



REPUBLIQUE DU BENIN

-----*-----
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
(UAC)



-----*-----
FACULTE DES LETTRES, ARTS ET SCIENCES HUMAINES
(FLASH)

-----*-----
DEPARTEMENT DES SCIENCES DU LANGAGE ET DE LA COMMUNICATION
(DSLCL)

-----*-----
MEMOIRE DE MAITRISE

OPTION : INFORMATION ET COMMUNICATION

THEME

**LA COMMUNICATION DANS LA GESTION DES
CONFLITS ADMINISTRATIFS : CAS DU
MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE DU BENIN**

Réalisé et soutenu par :

Herman Bauderick S. EKPINSE

Sous la direction de :

Dr Michel AHOHOUNKPANZON

Chargé de cours au

DSLCL/FLASH/UAC

Année académique 2013-2014

SOMMAIRE

Dédicace.....	2
Remerciements.....	3
Liste des abréviations et des sigles.....	4
Introduction	6
Chapitre I: Problématique et méthodologie.....	7
Chapitre II : Présentation du médiateur de la république et cadre théorique.....	34
Chapitre III : Présentation, analyse des résultats et suggestions.....	52
Conclusion	69
Bibliographie.....	70
Annexes	72
Table des matières.....	76

DEDICACE

Aux parents qui consacrent toute leur énergie à l'éducation, l'évolution et l'épanouissement de leurs enfants, je dédie le présent travail.

REMERCIEMENTS

Je remercie très sincèrement le docteur Michel AHOHOUNKPANZON, pour avoir, malgré ses nombreuses occupations, accepté diriger le présent mémoire.

Je remercie également le chef du Département des Sciences du Langage et de la Communication (DSLCC) et toute l'équipe professorale pour la qualité de l'enseignement reçu.

Je remercie mon père Emile EKPINSE, ma mère Martine EKPINSE GANHOUNOUTO, mes sœurs Morelle et Gloria EKPINSE, mon frère Kévin EKPINSE pour leur soutien et leur amour.

Je remercie M. Godfroy Aurel MISSAHOGBE, chef de la cellule de communication du Médiateur de la République, pour son aide et son soutien.

Je remercie Mlle Oluwa-Tökpè BELLO pour son soutien constant et son amour.

Je remercie les autorités et cadres des ministères enquêtés pour leur disponibilité à répondre à notre questionnaire.

Je remercie M. Romain ZANNOU, Constantin ZANNOU, Ulrich GBOKEDE, Rodrigue GOUNDA, Joseph GANHOUNOUTO pour leur soutien.

Je remercie en fin tous mes amis du DSLCC et tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce travail.

LISTE DES ABBREVIATIONS ET DES SIGLES

- DAF** : Direction Administrative et Financière
- DC** : Directeur de Cabinet
- DPP** : Direction de la Prospective et de la Programmation
- DR** : Direction des Recours
- DRFM** : Direction des Ressources Financières et Matérielles
- DRH** : Direction des Ressources Humaines
- GDL** : Groupe Disciplinaire Local
- MAEP** : Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
- MCA** : Millénium Challenge Account
- MCAGEPPDDS** : Ministère chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de l'Evolution des Politiques Publiques, du Programme de Dénationalisation et du Dialogue Social
- MCMEJF** : Ministère Chargé de la Micro-finance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes
- MDAEP** : Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
- MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- MESFTPRIJ** : Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
- MFASSNHPTA** : Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes du Troisième Age

- MJLDH** : Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme
- MR** : Médiateur de la République
- MS** : Ministère de la Santé
- MTFP** : Ministère du Travail et de la Fonction Publique
- ONU** : Organisation des Nations Unies
- OPM** : Organe Présidentiel de Médiation
- PR** : Président de la République
- PTF** : Partenaire Technique et Financier
- SDN** : Société Des Nations
- SG** : Secrétaire Général
- SRH** : Service des Ressources Humaines

