



2^{ème} édition | 26-28 août 2022 |

Evénement virtuel

— Gouvernance de l'information
et du numérique —

Communication

Apport des archives à l'exercice de la redevabilité

Etienne Sounnouou

Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique, Ministère de l'Economie et des Finances,
Cotonou, Bénin

Etienne Sounnouou est titulaire d'une Licence professionnelle et d'un Master professionnel en Archivistique obtenus respectivement en 2002 et en 2016 à l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature (Université d'Abomey-Calavi, Bénin). Il est archiviste à la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique du Bénin. Il peut être joint à l'adresse etientesounnouou@gmail.com.



Apport des archives à l'exercice de la redevabilité

Etienne Sounnouou

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, COTONOU, BÉNIN

Résumé

Les archives jouent plusieurs rôles sur le plan administratif, juridique, culturel, historique, etc. Il n'est pas rare d'entendre ou de lire l'affirmation selon laquelle les décideurs et les fonctionnaires ne sauraient rendre compte de leur gestion sans des archives. Pour donner un fondement scientifique à une telle assertion, nous avons étudié comment les archives contribuent à l'exercice de la reddition de comptes. L'objectif général poursuivi est de montrer l'apport des archives à l'exercice de la redevabilité. Pour ce faire, nous avons utilisé à la fois la recherche documentaire et l'analyse du mécanisme de la redevabilité. Nous avons constaté que, pour assumer les obligations de reddition des comptes, l'Administration produit des documents spécifiques à chacune des étapes de la redevabilité, allant de la définition des objectifs et la responsabilisation, jusqu'à la production de rapport de gestion en passant par la fixation des normes à respecter, les plans d'actions, le suivi et l'évaluation de l'exécution des projets et programmes publics. Ainsi, les archives sont produites tout long du processus de redevabilité. Elles contribuent à documenter le processus, servent de source d'information à l'élaboration de rapport de gestion et constituent également une source d'informations et de preuves aux citoyens qui sont les demandeurs de redevabilité pour situer les responsabilités, poursuivre et sanctionner les comportements déviants.

Mots clés : *Redevabilité – reddition de comptes – archives – documents administratifs – Bénin*

Introduction

Il est reconnu aux documents d'archives plusieurs utilités : ils servent à prouver, à se souvenir, à s'informer, etc. Dans le secteur de l'administration publique, les archives permettent d'assurer l'efficacité et la continuité administrative. L'on affirme même que l'administration ne saurait rendre des comptes sans les archives. En effet, dans les régimes démocratiques et au nom du droit d'accès à l'information, les décideurs et les fonctionnaires sont soumis à l'obligation de rendre des comptes à leurs citoyens. Ceux-ci ont le droit de demander des comptes sur les décisions prises, les projets et programmes et la gestion des ressources publiques. Le contrôle citoyen, quel qu'en soit l'initiateur, se fait au moyen de l'information administrative dont les archives constituent une composante. Dès lors, l'utilisation des archives courantes et intermédiaires dépasse le cadre administratif pour lequel elles sont créées pour s'étendre aux citoyens. Ceux-ci ne doivent plus attendre comme jadis, que les documents

atteignent leur âge historique avant d'en exiger et obtenir communication. Si les archives sont indispensables à la reddition des comptes, il serait loisible de comprendre comment elles permettent d'assumer l'obligation de reddition de comptes encore appelée redevabilité. Nous avons donc posé la question de savoir comment les archives contribuent à l'exercice de la redevabilité. La réponse à cette question permettrait de mettre en place des procédures pour assurer la production et l'archivage des documents d'archives aux fins de redevabilité. Nous avons décliné notre question de recherche en trois sous-questions : quelles sont les situations qui amènent les citoyens à la demande de redevabilité ? Quelles sont les finalités des demandes de redevabilité ? Quels sont les types de documents produits pour satisfaire les demandes de redevabilité ? Les objectifs de cette recherche sont : l'objectif général est de montrer l'apport des archives dans la production d'une offre de redevabilité ; les objectifs spécifiques sont : identifier les différentes situations amenant à la demande de redevabilité et les objectifs de ces demandes ; identifier les différents types d'informations demandées ; déterminer les types de documents produits au titre de redevabilité.

