

**LE SERVICE PUBLIC CAMEROUNAIS COMME  
FONDEMENT DOCTRINAL EN SCIENCES  
DU DOCUMENT**



**Jacques Albert MONTY**

*Assistant, UYII, ESSTIC*

[jalbertmonty@gmail.com](mailto:jalbertmonty@gmail.com)

## RÉSUMÉ

Cet article vise à analyser le document administratif du point de vue des SIC. Le principe de gratuité au cœur de l'action du service public semble aussi toucher l'accès aux documents administratifs. Pourtant, à observer les pratiques d'accès auxdits documents, le service public peut se construire sur la base des dynamiques internes et externes à l'administration. Quels sont les éléments permettant d'appréhender les dynamiques liées aux restrictions d'accès dans la construction du service public ? La question d'accès aux documents administratifs peut dès lors se poser en termes de capacité fonctionnelle (outils, techniques ou qualité). Pour le montrer, nous mettons à contribution la théorie du document afin d'articuler de façon pertinente et cohérente, les facettes administratives de la science du document.

**Mots clés :** Document ; document administratif, accès à l'information ; normes d'accès aux documents ; document restrictif

## SUMMARY

This article aims to analyse the administrative document from the ISC point of view. The principle of gratuitous at the heart of public service action also seems to affect access to administrative documents. However, to observe the practices of access to these documents, the public service can be built on the basis of internal dynamics and external to the administration. What are the elements that make it possible to understand the dynamics linked to access restrictions in the construction of public services ? The question of access to administrative documents can therefore be posed in terms of functional capacity (tools, techniques or quality). To illustrate, we use the theory of the document in order to articulate in a pertinent and coherent way, the administrative facets of the science of the document.

**Keywords :** Document; Administrative document, Access to information; norms of access to documents, restrictive document

## INTRODUCTION

Chaque milieu politique, économique, culturel ou social dans lequel s'insère une administration a une influence particulière sur cette dernière. L'administration publique camerounaise n'est pas en marge de cette réalité. Néanmoins, pour la comprendre, on peut à la fois l'entrevoir dans sa dimension fonctionnelle et dans sa dimension organique. De ces deux dimensions, l'administration publique est selon Anicet Abanda Atangana<sup>1</sup> un «*ensemble de services publics destinés à fournir des prestations ou à réaliser des activités d'ordre divers visant à promouvoir le bien être collectif de la société dans le sens du "développement"*». Deux approches phares peuvent dès lors orienter notre angle d'analyse. Tout d'abord, la diversité des pratiques administratives permettant de constater un pluralisme de jeu des acteurs dans la relation administrative (I), mais aussi, celle de la reconstruction entre la sphère publique et la sphère privée (II) et la perception d'une influence multiforme dans la construction de la relation administrative (III).

### **I La diversité des normes mobilisables dans la restriction d'accès aux documents administratifs**

Gerhard Anders mobilise dans une étude menée au Malawi, les «*normes bureaucratiques officielles*»<sup>2</sup>, les «*normes régissant les relations sociales*»<sup>3</sup> et les «*normes informelles internes à l'administration*»<sup>4</sup> comme formes d'expression des acteurs mettant en perspective la relation administration – administrés. Ces trois types de normes peuvent également renvoyer à la réalité du terrain camerounais surtout, pour ce qui est de la pratique restrictive d'accès aux documents administratifs. C'est à partir de ces normes que se construisent les différentes règles restrictives. En deux temps, nous allons rendre compte de la vitalité de ces normes. D'abord, par les pratiques restrictives d'accès à partir des normes préétablies (1), mais aussi, des pratiques restrictives qui sont source de création des normes (2).

#### ***I.1 La pratique restrictive d'accès aux documents administratifs à partir des normes préétablies***

Comme dans toutes les administrations, l'Administration publique Camerounaise possède un ensemble de règles formelles et impersonnelles régissant la relation administration – administrés. Dans le cas de la gestion des documents administratifs, plusieurs normes peuvent être mobilisées en fonction de la sensibilité professionnelle

mais, nous distinguons deux types pour ce qui est des pratiques d'accès aux documents administratifs au sein de l'Administration Publique Camerounaise (APC). Sur le terrain, une observation nous amène à considérer les normes de portée générale et les normes d'accès aux documents administratifs qui sont spécifiques à chaque administration.