INTRODUCTION

De nos jours on remarque la naissance de plus en plus fréquente de divers types de conflits au Bénin. En effet des crises qui peuvent être évité naissent et prennent des dimensions très importantes. C'est ainsi qu'on assiste aux conflits interpersonnels, aux conflits entre les employeurs et les employés du secteur privé, aux conflits entre l'Etat central et les fonctionnaires, mais aussi et surtout aux conflits entre les simples citoyens et les administrations publiques. Ce dernier type de conflit, c'est-à-dire les conflits administratifs, donne une mauvaise image ou impression de l'administration publique béninoise et constitue d'ailleurs un frein à la bonne collaboration entre administrateurs et administrés et donc au développement de la nation. C'est entre autre pour pallier ce fait que l'Organe Présidentiel de Médiation (OPM) devenu le Médiateur de la République a été créé en 2006. Depuis son existence il essaye de régler beaucoup de conflits administratifs en utilisant come seule méthode la médiation. Mais malgré cela on note toujours l'existence de ces conflits. C'est pour cela que nous ferons une étude de cette institution dans le but de savoir dans quelle mesure la communication peut-elle davantage permettre à la médiation de mieux gérer les conflits administratifs au Bénin.

CHAPITRE I : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE

Dans ce premier chapitre, après avoir posé le problème de recherche, nous allons aborder la revue de littérature, les objectifs, les hypothèses et la démarche méthodologique

1-1- Le Problème

La question de la gestion des conflits a été de tout temps un problème crucial de ce monde. Et la Médiation est souvent la méthode utilisée pour résoudre ces conflits. Après observation, on peut croire qu'elle n'est pas toujours efficace, car on constate que les conflits persistent et s'amplifient parfois malgré les nombreuses médiations qui sont faites. Au Bénin, le consensus était souvent prôné pour les gérer. Mais depuis que la Médiation existe officiellement à travers l'institution de l'O.P.M devenu le M.R, les conflits opposant les citoyens à une administration, une collectivité décentralisée ou tout autre organisme investi d'une mission de service public sont gérés autrement. Ils peuvent en effet faire l'objet d'un recours adressé au M.R par tout plaignant. Mais comment comprendre que de 2009 à 2011, le M.R enregistre 1491 recours¹? Et comment comprendre également que sur ces 1491 recours, on note seulement 53 cas de médiations réussies²? Cela voudrait dire d'une part que les citoyens béninois ont toujours autant, voire plus de problèmes administratifs qu'avant l'institution du M.R et d'autre part que la stratégie utilisée par le M.R n'est forcément pas sans faille. Avant 2006, la multiplicité des différends administratifs s'expliquait par l'absence de toute institution non juridictionnelle habilitée à plaider la cause des citoyens. Ces derniers étaient alors livrés aux caprices des agents de l'administration publique avec aucune autre possibilité que celle de faire recours à la justice dont La lenteur et le coût élevé les décourageaient. Mais on constate

¹ Rapport d'activités 2011 du Médiateur de la République

² idem

encore aujourd'hui, malgré les efforts consentis par le M.R , une autorité indépendante des pouvoirs publics³, que la dégradation des relations et la persistance des conflits entre les citoyens et l'administration publique s'accroissent; ceci bien que le M.R soit un organe intercesseur gracieux entre les administrations publiques et les citoyens⁴. Il urge alors de se poser certaines questions à propos de la gestion des conflits administratifs en République du Bénin ; des questions comme les suivantes :

Quelles actions sont menées dans le cadre de la prévention des conflits administratifs en République du Bénin? Quelles sont les causes de ces conflits administratifs et quelles sont leurs répercussions sur l'administration publique? Enfin, quelle est la stratégie de communication utilisée par le M.R dans le mécanisme de règlement des conflits administratifs et quel est son degré d'efficacité ?

Autant de questions qui ont retenu notre attention ; car la gestion des conflits est un problème crucial et dans le même temps le M.R se fait entourer de beaucoup de mythes qui empêchent le commun des Béninois de comprendre véritablement son rôle dans ce domaine et ce faisant les amènent à douter non seulement de son opportunité et utilité mais aussi et surtout de son efficacité. Une étude s'impose donc en vue de découvrir les causes de persistance des conflits administratifs malgré l'existence du M.R au Bénin et le faible taux de réussite de cette institution.

Les interrogations ci-dessus posées ont suscité le titre de notre travail formulé comme suit : « La communication dans la gestion des conflits administratifs : cas du Médiateur de la République du Bénin ».