Le présent article est structuré en trois sections : l'introduction, les concepts et la revue de littérature, la méthode employée et les résultats, l'analyse et la discussion des résultats.

Définition de quelques concepts

Nous définissons ci-après les notions de redevabilité, d'offre de reddition de comptes et de demande de reddition de comptes.

La redevabilité est un principe de gouvernance. Ce terme est la traduction du mot anglo-saxon « accountability » qui signifie « obligation de rendre des comptes » (Pras & Philippe, 2013). Il est également traduit par des expressions similaires telles que la reddition de comptes, la responsabilité, l'imputabilité, la transparence, etc. La redevabilité est définie comme étant « l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité » (Labo Citoyenneté, 2018). Elle consiste en « l'élaboration puis le transfert par le redéuable d'informations relatives à une activité qu'il a exercée à destination de l'instance de redevabilité ainsi que l'utilisation que fait cette dernière de ces informations et les conséquences qui en résultent» (Lafarge, 2016). L'information est ici comprise dans le sens de moyen d'agir pour le destinataire de la redevabilité. Les personnes détenant une parcelle de pouvoir doivent rendre des comptes aux citoyens et à la société en général, en produisant de l'information sur leur gestion, sur ce qu'elles ont fait et ce qu'elles n'ont pas fait. La redevabilité permet d'assurer les fonctions suivantes : la transparence administrative qui en est le fondement ; le respect des normes, la spécification des rôles et l'assignation de responsabilités, l'atteinte effective des objectifs, une gestion saine des ressources et la réduction du niveau de

corruption, l'instauration d'un climat de confiances entre citoyens et gouvernants, entre les gouvernants et les partenaires techniques et financiers, l'accroissement des ressources et le développement, l'amélioration continue des produits et services fournis et la satisfaction des citoyens. On distingue plusieurs types de redevabilité : la redevabilité financière, administrative, politique, sociale, etc. Quel qu'il soit, tout type de redevabilité répond à trois (03) principes, (Vielajus, 2010) : la demande et l'offre, l'exhaustivité de l'information sur la gestion, le pouvoir de sanction des non-conformités. Toutes redevabilités comportent donc deux dimensions : l'offre et la demande.

L'offre de reddition de comptes consiste en la nécessité et l'obligation pour le décideur de rendre compte. Elle est une conséquence de l'exercice d'un mandat et se fonde sur des exigences juridiques en relation avec les domaines de compétences de la personne redevable (République du Bénin et al., 2011). Comme illustrations, selon la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 en son article 15, « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration» ; la Charte africaine des droits de l'homme en son article 9, dispose que « Toute personne a droit à l'information » ; la Constitution du Bénin dispose en son article 8 que l'Etat assure l'égal accès à l'information ; et en son article 35 que « Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun » ; l'article 2 du décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin stipule que « les contribuables et les usagers des services publics sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis dans les conditions d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques » (Labo Citoynneté, 2018).

A l'opposé de l'obligation de rendre compte, la demande de reddition de comptes est un droit reconnu au citoyen ou à l'Etat de demander des comptes aux élus et aux fonctionnaires (République du Bénin et al., 2011). Elle se fait par le biais de mécanismes dits formels et informels. Les mécanismes formels se présentent généralement sous forme de contrôle. Citons à titre d'exemple, le contrôle juridictionnel du juge des comptes (fondé par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), 2013) et le (Décret portant règlement général sur la comptabilité publique, 2014), selon lequel les comptables publics sont tenus de produire et de transmettre à la Cour des Comptes, le compte de leur gestion sur chiffres et sur pièces de l'année N, au plus tard le 31 mars pour l'un et le 31 juillet pour l'autre, de N+1, en vue de donner à voir l'exécution des recettes et des dépenses ; le contrôle de l'exécution du budget exercé par la cour des comptes qui permet de

produire un rapport de performances destiné au parlement ; le contrôle de l'action du gouvernement et de l'utilisation des ressources publiques par le Parlement et qui permet d'obtenir une information exhaustive sur la politique du Gouvernement, etc.