Les normes de portée générale s'appliquent à toutes les structures et à tous les métiers de la sphère publique, et sont dans la plupart des cas formelles et impersonnelles. Dans *Le Phénomène bureaucratique*, au chapitre consacré sur les problèmes de gouvernement posés par le fonctionnement d'une organisation, Crozier pense que, lorsque les règles sont formelles et impersonnelles, elles participent à l'uniformisation des actes administratifs et permettent de lutter contre l'arbitraire, augmentant la prévisibilité des comportements. Dans le contexte camerounais, même les administrations privées investies d'une mission rentrent dans ce périmètre selon l'article 2 (3.2) de la loi n°2000/010 du 19 décembre 2000. C'est cette dernière qui régit de manière générale la gestion des documents administratifs, et de manière spécifique, leur accès. Parmi ces textes de portée générale, nous pouvons relever qu'au lendemain des indépendances, l'APC s'est dotée d'un ensemble de textes<sup>5</sup> qui fixent les méthodes de traitement, de circulation, de classification, de communication et de conservation de tout document ou information ayant un caractère confidentiel<sup>6</sup>. De manière plus solennelle, le texte fondamental confirme ce caractère protecteur du contenu des documents par la formule consacrée suivante: «*le secret de toute correspondance est inviolable. Il ne peut être porté atteinte qu'en vertu de décisions émanant de l'autorité judiciaire*»<sup>7</sup>. La loi fondamentale s'oppose ainsi contre toute violation du contenu d'un document sauf, pour des cas autorisés par la loi. Cette inviolabilité a pour seul objectif, de construire le caractère restrictif du document administratif. Ce dernier peut ainsi être selon des dispositions législatives: secret, confidentiel ou encore déterminer un caractère restrictif en fonction de l'usage ou de son traitement.

Pour ce qui est des normes spécifiques, elles s'imposent aux gestionnaires des documents administratifs comme outils mais aussi, comme procédures. Comme outils, elles relèvent des savoirs acquis durant leur formation et permettent de prendre en charge le document de sa création à sa conservation afin d'être communiqués aux usagers. Chaque opération de la chaîne de gestion du document est ainsi adossée sur une norme ou des règles préétablies. Autant ces normes sont spécifiques à la gestion des documents administratifs, autant, elles sont

particulières pour chaque administration. Néanmoins, elles participent toutes à consolider le principe d'accès indirect aux documents administratifs. Au ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT), nous en avons recensé quelques unes notamment: un manuel de procédures; une norme de description; un plan de classement ; un calendrier de conservation et d'élimination et des outils de recherche. Chaque outil est spécifique dans sa manière d'aborder l'accès indirecte aux documents ; En prenant uniquement l'exemple du manuel de procédures, il est cet outil qui énumère les règles imposables aux gestionnaires pour chaque étape d'une opération de la procédure. La pratique de la restriction d'accès aux documents administratifs exige ainsi des acteurs, la mobilisation des règles comme outils mais aussi, comme procédures.

### *1.2 La pratique restrictive d'accès aux documents administratifs comme source de création des normes informelles*

Les pratiques restrictives d'accès aux documents administratifs permettent d'appréhender «*les normes informelles interne à l'administration*» évoquées supra. Après avoir évoqué deux premières catégories de normes, cette dernière nous donne l'opportunité d'apprécier dans l'espace et le temps, la construction par les acteurs des pratiques de contournement des restrictions d'accès aux documents administratifs. A partir de ses pratiques, Olivier De Sardan analyse le fonctionnement des administrations des pays francophones d'Afrique de l'Ouest <sup>8</sup>, par une approche déterminée autour de trois éléments. La réflexion de cet auteur tourne autour de la prise en compte des «*normes pratiques*» <sup>9</sup>, à côté des «*normes officielles*» <sup>10</sup> et des «*comportements*» <sup>11</sup> pour rendre compte de la complexité des rouages administratives. Ce socio-anthropologue vient ainsi densifier et enrichir les positions de Jeanne Becquart-Leclercq dont les travaux basés sur la corruption systémique mettent en exergue, la prise en compte de deux ordres. Selon cet auteur, tout système culturel est constitué d'une réalité qui s'articule autour de: «*(...) l'ordre du symbolique et l'ordre du stratégique*» <sup>12</sup>. Nous prenons en compte uniquement les comportements pour apprécier ces deux ordres.

En prenant pour référence l'étude de Boyomo Assala sur la construction de la paix par les médias, nous pouvons également dire pour ce qui est de l'accès aux documents administratifs que: «*la lecture de certains titres et articles de la presse camerounaise (...) peut difficilement éviter de conduire à l'action exacerbatrice des médias (...)*» <sup>13</sup>. Certes, il s'agit d'un phénomène que l'on observe partout dans

le monde et que l'on a baptisé «*wikileaks*» dans le cadre des fuites sur les câbles diplomatiques et «*vatileaks*» dans celles du Vatican. Dans les deux cas, il était question d'accès aux documents administratifs ou information ouverte, signe d'une véritable parturition douloureuse destinée à rompre le cordon ombilical entre restriction ayant nivelé la relation entre l'administration et les administrés et la renaissance d'une liberté retrouvée. Ces deux exemples illustrent bien la spécificité d'un contexte attisé par les médias qui ont fait du document leur cheval de bataille au point de transformer l'accès à ceux-ci comme enjeu social majeur. Au Cameroun, quelques titres rapidement évoqués, permettent également de cerner la construction du «*camerleaks*» afin d'apprécier l'ampleur des fuites des documents administratifs dans les médias ou du contournement aux règles restrictives d'accès aux dits documents. L'analyse des pratiques restrictives d'accès aux documents administratifs impose la prise en compte des formes d'expression des différents acteurs: administration, agents publics, administrés et même de celles de la société civile et parfois de la presse écrite. Pour cette dernière forme d'expression, nous partirons des exemples concrets de documents administratifs et de ceux qualifiés de confidentiels publiés dans les journaux:

- nous pouvons illustrer les dires par la publication de l'hebdomadaire d'information *Repères* qui titrait en *Une* de son édition du 24 avril 2013 «*WANTED. Mandat d'arrêt contre Dooh Collins*». A bien y regarder entre les lignes, il y apparaît une autre dimension du confidentiel. Dans les colonnes de l'article consacrées à cette actualité, A. L. Mbyé auteur de l'article donne l'information suivante : «*...par ma dépêche de ce jour, j'ai demandé au chef service central des recherches judiciaires de la gendarmerie nationale, et au directeur de la police judiciaire de me faire connaître l'état d'exécution de mes instructions dans l'affaire citée en objet* ».

Une ligne plus loin il poursuit, «*Par la même dépêche, j'ai réitéré à ces OPJ (officiers de police judiciaires, (...), le visa de mon parquet sur l'interdiction de sortie du territoire national tout en leur demandant de recueillir, par toutes les voies de droit, les explications du susnommé sur procès-verbal à me faire tenir* ».

Ces propos seraient extrait d'une correspondance du procureur général près le Tribunal Criminel Spécial (TCS) adressée au ministre d'Etat en charge de la justice à titre de compte rendu. Les extraits publiés de ce document révèlent au grand jour, des informations censées circuler entre deux administrations mais qui se retrouvent dans les mains d'autres destinataires que ceux originellement visés. Au-delà de cet aspect des choses, il se dégage aussi qu'une partie de cet extrait révèle

au grand jour, des *instructions* qu'auraient données le procureur général aux OPJ. Le confidentiel prend donc ici, la dimension d'*instructions* mais également celle de document dont le détenteur n'en est pas le destinataire ;

-l'autre point sur lequel nous nous arrêtons et au-delà de l'aspect explicite et documenté du confidentiel développé ci-dessus, est le côté implicite du confidentiel. Ce côté implicite du confidentiel touche à la «*mission secrète*» dont Dooh Collins aurait été investi. La révélation de «*mission secrète*» est rendue publique dans la presse par la supposée liste des comptes bancaires même si, officiellement, aucune voix n'est venue confirmer son existence. Le confidentiel à ce niveau va plus loin que cette mission particulière et touche aux affaires de l'Etat, il se confond d'ailleurs à une «*mission d'espionnage*». Nous sommes là dans un scénario digne d'*espionnage* avec un «*agent secret*» pour acteur principal. En rappel, le souci de l'Etat demeure dans ce cas, le recouvrement des fonds distraits par certains hauts commis de l'Etat. Il s'agit là, d'une action orientée vers le «*secret d'Etat*» dont le traitement concerne une affaire précise; celle qui porte dorénavant le nom d'«*opération épervier*» ou opération d'assainissement des mœurs publiques contre la corruption selon, la présentation officielle par les autorités camerounaises.

Il faut relever que dans les différents points cités plus haut, aucune source officielle n'est donnée. En effet, l'accès aux sources d'information est officiellement ouvert et recommandé par les textes qui régissent la profession de journaliste, dès lors le reporter dispose de toutes les accréditations indiquées. Seulement, la réalité est autre dans l'exercice du métier, dans la quête de l'information, même les plus «*triviales ou évidentes*». Cette quête de l'information bute sur différents obstacles ou barrières, telles la rétention de l'information, la discrimination faite par le détenteur de l'information, selon que le média qui sollicite l'information est de la sphère publique ou privée, les lourdeurs dans l'obtention des visas ou des autorisations de communiquer. L'autorisation de communiquer que s'arrogent parfois des personnes du service fournisseur de l'information, qui bien que n'étant pas la personne indiquée de par sa qualification ou sa maîtrise du dossier pour fournir l'information, s'octroie de par sa position hiérarchique le droit de parler simplement pour se mettre en exergue.

Malgré ces obstacles à l'accès à l'information venant des administrations publiques, le flux d'informations, même des plus confidentielles n'a cessé de connaître une expansion dans les colonnes

des organes de presse. C'est simplement que les journalistes ont devant ces barrières, développé des mécanismes de recherche des informations et mis parfois en place des réseaux pour les obtenir et les diffuser. Le fonctionnement des réseaux relationnels, personnels, administratifs, politiques, économiques ou sociaux donne dès lors, l'occasion sur la base des règles différentes de celles officielles, d'envisager d'autres normes comme l'a si bien évoqué Gerhard Anders. Ce dernier les définit comme «*régissant les relations sociales*». Celles-ci existent car, il y a toujours une imprévisibilité des comportements, une dimension irréductiblement imprévisible de forme d'organisation à travers des contingences des situations organisationnelles.