³ Lois N°2009-22 du 11 août 2009 instituant le Médiateur de la République

⁴ Lois N°2009-22 du 11 août 2009 instituant le Médiateur de la République

A cet effet, une étude des rapports d'activités des années 2009, 2010 et 2011 du M.R nous a permis de constater que les mécanismes de communication utilisés dans le cadre de la gestion des conflits administratifs présentent des insuffisances qui sont à l'origine du non règlement de nombreux conflits. Il urge de les pallier.

I-2 : CLARIFICATION CONCEPTUELLE

Pour cerner le présent sujet de recherche, nous avons jugé nécessaire de clarifier quelques concepts à savoir : communication, information, dialogue, discussion, échange, négociation, arbitrage, conciliation, transaction, médiation, médiateur, conflit etc.

Communication

Le concept de communication est une notion très complexe dont la définition revêt plusieurs sens. Mais nous essayerons de donner quelques clarifications de ce concept.

Le terme communication vient du latin "communicare" qui veut dire : mettre en commun, être en relation. En français, ce terme veut dire communion, partage, transmission. Il existe plusieurs définitions de ce terme. Elle peut être aussi définie comme l'interaction directe entre deux individus ou encore la transmission d'une information d'un point A à un point B.

La communication est l'ensemble des processus par lesquels l'information est recherchée, rendue accessible, échangée, transférée, discutée et négociée. Selon les spécialistes de la communication, il existe différents types de communications à savoir : la communication sociale, la communication éducative, la communication institutionnelle, la communication interpersonnelle, la communication culturelle et la communication opérationnelle. De toutes ces communications, ce sont la communication sociale et la communication

interpersonnelle qui ont trait à notre étude ; par conséquent, il convient de les définir.

Communication sociale :

On entend par communication sociale, la communication qui vise à instaurer, renforcer, entretenir la cohésion, le dialogue, la participation, la mobilisation, le consensus.

Communication interpersonnelle

La communication interpersonnelle est la base de la communication. Il s'agit d'une relation humaine qui implique, au moins deux personnes ; c'est la base de toute vie en société. Schématiquement, c'est le modèle de communication le plus simple qui soit : un émetteur- un message- un canal de communication- un récepteur- une rétroaction (avec les limites et les restrictions que cela impose comme le nombre étroit d'émetteurs et de récepteurs, l'absence de brouillage de la communication (parasite, bruits....) ou encore la supposition que l'émetteur et le récepteur aient un champ linguistique commun. La conversation ou le téléphone sont des exemples-types de communication interpersonnelle.

La communication est « un moyen éventuel pour promouvoir des relations sociales et interindividuelles harmonieuses »⁵. En ce qui concerne notre étude, le terme communication est utilisé pour caractériser le processus des échanges interpersonnels ou collectifs.

La communication s'applique à tout phénomène comportant un transfert d'information. C'est pour cela que règnent de grandes confusions dans l'usage que l'on fait des mots communications et information. Alors qu'est ce que l'information ?

⁵ Jean Claude ABRIC, 1996, Psychologie de la communication : méthodes et théories, Paris, Armand Colin /Masson, 186p

Information :

« L'information est, au sens restrictif, un élément pouvant être transmis par un signal. Au sens journalistique, l'information est un fait que l'on porte à la connaissance d'une personne ou d'un public à l'aide de mots, de sons ou d'images. C'est une nouvelle. »⁶

Si la communication est tout phénomène comportant un transfert d'information, quel sens donner à l'expression communication institutionnelle ?

La communication institutionnelle désigne la communication interne liée à l'identité de l'institution (administration publique) qui a pour but de développer la solidarité et la cohésion du personnel. Elle désigne également la communication qu'une institution entretient avec l'ensemble de son public. Cette communication est entrecoupée par des informations à propos des activités menées, et de la qualité des services offerts.

Selon Adjanooun (2007) citant Pierre Zémor, « la communication institutionnelle a pour objet de présenter le rôle de l'organisme, d'en affirmer l'identité et l'image, de rendre compte de l'ensemble de ses activités et, plus généralement, d'accompagner la politique de l'institution. Il s'agit donc en ce sens d'une communication globale qui n'est sérieusement maîtrisée que si elle assume à la fois les préoccupations de la communication externe et celle de la communication interne ».⁷ L'absence de ce type de communication a été défavorable aux actions entreprises par le MR pour résoudre les conflits administratifs en République du Bénin. C'est du moins ce qui ressort des résultats des enquêtes menées.