Revue de littérature

La littérature archivistique fait état d'écrits divers dans le domaine de la reddition des comptes. Mourier & Caya (2011) en posant les questions les archives pour quoi, pour qui et par qui ? ont identifié le rôle d'information du citoyen et d'appui pour les gouvernants en vue de rendre compte de leurs actions et satisfaire les exigences de bonne gouvernance et l'exercice de la démocratie. Pam (s. d.), montre l'indispensable recours aux archives « pour déterminer la traçabilité des décisions administratives et évaluer la responsabilité de l'action des administrateurs ayant eu à gérer les affaires publiques ». Il pose la question de savoir s'il est possible de rendre compte de manière fidèle d'une gestion si les documents devant servir de preuve ont disparu ou introuvables faute d'une gestion rigoureuse du patrimoine documentaire. Il en appelle au renforcement des lois et à une bonne gestion des archives en vue de faciliter l'exercice de la reddition de compte. Seck (2009) en mettant l'accent sur la valeur des archives courantes pour le contrôle citoyen (pendant que les projets sont encore en cours), dénonce le niveau hiérarchique relativement bas qu'occupent les Archives dans la hiérarchie administrative du Sénégal, ce qui ne facilite pas une collaboration directe entre l'archiviste et les premiers responsables des structures en vue de permettre à celui-ci de jouer son rôle de garant du contrôle citoyen de l'Administration ; car affirme-t-il « Sans une bonne politique d'archives, point de bonne gouvernance ». Jolinon (2020), affirme que : « (...) la gestion des documents [est] à la base de la capacité de tout gouvernement à fournir des services à ses administrés, à concrétiser son devoir de rendre des comptes aux citoyens et à protéger leurs droits ».

Tel que montré ci-dessus, la redevabilité a deux dimensions : l'offre et la demande. Les différents écrits qui portent sur le sujet montrent le lien indispensable entre l'obligation de rendre des comptes et les archives ainsi que le rôle de preuves, de traçabilité et d'information qu'elles y jouent. Mais les auteurs n'ont pas précisé la manière dont les archives accomplissent leurs rôles dans l'une ou l'autre des deux dimensions de la redevabilité (l'offre et la demande). Les études n'ont ni situé la place des archives dans la démarche d'offre de reddition de compte ni déterminé les types de documents produits et leur apport dans l'élaboration de cette offre.

Méthode et données

Nous avons d'abord procédé à la recherche documentaire pour collecter d'une part, les données nous permettant d'identifier les situations amenant à la demande de redevabilité et d'autre part, les finalités desdites demandes. Les données collectées sont synthétisées dans les tableaux 1 et 2, ci-dessous.

Tableau 1 : Situations amenant à la demande de redevabilité

Domaines	Situations
Exécution des projets et programmes	Non démarrage, retard dans le démarrage, arrêt brusque, etc.
Transparence administrative	Manque de transparence, opacité dans la gestion, gestion solitaire, etc.
Qualité des produits et services	Insuffisance de qualité des produits et services fournis
Respect des normes	Irrégularités, comportements déviants, etc.
Confiance	Perte de confiance, rumeurs, suspicions, etc.
Accès à l'information	Non accès à l'information, difficulté d'accès à l'information, insuffisance d'information, la quête d'information, etc.

Tableau 2 : Finalités des demandes de redevabilité

Composantes d'un mécanisme de redevabilité	Finalités des demandes d'information
Responsabilités	Identifier les personnes responsables ; Connaitre les obligations, les engagements, les objectifs et les normes ; etc.
Action et évaluation	Contrôler, mesurer, évaluer, assurer l'atteinte des objectifs ; Améliorer la qualité des produits et des services fournis
Rapportage	Amener à rendre compte, à s'expliquer ;
Ouverture et transparence	Faire respecter les normes et les engagements pris ; Dénoncer les déviations et le non-respect des normes ; Obtenir des preuves et situer les responsabilités ; Prendre des décisions, poursuivre en justice et sanctionner ; Contribuer, s'impliquer ; Réduire le niveau de corruption, ; Créer et accroître la confiance entre citoyens et décideurs ; etc.