## II. Complexité du jeu des agents publics dans la pratique restrictive d'accès aux documents administratifs

Les agents publics en service au sein de différentes institutions administratives sont la transposition de la réalité de la pluralité des statuts dans l'administration publique camerounaise. Dans la relation administrative, les fonctionnaires de la documentation sur la base d'interactions avec différents statuts<sup>14</sup>, finissent par se retrouver dans une logique d'appartenances multiples. Ils sont en contact avec plusieurs unités administratives (comptabilité, juridique, technique, Ressources Humaines...) afin de maîtriser les supports et les contenus des documents produits à chaque niveau. Sur la base du statut des fonctionnaires de la documentation<sup>15</sup>, chaque cadre réside sur un périmètre de pouvoir qui peut s'élargir en fonction du contact avec d'autres unités administratives. Comprendre l'existence de ces pouvoirs, des positions hiérarchiques et du fonctionnement d'une administration nécessite dès lors comme le pense Yannick Jaffre «*(...) d'aborder conjointement non seulement leurs statuts professionnels, mais aussi, leurs appartenances familiales et sociales (...)*»<sup>16</sup>. Cette démarche permet de comprendre entre autre, la raison pour laquelle, les différents statuts des acteurs peuvent être mobilisés dans la considération d'une certaine rationalité d'action des agents publics.

Finalement, pour le cas des documents administratifs au MINEPAT, il arrive qu'une unité administrative retienne des documents au-delà de la période de conservation réglementaire. Cette rétention peut se justifier uniquement sur la base de l'utilité administrative desdits documents; action ne reposant sur aucun texte. Une telle règle tacite de pouvoir apparaît comme pouvant se négocier essentiellement à partir des dysfonctionnements bureaucratiques. Ces derniers sont une

réalité dans toute organisation car, c'est grâce aux dysfonctionnements que l'organisation n'impose pas comme le pense Crozier. Pour cet auteur, c'est la manière de traiter les dysfonctionnements dans l'organisation qui permet de créer de nouvelles règles pour remédier aux dysfonctionnements. A sa suite, Gerhard Anders par une réflexion dont l'essence n'est pas loin de la précédente, arrive à la conclusion selon laquelle : « *les fonctionnaires sont des agents actifs qui exploitent les ambiguïtés et les failles du pluralisme juridique. Même les fonctionnaires les plus bas dans la hiérarchie occupent une place relativement privilégiée* »<sup>17</sup>. A la suite de ces deux auteurs, nous pouvons penser que très souvent, ceux des acteurs qui décident ne connaissent pas l'essence des problèmes et ceux qui connaissent les problèmes n'ont pas le pouvoir de décision.

Alice Nicole Sindzingre pense par contre que l'orientation de l'action des acteurs se situe entre: « *accepter ou récuser les contraintes issues des différentes appartenances* »<sup>18</sup>. Une thèse quelque peu nuancée par celle de Crozier, Michel et Friedberg<sup>19</sup> pour qui, les jeux des acteurs reposent plus sur la négociation que sur la confrontation, ils forment des systèmes d'action concrets qui sont des ensembles de jeux structurés. Ces derniers sont néanmoins, comme on le constate dans l'administration publique camerounaise, influencés notamment par les organigrammes formels mais aussi, par la manière de gérer les zones d'incertitudes. Tous ces allers et retours entre « *acceptation* » et « *récusation* » ou entre « *confrontation* » et « *négociation* » peuvent être qualifiés comme le pense Blundo Giorgio d' « *ajustements situationnels* »<sup>20</sup>. Ce sont ces derniers qui permettent d'apprécier les positions des acteurs et leur inscription dans un registre normatif particulier.

### ***II.1 La reconfiguration du service public à partir de la pratique restrictive d'accès aux documents administratifs***

Béatrice Hibou en parlant de « *restituer la montée des acteurs privées (...), des réseaux (...) ainsi que le rôle accru des logiques économiques et financières* » et également « *traduire la poursuite de la formation de l'Etat, à travers des processus des renégociations permanente des relations entre "public" et "privé" et à travers des processus de délégation et de contrôle ex-post* »<sup>21</sup>, souhaite proposer par cette approche, la dynamique existante ou recherchée dans la métamorphose d'un Etat par la relation public-privé. Pour leur part, la participation à une telle œuvre passe également par des « *formes de privatisation informelle* »<sup>22</sup> des services publics. Il peut être difficile de penser et d'imaginer une « *privatisation* », sans la considérer dans son sens large et non selon une acceptation restreinte mettant en exergue