⁶ Robert ESCARPIT, 1976, Théories de l'information et de la communication, Hachette, Paris, 218p

⁷ Lucrèce ADJANOOUN, éléments pour une communication efficace en période électorale, mémoire de maîtrise, flash/UAC, Abomey-calavi

Dialogue

Le mot dialogue vient du latin « dialogus » et signifie en français : conversation, échange de propos entre deux personnes ; c'est une discussion visant à trouver un terrain d'entente. En science de la communication, le dialogue est une communication bipolaire. Elle est caractérisée par le fait que ses acteurs, encore appelés émetteur(s) et récepteur(s), sont réciproquement, simultanément et alternativement émetteurs et récepteurs. Le dialogue est la situation fondamentale de la communication. »⁸

Dialogue social

C'est un outil pouvant inclure tous les types de négociation, de consultation ou d'échange d'informations sur des questions d'intérêt commun entre les mandants tripartites.⁹

Discussion

La discussion est « l'action de discuter, d'examiner quelque chose seul ou avec d'autres, en confrontant les opinions »¹⁰. Elle est une opinion dont le but est de confronter ou d'éprouver un point de vue par rapport à d'autres. C'est aussi la connaissance de l'interlocuteur et de sa pensée, non seulement pour le comprendre, mais pour l'amener sur nos positions, pour le convaincre. La discussion dépasse le simple fait de bavarder, d'échanger.

Echange

Alors que la discussion est une stratégie pour convaincre, l'échange est un processus relationnel plus désintéressé et plus riche entre deux personnes. C'est le

⁸ Jean- euloge GBAGUIDI, 2005, Le nécessaire dialogue des cultures est-il possible ?, les éditions culturèmes, Cotonou-Bénin

⁹ Rapport d'activité 2010 du Médiateur de la République, P97

¹⁰ Paul Robert, 2000, Le Petit Robert, Paris

fait de s'adresser réciproquement sur telles ou telles choses. C'est aussi « des relations de communication entre individus »¹¹.

Donc échanger, c'est communiquer à l'autre quelque chose de soi-même ; c'est une réciprocité libre dans l'expression profonde des pensées.

Négociation

La négociation est une : « série d'entretiens, d'échanges de vues, de démarches qu'on entreprend pour parvenir à un accord. »¹². Au cours de la discussion, du dialogue de l'échange et de la négociation, il faut savoir écouter, éviter des jugements de valeur. Il faut aussi essayer d'être réceptif, disponible et compréhensif. Ces dispositions sont utiles et nécessaires en toutes situations de communication interpersonnelle, surtout quand il est question des conflits administratifs en vue de communiquer efficacement et de vite trouver un consensus pour le développement du pays. Pour le G.D.L. du Bassin de Digoin : « La **négociation** consiste à rechercher un compromis acceptable pour les parties en présence. Plus élaborée, la solution coopérative est construite conjointement par les protagonistes capables de faire preuve d'imagination et de respect de l'autre pour que les besoins et intérêts de chacun soient réellement pris en compte. »¹³

Arbitrage :

« Action d'arbitrer ; c'est aussi le règlement, éventuellement par anticipation, d'un litige par arbitre, d'un conflit entre nations par des juges non professionnels de leur choix. »¹⁴

¹¹ Paul Robert, 2000, Le Petit Robert, Paris

¹² Idem, ibidem

¹³ Groupe Disciplinaire Local des Conseillers Principaux d'Education du Bassin de Digoin, la gestion des conflits, année scolaire 2008-2009

¹⁴ Le Petit Larousse, 2010

Conciliation :

La conciliation est définie comme une « action qui vise à rétablir la bonne entente entre des personnes qui s'opposent. En droit c'est l'intervention d'un juge ou d'un conciliateur auprès de personnes en litige, c'est aussi une procédure de règlement amiable des conflits collectifs du travail ; ou encore un mode de résolution pacifique des conflits internationaux ; c'est enfin l'action de rendre les choses compatibles ». ¹⁵

Transaction :