Ensuite, nous avons procédé à l'analyse du mécanisme de redevabilité pour identifier les types d'informations produits, ce qui nous a permis de déterminer

les documents d'archives spécifiques produits. La littérature présente différents modèles de mécanisme. Nous nous sommes inspirés de celui présenté par Ahlonsou (2017) et celui proposé par Malhotra (OCDE, 2015) pour confectionner un modèle d'analyse de mécanisme de redevabilité. Notre modèle comporte les étapes suivantes : la définition des objectifs et la responsabilisation, l'action et son évaluation, le rapportage, l'ouverture et la transparence. Cette analyse nous a permis d'identifier les types de documents produits qui sont présentés dans le tableau 3.

Tableau 3 : Types de documents produits par un mécanisme de redevabilité

Composantes d'un mécanisme de redevabilité	Types de documents
Responsabilités	Contrats (engagements, contrats, cahier de charge, lettre de mission, etc.) ; Acte de nomination ; etc. Planification : documents de projet, documents de politique, plan d'action, etc. Normes : actes normatifs administratifs (lois-décret-arrêté-note de service, etc.) ; code d'éthique et de déontologie ; etc. Procédures et les bonnes pratiques ; etc.
Action et évaluation	Plans d'action, Budgets (lois de finances) ; Rapports de contrôles et d'inspection : rapports des audits internes et externes, rapport d'inspection, rapport d'évaluation, etc.
Rapportage	Rapport de gestion ; compte rendu de gestion ; Pièces justificatives appuyant le rapport de gestion ; (Exemple : Redevabilité des comptables publiques en vertu de la loi : Compte de gestion appuyés des pièces justificatives des recettes et des dépenses) ; etc.
Ouverture et transparence	Guides de processus de participation citoyenne ; Décisions prises lors des sessions (exemples : affichage des décisions prises aux sessions des conseils communaux) ; etc.

Résultats

L'analyse des composantes d'un mécanisme de recevabilité a révélé la production de documents types pour satisfaire les demandes d'information des Institutions

de l'Etat et des citoyens. Ce sont notamment : les budgets, les documents de projets et programmes, les contrats, les actes nominatifs, les actes normatifs, les plans d'action, les rapports d'audits et d'évaluation, les rapports de gestion et leurs pièces justificatives, etc. Ces différents documents sont des archives ; les archives sont définies comme étant « l'ensemble des documents, quels qu'en soient la nature, la date, la forme et le support matériel, élaborés ou reçus par une personne physique ou morale de droit public ou privé, dans le cadre de son activité... » (Décret portant attributions, organisation et fonctionnement des Archives Nationales, 2007) (Présidence de la République du Bénin). Dans le cadre de la redevabilité, les archives permettent d'une part, aux décideurs et aux gestionnaires, d'assurer la traçabilité et la conservation des décisions prises, d'élaborer leur rapport de gestion qui doit contenir des informations factuelles, d'en fournir les preuves et d'assurer la transparence administrative. D'autre part, les archives permettent aux demandeurs de redevabilité, de s'informer sur les décisions, les projets et programmes, l'emploi des ressources publiques ainsi que l'obtention de preuves pour situer les responsabilités, poursuivre et sanctionner les comportements déviants. Si les archives jouent un rôle indispensable dans la reddition des comptes, c'est à travers le mécanisme de redevabilité qui permet à la fois de produire des documents types pour l'exercice de la redevabilité, de donner aux personnes soumises à la redevabilité des moyens fiables pour s'acquitter de leur obligation de rendre des comptes et aux citoyens de jouir de leur droit de demander et d'obtenir des comptes.

Résultats et discussion

La méthode utilisée pour obtenir ces résultats est basée sur l'analyse du mécanisme de la redevabilité dont le modèle théorique et les composantes peuvent variés d'un auteur à un autre. Cependant, cela ne remet pas en cause le fait que l'analyse d'un tel mécanisme permet l'identification de documents spécifiques produits, utilisés, demandés et fournir au titre de redevabilité. Une telle analyse peut être recommandée aux personnes exerçant des activités soumises à redevabilité pour leur permettre de produire et archiver des documents nécessaires pour assumer leur responsabilité et se défendre en cas d'interpellation sur leur gestion. Les archivistes peuvent également l'utiliser pour identifier les risques qui pèsent sur certains documents lors de l'élaboration du plan de classement et du tableau de gestion. L'exemple palpable est l'exécution comptable du budget de l'Etat dont doit rendre compte les comptables publics devant la cour des comptes au moyen d'un compte de gestion sur chiffres et sur pièces. Le compte de gestion sur pièces, constitué entre autres, de mandats payés et des pièces justificatives de recettes et de dépenses, est élaboré et transmis au plus tard le 31 juillet de l'exercice de l'année n+1. Ce qui fait que ces documents justificatifs des dépenses et des recettes du Budget de l'Etat, bien qu'ils soient des

documents d'archives, ne sont pas versés au service des archives du Trésor public et donc ne sont pas pris en compte dans le tableau de gestion des archives, tel que décrit par Sounnouou & Mêgnigbêto (2021).