une opération de transfert de capital public économique mais, plutôt d'envisager une intermédiation du service public pour ce qui est de l'accès aux informations publiques à travers un organe de médiation. A ce moment et comme le pensent les deux socio-anthropologues cités précédemment, «*les formes de privatisation informelle*» se traduisent en «*un phénomène informel d'appropriation privative des procédures et moyens qui demeurent des prérogatives de l'Etat, en apparence plus que dans les faits.*»<sup>23</sup>. L'appropriation mise en œuvre comme stratégie par ces auteurs peut permettre de dépasser les interrogations sur la privatisation du service public en la classant dans le registre: «*organique, fonctionnel, personnel*»<sup>24</sup> évoqué par Pierre Devolve. La pratique restrictive d'accès aux documents administratifs apparaît dès lors en fonction du type d'acteur, des stratégies élaborées par les agents publics et qui peuvent être qualifiées de privatisation «*interne*» à l'administration, mais aussi, de privatisation «*externe*».

Tout compte fait, pour dépasser les interrogations relatives à une appartenance à un secteur d'activité ou à un type d'organisation ou de fonction, les pratiques restrictives d'accès aux documents administratifs nous donnent l'occasion d'identifier à la fois des organigrammes parallèles comme nous l'avons déjà souligné, mais également l'application de normes autres que celles officielles. Cet ensemble de pratiques informelles d'accès aux documents administratifs déclenchent sans le vouloir, un chevauchement entre espace public et privé. Les agents publics en action dans le processus d'accès aux documents administratifs, mettent en exergue leurs stratégies sous la couverture du socle public. Pourtant, à la réalité, certaines des pratiques des acteurs avec lesquels les agents publics tissent des connexions relèvent des logiques privées.

## ***II.2 La contribution des acteurs dans la redéfinition de l'espace public***

Par un vaste mouvement de pénétration des pratiques et du patrimoine informationnel administratif, l'espace public camerounais se trouve semble-t-il emprisonné alors que les médias locaux paraissent brandir leur succès sur une administration contrôlée sur le plan médiatique. Une forme de banalisation du document présentée comme relevant de la nature même de la vie sociale, et une surévaluation administrative semblent avoir acquis un statut consensuel du document administratif. La question de la contribution des acteurs soumis à la relation administrative, et plus particulièrement des acteurs, est au centre de la prise de responsabilité des uns et des autres dans la défense de l'intérêt général au sein de l'administration publique camerounaise, et de la gratuité qui accompagne le service public. En effet, l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose

que «*la société à le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration*». Dès cet instant, les agents publics sont tenus «*de répondre de leurs actes, de leurs attitudes, de leurs comportements, de leur silence, de leurs abstentions, par référence aux règles qui régissent leurs activités*»<sup>25</sup>

L'accès à l'information peut ainsi découler du mécanisme officiel avec un répondant ou une source qui ayant reçu suite à une demande officielle d'information ou un protocole d'interview, ou encore d'une autorisation de communiquer, vous donne toutes les informations nécessaires, et qui par sa volubilité ou par son manque d'expérience dans cet exercice, communique sans discriminer même des informations à garder confidentielles. L'enquête menée sur le terrain a conduit à conclure que la source peut-être aussi un responsable ou un cadre dans une administration publique, qui détenteur de l'information sollicitée de par ses connaissances et jugeant par lui-même qu'il n'y a aucune raison de ne pas la communiquer, accepte de la communiquer bien que n'ayant pas reçu mandat de la part de sa hiérarchie de le faire, mais à condition que le demandeur d'information préserve son anonymat. La source d'information peut aussi être une relation travaillant dans une administration publique et dont la rencontre s'est faite dans un cadre officiel tel une conférence, un séminaire, soit dans un cadre privé formel ou informel. La source pour un demandeur peut-être aussi, une relation amicale voire familiale, qui par sa position, mais surtout sa disposition, accepte de communiquer des informations à même d'intéresser le demandeur et par-delà le public. La source aussi peut être une relation fortuite travaillant dans une administration publique, ayant accès à des informations ou des éléments compromettants concernant des acteurs de l'administration, décide de les communiquer pour exprimer sa désapprobation, sa rancœur vis-vis de sa marginalisation ou de sa discrimination par cette administration ou les responsables de cette administration. Il y a également une autre catégorie de source ayant fait du «*commerce*» des informations ou documents une source de revenus, celle-ci est plus infime car en dehors des fournisseurs occasionnels, les fournisseurs permanents traitent uniquement avec les responsables principaux des médias, lesquels discriminent également dans le choix du journaliste à qui confier le traitement de l'information du fait de sa sensibilité et de la grande discrétion à observer durant les recoupements avant la publication de l'information. Dans la logique observée dans le fonctionnement de notre administration aujourd'hui et la bataille de clans qui semble avoir cours entre les dirigeants politiques, socio-administratifs, des réseaux plus importants de communication

informelle des informations publiques frappées du sceau confidentiel se sont développés et alimentent l'espace public en fonction des cibles contre ou vers lesquelles, elles sont destinées. Cet état de choses permet d'apprécier la nature de *l'influence subversive des médias*<sup>26</sup>.