Du latin « transactum, transigere », transaction veut dire accommoder. En droit, c'est un contrat par lequel les parties mettent fin à une contestation, ou la préviennent en renonçant partiellement à leurs prétentions réciproques. C'est aussi une convention portant atténuation des pénalités fiscales, pouvant intervenir sous certaines conditions entre l'administration fiscale et un contribuable. ¹⁶

Médiation :

Le mot « médiation » avant d'être un mot latin (médius, médium, mediator) semble avoir été utilisé par les Romains notamment pour le mot méditerrané. Ils ont pu le tenir par association d'idée du nom de ce pays disparu, la Médie, pays voisin des terres de l'ancienne perse devenu l'IRAN. Toutefois le mot médialonon désignait en gaule celtique le centre d'un territoire. Alors, peut-être, cette racine "médi" serait-elle d'origine celtique. En effet la racine médi était présente dans d'anciens noms de ville de l'empire Romain, par exemple médialonum désormais Milan qui signifie ville du centre.

Avec un sens identique le latin medula désigne le centre, la moëlle, utilisée par exemple dans insuffisance médulaire ou médula oblangata, relatif au système

¹⁵ Le Petit Larousse, 2010

¹⁶ Idem, ibidem

nerveux central. Si l'origine indo-européenne est exacte, la racine "med" aurait le sens de réfléchir qui peut se traduire par aider au diagnostic pour résoudre et se retrouverait aussi dans le mot médecine. L'imprimerie aidant, le mot médiation serait apparu dans l'encyclopédie française de 1694. Sa naissance est identifiée aux environs du XIII siècle, pour désigner une intervention humaine entre deux parties. En France, c'est dans le dictionnaire général et curieux de maître César de Rochefort 1684 que le mot apparaît puis dans le dictionnaire universel de Furetière édition de 1690, ensuite dans l'encyclopédie Française en 1694.

Il faut dire que de nos jours, le concept médiation englobe de nombreuses pratiques dont le point commun consiste dans l'intervention d'un tiers qui facilite la circulation de l'information entre des personnes. Elle est définie comme « l'entremise destinée à mettre d'accord, à concilier ou à réconcilier des personnes, des partis »¹⁷. C'est aussi la procédure de conciliation internationale organisée par le pacte de la société des nations (S.D.N), puis par la charte de l'ONU. La représentation de la personne humaine interagit sur la conception de la médiation, privilégiant le développement de types spiritualiste, juridique, psychologique et, dans ces trois cas, n'est pas considérée comme une discipline à part entière, ou scientifique et pédagogique.

La médiation professionnelle est une discipline d'accompagnement des personnes et des groupes. Elle a différentes applications en matière d'aide à la réflexion et à la prise de décision, notamment dans les situations de changement ou d'adaptation. Elle promeut la qualité relationnelle et propose un processus structuré visant la résolution des conflits. Selon GDL 2008-2009 citant J.P. Bonafé Schmitt, « la médiation est un *processus plus ou moins formel par lequel un tiers impartial, le médiateur, tente à travers l'organisation d'échanges entre les parties de leur permettre de confronter leurs points de vue et de rechercher*

¹⁷ Paul Robert, 2000, Le petit robert, paris

avec son aide une solution au conflit qui les oppose. Le médiateur n'a aucun pouvoir de décision et de sanction »¹⁸.

Qui est alors un médiateur ?

Médiateur

C'est la personne qui s'entremet pour faciliter un accord entre deux ou plusieurs personnes ou partis. Pour notre étude, il s'agit du Médiateur de la République qui est la personne nommée pour régler les conflits qui opposent les citoyens à l'administration centrale. Au Bénin, le Médiateur de la République est nommé par décret .Il est chargé d'aider les citoyens à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent avec une administration publique et peut également faire des propositions de réforme visant à améliorer le fonctionnement des organismes mis en cause, ou suggérer des modifications à apporter à des dispositions législatives et réglementaires pour prévenir les conflits.

Conflit :

C'est « un antagonisme, une opposition de sentiments, d'opinions entre des personnes ou des groupes »¹⁹.

Selon le GDL de Digoin citant Georges A. KOHLRIESER, « le conflit est un différend qui s'aggrave, une opposition d'idée, une différence de point de vue, une divergence d'opinion, des sentiments contraires entre des personnes ou des groupes. C'est aussi une différence entre deux ou davantage de personnes se caractérisant par des tensions; des émotions, des désaccords et des polarisations »²⁰.