Conclusion

Les archives contribuent à l'obligation de rendre compte de trois (03) manières : d'abord, elles permettent de documenter le mécanisme de redevabilité à travers la production de documents spécifiques par l'Administration, tels que les budgets, les plans d'action, les rapports d'évaluation, les rapports d'audits et d'inspection, les rapports de gestion et les pièces justificatives ; elles servent ensuite de source d'information aux gestionnaires pour élaborer leur rapport de gestion ; et enfin, elles accompagnent le rapport de gestion lors de sa transmission aux demandeurs de redevabilité, ce qui permet de mettre à la disposition des demandeurs une information fiable appuyée de preuves. Ainsi, les archives occupent la grande partie de l'information fournie au titre de redevabilité et constituent le contenu d'une offre de redevabilité. Elles permettent de garantir une administration transparente, servent de moyen aux personnes redevables pour assumer leur responsabilité et constituent pour les citoyens demandeurs de redevabilité une source d'information pour situer les responsabilités, poursuivre en justice et sanctionner. Ce faisant les archives permettent à la redevabilité d'atteindre ses objectifs d'efficacité, de transparence administrative, de réduction du taux de corruption et d'assurer un développement durable. Mais il convient de signaler que les archives ne peuvent jouer ces rôles que si elles sont produites, organisées et conservées selon les normes. C'est pourquoi il importe, à la suite de cette étude théorique, d'examiner comment ces types de documents sont organisés et conservés ainsi que les mécanismes mis en place pour en faciliter l'accès aux citoyens.

Références bibliographiques

- Ahlonsou, L. (2017). Intégration de la redevabilité dans la planification du développement au Bénin : Étude de cas.
- Labo Citoyenneté. (2018). Référentiel sur la redevabilité financière.
- Lafarge, F. (2016). Rendre des comptes—Rendre compte. 2016/4 N°160, 985-998. <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2016-4-page-985.htm>
- Mourier, J., & Caya, M. (2011). Les archives pour quoi ? <https://www.piaf-archives.org>
- Mvondo Jolinon, D. (2020). Archives et transparence administrative et financière, archives et bonne gouvernance.

OCDE. (2015). Coopération pour le développement : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action (ISBN 978-92-64-23508-3 (PDF) ; ISSN 2074-7748). <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-fr>

Pam, A. A. (s. d.). Archives, Mémoire et Développement : L'usage des archives dans le processus décisionnel des administrations sénégalaises.

Pras, B. & Philippe. (2013). Obligation de rendre des comptes : Enjeux d'efficacité et de légitimité. 2013/8 N° 237, 13 à 32. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2013-8-page-13.htm>

Décret portant attributions, organisation et fonctionnement des Archives Nationales, Pub. L. No. 2017-532 (2007).

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), Pub. L. No. 2013-14 (2013).

Décret portant règlement général sur la comptabilité publique, Pub. L. No. 2014-571 (2014).

République du Bénin, SNV, VNG International, & Koninkrijk Nederlanden. (2011). Guide d'exercice de reddition de comptes au niveau communal.

Seck, A. S. (2009). Sans une bonne politique d'archives, point de bonne gouvernance. <https://www.pressafrik.com>

Sounnouou, E., & Mêgnigbêto, E. (2021). Le dossier : Une notion archivistique à la fois simple et complexe, linéaire et non linéaire. <https://eustachem.ilemi.net>

Vielajus, M. (2010). Le défi de la « redevabilité » des agences de développement dans leur pays et face à leurs pairs : Etude comparative (Notes Méthodologiques (Rapport d'étude) No 04). http://www.institut-gouvernance.org/docs/redevabilite_afd.pdf