bénin. Direction des Archives Nationales. (2013). *Cadre de classement des documents communs aux administrations publiques*. Direction des Archives Nationales.
- Bénin. Présidence de la République. Loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin (2020).
- France. Direction des Archives de France. (2002a). Classement. Dans *Dictionnaire de terminologie archivistique* (p. 13). Direction des Archives de France.
- France. Direction des Archives de France. (2002b). Plan de classement. Dans

Dictionnaire de terminologie archivistique (p. 27). Direction des Archives de France.

Mêgnigbêto, 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 Mêgnigbêto, 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>

Union économique et monétaire ouest-africaine. Conseil des ministres. Directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans Union économique et monétaire ouest-africaine. (2005).

Union économique et monétaire ouest-africaine. Conseil des ministres. Directive

n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans Union économique et monétaire ouest-africaine. (2005).

Université d'Abomey-Calavi. Décision n° 2023-002 du 2 mars 2023 portant mise en application des outils de gestion des archives de l'Université d'Abomey-Calavi (2023).

Université d'Abomey-Calavi. (2023b). *Outils de gestion des archives : guide de gestion des archives, plan de classement, calendrier de conservation, charte de nommage des fichiers et dossiers* (Première version). Université d'Abomey-Calavi.

Université Laval. Laboratoire virtuel en gestion des documents d'archives numériques. (2015). Classification. Dans *Dico-wiki archivistique*. Université Laval. https://www.wiki.archivesnumeriques.hst.ulaval.ca/index.php?title=Classification#Le_plan_de_classification_et_la_classification_hi%C3%A9rarchique