¹⁸ Groupe Disciplinaire Local des Conseillers Principaux d'Education du Bassin de Digoin, la gestion des conflits, année scolaire 2008-2009

¹⁹ Le Petit Larousse, 2010

²⁰ Groupe Disciplinaire Local des Conseillers Principaux d'Education du Bassin de Digoin, la gestion des conflits, année scolaire 2008-2009.

Il existe plusieurs types de conflits à savoir :

Les conflits de valeurs ; les conflits d'intérêt ; les conflits de personnes ; les conflits de pouvoir ; les conflits d'opinions ; les conflits de position ; les conflits de besoin.

A propos du conflit, le psychologue Christine Marsan écrit « qu'il s'agit d'une situation de blocage entre au moins deux personnes qui ont un intérêt ou un objectif en commun et sur lequel elles ne sont pas d'accord. Ce sont par ailleurs des personnes qui se reconnaissent. Le conflit est qualifié à partir du moment où l'on sent une tension, qu'elle soit explicite ou latente. Dans un conflit larvé les tensions s'illustrent par de l'agressivité. »²¹

Pour le GDL de digoin « les conflits ne sont ni bons ni mauvais. Le conflit fait partie intégrante de toute relation et n'est pas entièrement négatif. Le conflit représente le danger, la peur, l'angoisse de l'inconnu, mais aussi un élément d'ouverture.

Aspects destructifs du conflit :

- Dépense d'énergie intellectuelle, émotionnelle et physique ;
- Dépense de temps ;
- Violation des droits ;
- Ruptures dans les relations, ruptures de communication ;
- Perceptions négatives envers l'autre ;
- Inflation du conflit.

²¹ Le Journal du Management de mars 2005 intitulé « travailler ensemble, c'est se frotter à la différence des autres.

Aspects productifs / positifs :

- Stimule l'énergie ;
- Permet la créativité individuelle (imagination pour trouver une solution)
- Responsabilise l'individu ;
- Valorise l'image de soi ;
- Fait avancer la société dans ses valeurs ;
- Améliore la cohésion du groupe ;
- Stimule l'innovation ;
- Encourage la recherche d'une meilleure solution.

Il existe plusieurs niveaux du conflit :

Niveau 1 : conflit socialement acceptable, qui peut encore se régler en public ;

Niveau 2 : conflit qui se traite dans la sphère de l'intimité ;

Niveau 3 : finalité du conflit : tribunal, hôpital, morgue... »²².

Gestion des conflits :

« Par **gestion**, on entend non seulement les réponses que l'on va apporter au conflit mais aussi l'ensemble des attitudes et comportements que l'on va mettre en œuvre dès le début du conflit ».

Gérer le conflit, c'est une manière d'appréhender le problème, c'est s'orienter vers un processus qui pourra permettre d'aboutir à une solution réelle, dans une démarche qui soit respectueuse des personnes, de leurs intérêts, de leurs besoins. La solution ne sera pas forcément trouvée immédiatement (gérer, ce

²² Groupe Disciplinaire Local des Conseillers Principaux d'Education du Bassin de Digoin, la gestion des conflits, année scolaire 2008-2009.

n'est pas forcément résoudre). Il faudra du temps, ce qui nécessite d'apprendre à vivre avec le conflit.

Ainsi les objectifs de la gestion des conflits sont :

- créer un environnement de coopération et susciter une attitude de gain réciproque par la négociation ;
- établir et maintenir la dignité de chaque personne, et respecter celle-ci ;
- trouver les meilleures solutions à un problème tout en préservant les relations entre les personnes impliquées dans le conflit ;
- créer et maintenir des liens positifs »²³.

I-3: REVUE DE LITTERATURE

Dans cette partie de notre travail, nous nous sommes fondé sur quelques documents et sur la webographie parce que la question de la médiation a été abordée par peu d'auteurs.