### III. Perception d'une influence multiforme dans la construction de la relation administrative

Les documents administratifs sont un élément principal dans le développement d'une société. L'accès aux documents administratifs comme moyen mobilisable par l'administration pour atteindre ses objectifs et ses missions peut connaître une influence multiforme dans la relation entre l'administration et les administrés. Ces influences semblent être le moyen par lequel apprécier comment certains acteurs agissent et réagissent dans un tel système. Par leurs contenus et les interactions observées entre les différents acteurs de la relation administrative, ils exercent une influence directe sur ladite société tant, d'un point de vue politique (1) que culturel (2).

#### III.1 Influence politique

Entre 1960 et 1990, les documents administratifs ont servi d'élément clé aux différents gouvernements camerounais dans le monopole étatique sur les libertés individuelles. Ce constat découle du fait que, ce soit avec le parti unique ou avec le multipartisme, la position officielle, c'est-à-dire celle du Gouvernement, milite toujours pour un monopole de l'information avec pour corolaire, la défense d'une seule «vérité». L'influence et l'impact des documents administratifs sur la vie politique sont dès lors réduits par le renforcement de mesures restrictives à travers des textes législatifs et réglementaires limitant l'accès à leur contenu. Cet encadrement législatif et réglementaire correspond également au contrôle des libertés, marqué non seulement par l'instauration du monolithisme et de la pensée unique mais aussi, par celui du parti unique. Dès les premiers signes de l'ouverture politique, la presse écrite notamment va prendre les devants dans la publication de certains documents administratifs<sup>27</sup>. Ces publications sont la démonstration du contournement des mesures restrictives mises en place par le Gouvernement. Cette presse écrite va ainsi apparaître comme une véritable tribune d'expression, tout en se transformant et se positionnant comme élément d'influence politique et surtout médiatique. On observe que les révélations, les investigations ou les mises sur la place publique des documents administratifs tendent à perturber l'ordre établi et à remettre en cause l'autorité et la légitimité

des agents publics. Toutefois, dans ces conditions, la mise en place d'une instance de médiation peut contribuer à donner plus de cohérence et d'objectivité à l'action publique et garantir l'équilibre et la diversité des positions des acteurs.

Tout compte fait, sur le plan politique, la pratique restrictive d'accès aux documents administratifs laisse apparaître un goût pour la dissimulation et une extension considérable des zones d'ombres dans l'exercice du pouvoir par l'Etat. Dans ce cas, le secret est synonyme de l'agir politique. Il s'agit d'un «*secret de l'action*»<sup>28</sup>, visant à assurer la surprise dans les événements et les actions. Ce secret de l'action semble s'appuyer sur l'antienne selon laquelle «*l'information est le pouvoir*». En effet, ce pouvoir ne peut s'exercer sans un recours à une exigence démocratique de transparence. En donnant à tous les acteurs la possibilité de consulter les documents administratifs relatifs à l'action de l'administration et les informations sur lesquelles se fonde sa décision est un outil essentiel permettant d'améliorer le fonctionnement d'une démocratie, par la transparence, la concertation et l'ouverture à de nouveaux points de vue, et renforcer ainsi l'efficacité de l'action publique. Afin de démocratiser ce pouvoir en France, le Conseil National du Numérique a déclaré en 2016 que : «*l'ouverture des données publiques n'est (...) pas une fin en soi, mais un moyen de créer de nouveaux services pour les citoyens, d'améliorer le fonctionnement des administrations et de répondre à l'exigence démocratique de transparence de la puissance publique*»<sup>29</sup>.

### III.2 Influence culturelle

C'est avec un auteur comme Alain Dewerpe qu'il est possible d'appréhender la complexité et la multiplicité d'informations soumises aux pratiques restrictives. Pour lui, cette information est une forme de «*production culturelle contemporaine*»<sup>30</sup> qui prend plusieurs visages : espion, espionnage, service secret, coups tordus, sale guerre, manipulation. Toute chose qui laisse penser que l'accès à l'information et son contrôle s'inscrivent dans les problématiques étatiques. En se basant sur les travaux de cet historien consacrés au «*secret d'Etat*», nous pouvons également dire de la réflexion sur l'accès à l'information publique et les pratiques restrictives y relatives qu'«*en effet, pour étudier de telles conduites sociales, il faut d'abord dépasser le primat de la publicité dans les travaux et le débat scientifique, que contredit un domaine où les sources sont le plus souvent réservées et de crédibilité très incertaine*»<sup>31</sup>.

Cette position va encore plus loin lorsqu'il déclare qu'«*ensuite, il faut dépasser la domination qu'exerce l'image légitime de l'Etat et de ses acteurs.*» C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des sociétés

modernes et démocratiques, les acteurs favorables à un mouvement d'ouverture basé sur l'accès total aux informations administratives se développent, et soutiennent vigoureusement la cause de la transparence dans l'action publique<sup>32</sup>. La propagation de l'idéal démocratique et la mondialisation transforment de nos jours les mécanismes et les procédures d'accès à l'information publique. Dans ce registre, c'est le modèle Suédois qui est particulièrement érigé en exemple et qui a inspiré la plupart des régimes démocratiques dans le monde avec une législation basée sur l'accès aux documents publics<sup>33</sup>. L'idée majeure qui préside ce mouvement est d'opposer à la culture du secret, celle de l'accès à l'information pour tous les citoyens. Pour y parvenir, des mécanismes et des procédures sont convoqués pour rendre cet accès réel; d'où la mise sur pied de structures médiatrices comme la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) en France. Ces structures sont de véritables traits-d'union entre l'administration et les administrés sur les questions relatives à l'accès aux données publiques.

## CONCLUSION

A la lumière de ce que nous venons de présenter, notre travail peut se résumer en deux articulations: d'abord celui du document administratif comme objet mais aussi, comme fonction. Comme objet, il peut être qualifié d'objet spécifique d'étude, et qui peut être «vu» car perceptible par nos sens, «lu» parce qu'il se prête à la lecture et à l'interprétation et «su» car il fait référence à sa dimension sociale. Comme fonction, le document administratif est un outil d'aide à la communication dont la valeur informationnelle se négocie au cours d'actions et de situations particulières par des acteurs multiples.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMAMA B. (dir.), *20 propos sur l'administration publique camerounaise*, Yaoundé, MINFOPRA
- ANDERS, G. (2002), « Like chameleons. Civil servants and corruption in Malawi », in *Bulletin de l'A.P.A.D.*, n°23-24 [en ligne], consulté le 05/09/2016
- BLUNDO, G (2001), « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, n°20.
- BLUNDO, G (2007), Olivier De Sardan, Jean-Pierre (dir.), « *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)* », in *Bulletin de l'A.P.A.D./Karthala*, Paris,
- BLUMANN, C. (2007), « Quelques variations sur le thème du service public en droit de l'Union Européenne », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Lacheaume*, Dalloz, Paris,
- BOYOMO ASSALA, L-C (2002)., « Médias et conflits politiques au Cameroun. Construire la paix par les médias », in *Rapport de l'Atelier « Médias et conflits politiques au Cameroun, Institut PANOS*
- CHEVALIER, J., *Le service public*, 8<sup>ème</sup> éd., coll. Que sais-je ?, P.U.F, Paris, 2010, 126p Rouban, L.(dir.), *Le service public en devenir*, L'Harmattan, Paris, 2000, 242p.
- CROZIER, M. ; Friedberg, E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris ; Ed. du Seuil,
- DARBON, D., « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportune incontournable? Le service public confronté à l'Etat et aux sociétés projetées en Afrique », in *Télescope*, hiver, 2007-2008
- DEVOLVE, Pierre (2006), « La privatisation du service de l'Etat », in *Pouvoirs*, Paris, n°117.
- DEWERPE, A (1996), « Espion. Une anthropologie historique du secret d'Etat contemporain ». In *Politix*, vol.9, n°33
- HIBOU, B (1999), « La "décharge", nouvel interventionnisme », in *Politique africaine*, n°73
- JAFFRE, Y (1999), « Les services de santé " pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], n°17
- MEYRIAT, J. (1981). « *Document, documentation, documentologie, Schéma et Schématisation* », 2ème trimestre 1981, n° 14, p. 51-63. [in Couzinet (Dir.), 2001,]
- OLIVIER DE SARDAN, J-P (2001), « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », in *Autrepart*, n°20, pp.61-73 Becquart-Leclercq, Jeanne, « Paradoxes de la corruption politique », in *Pouvoirs*, 1984, n°31
- SINDZINGRE, A N (1994), *Etat, développement et rationalité en Afrique : contribution à une analyse de la corruption*, coll. Travaux et documents, n°43, Centre d'étude d'Afrique noire, Talence

## NOTES

- Abanda Atangana, A. (2003), «Vers une administration au service des administrés : regards sur l'héritage historique de la fonction sociale de l'administration publique au Cameroun », in : 20 propos sur l'administration publique camerounaise, Amama B. (dir.), p.3
- 2, 3, 4 Anders, G. (2002), « Like chameleons. Civil servants and corruption in Malawi », in Bulletin de l'A.P.A.D., n°23-24 p.10 [en ligne], consulté le 05/09/2016
- 5 Nous pouvons citer à titre d'exemple, la circulaire n°2/CAB/PR du 23 janvier 1964 sur la protection du secret ; la circulaire n°11/CAB/PR du 29 juillet 1996 apportant des précisions sur l'usage du « secret » et du « confidentiel » par certains responsables administratifs ; la circulaire n°5/CAB/PR du 23 juin 1973 relative à la protection du secret professionnel
- 6 Ces textes mettent beaucoup plus en exergue le caractère secret ou confidentiel qui gouverne l'usage des documents administratifs.
- 7 Cette formule consacrée apparaît dans le Préambule du décret n°72/DF/270 du 02 juin 1972 portant promulgation de la Constitution de la République Unie du Cameroun
- 8, 9, 10, 11 Olivier De Sardan, Jean-Pierre (2001), « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », in Autrepart, n°20, pp.61-73
- 12 Becquart-Leclercq, Jeanne, « Paradoxes de la corruption politique », in Pouvoirs, 1984, n°31, p.28
- 13, 25 Boyomo Assala, L.-C. (2002), Médias et conflits politiques au Cameroun. Construire la paix par les médias, Yaoundé, Inst. PANOS.
- 14 Il existe un statut général de la Fonction publique (Décret n°94/199 du 07 octobre 1994), des statuts particuliers à certains corps (Documentalistes, Magistrats, Fonctionnaires de Police...) et code du travail permettant de différencier les acteurs de la relation administrative
- 15 Crozier, M. ; Friedberg, E., L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective, Paris ; Ed. du Seuil,, pp.307-326
- 16 Jaffre, Yannick (1999), « Les services de santé " pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in Bulletin de l'A.P.A.D. [en ligne], n°17, p.11
- 17 Anders, Gerhard (2002), « Like chameleons. Civil servant and corruption in Malawi », in Bulletin de l'A.P.A.D., n°23-24, p.15, [en ligne], consulté le 13 septembre 2016
- 18 Sindzingre, Alice Nicole, Etat, développement et rationalité en Afrique : contribution à une analyse de la corruption, coll. Travaux et documents, n°43, Centre d'étude d'Afrique noire, Talence 1994, p.10
- 19 Crozier, M. ; Friedberg, E., L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective, Paris ; Ed. du Seuil,, pp.91-127
- 20 Blundo, Giorgio, « Editorial », in Bulletin de l'A.P.A.D, 2002, n°23-24, p.6. [en ligne], consulté le 14 septembre 2013
- 21 Hibou, Béatrice (1999), « La "décharge", nouvel interventionnisme », in Politique africaine, n°73, p.7.
- 22 Blundo, Giorgio ; Olivier De Sardan, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en

Afrique de l'Ouest », in « Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal) », A.P.A.D./Karthala, Paris, 2007, p.109.

23 Blundo, Giorgio (2001), « Négociier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in Autrepart, n°20, p.87.

24 Devolve, Pierre (2006), « La privatisation du service de l'Etat », in Pouvoirs, Paris, n°117, p.107.

26 Ndong Soumhet, Benoît (2003), « Pour une nouvelle compréhension de la notion de responsabilité appliquée à la gestion des affaires publics », in 20 Propos sur l'administration publique camerounaise, Amama, Benjamin (dir.), Yaoundé, p.49

27 Plusieurs exemples peuvent être mobilisés et mentionnés notamment dans l'affaire Bibi Ngota ou celle relative à l'opération épervier avec comme acteur principal Dooh Collins, dans le rôle d'un émissaire étatique investi d'une mission secrète.

28, Dewerpe Alain, « Secret et publicité : la Seconde Guerre Mondiale dans son temps ». In Mélanges de l'Ecole française de Rome. Italie et Méditerranée Année 1996 Volume 108 Numéro 1 pp. 7-18

29 Cette position est tirée du rapport de BELOT, Luc fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la Législation et de l'administration générale de la République Française (Projet de loi n°3318)

30, 31 Dewerpe, Alain (1996), « Espion. Une anthropologie historique du secret d'Etat contemporain. In : Politix, vol.9, n°33, p164.

32 A ce sujet, nous pouvons citer la professionnalisation du corps des journalistes avec la naissance des journalistes d'investigation avec pour exemple l' « affaire du vatileaks » relative à la publication des documents confidentiels du Vatican par des journalistes d'investigation.

33 La législation la plus ancienne en matière droit d'accès aux documents publics est celle de la Suède, qui reconnaît le droit d'accès depuis 1776, droit réaffirmé par la loi constitutionnelle de 1974. Les législations des autres pays sont beaucoup plus récentes : le « Freedom of Information Act » (FOIA) aux États-Unis date de 1966 ; la constitution espagnole reconnaît le droit à l'information depuis 1978 ; l'Italie depuis la loi du 7 août 1990 ; en Grande-Bretagne les deux lois qui concernent le droit d'accès sont entrées en vigueur en 2005 ; et en Allemagne la loi fédérale sur le sujet est entrée en vigueur en 2006