Ainsi comme le disait Michèle Guillaume-Hofnung (1995), la médiation en est à ses débuts, et s'il est nécessaire d'ébaucher son statut épistémologique, il serait présomptueux de faire aujourd'hui sa théorie. Elle va encore évoluer. La médiation n'est pas un concept flou, elle bénéficie d'une définition rigoureuse mais pâtit d'une utilisation irréfléchie. Cette constatation suffit à rendre prioritaire un effort théorique intense. Peu de praticiens en perçoivent l'urgence, la logique de l'action primerait celle de la réflexion. Une partie de la doctrine fait cependant preuve de clairvoyance. Ainsi A. Jeammaud, après avoir constaté la large utilisation du terme, déplore les incertitudes du langage juridique français qui ne réserve pas le terme médiation à la désignation de procédés toujours analogues que leurs traits communs distingueraient de procédés autrement dénommés.

²³ Groupe Disciplinaire Local des Conseillers Principaux d'Education du Bassin de Digoin, la gestion des conflits, année scolaire 2008-2009.

Pour J-F Six « une définition de la médiation doit prendre en compte qu'il y a quatre sortes de médiation, les deux premières étant destinées à faire naître ou renaître un lien, les deux autres étant destinées à parer à un conflit »²⁴. Selon lui, il y a « la médiation créatrice qui a pour but de susciter entre des personnes ou des groupes des liens nouveaux ; il y a la médiation rénovatrice qui réactive des liens distendus ; il y a la médiation préventive pour éviter l'éclatement d'un conflit et la médiation curative pour aider les parties en conflit à en trouver la solution. »²⁵

Partageant en partie cet avis, Michèle Guillaume-Hofnung, après avoir affirmé que la médiation s'instaure pour favoriser une discussion féconde en cas de dissensions, se pose quand même la question suivante : « En conservant l'essentiel, ne pourrait-on pas ramener à deux les grandes formes de la médiation en distinguant les médiations en dehors de tout conflit des médiations conflictuelles, c'est-à-dire les médiations de différences par opposition aux médiations de différends » ?²⁶. Elle pense aussi que l'effort de classification des variétés de médiations ne doit cependant pas masquer l'indivisibilité de la médiation, son unité fondamentale.

Pour elle, la médiation de différences est la médiation de droit commun, car la différence est à la base de toute construction sociale. Une Société se construit grâce à l'établissement de passerelles entre les différences. Le lien social ne se fabrique jamais d'une manière binaire, en immédiateté, il passe par la médiation d'un élément tiers, objet, être et par le médiateur par excellence, le langage. Ces médiations se produisent quotidiennement, le plus souvent sans qu'on s'en aperçoive, sans heurts. C'est quand elles ne se produisent plus qu'on a l'intuition de leur existence. La médiation s'appréhende plus par son manque que par son

²⁴ J-F Six, *Le temps des médiateurs*, le seuil, 1990, p.164

²⁵ Idem, *ibidem*

²⁶ Michèle Guillaume-Hofnung, *La médiation-que sais-je ?*, 1995, p 72

bon fonctionnement, ce qui explique que la médiation de conflit, plus spectaculaire ait focalisé l'attention au point de masquer la médiation de droit commun. Le rôle des hormones n'a été entrevu qu'à l'occasion de la pathologie due à leur défaillance. En dehors de tout conflit, la médiation peut créer des liens jusqu'alors inexistantes, ou restaurer des liens distendus sans heurts, l'une est créatrice, l'autre restauratrice. L'une construit le tissu social, l'autre en comble les déficits. La médiation créatrice requiert une vigilance toute particulière, car là encore, dans un premier temps au moins, le manque de relation est moins criant que le conflit. La médiation de différences est une médiation entre les indifférences, elle demande une action anticipatrice, soutenue, quotidienne et souvent discrète. Comme le tissu social n'est pas aussi perfectionné que le tissu biologique, l'activité médiatrice entre ces éléments n'est ni systémique ni continue. La vie sociale n'exclut donc pas le conflit. Tandis que pour la médiation de différends, elle dit que dans le domaine des conflits, on distingue selon que la médiation intervient dans le but de prévenir un conflit que le médiateur intuitif aura détecté à temps, ou selon qu'elle est seulement curative. Par un travail sur les mots qu'utilisent les médiés, par une écoute vraie, le médiateur va les aider à formuler leur demande en termes clairs, personnels et fidèles, leurs griefs, leurs valeurs communes ou divergentes, leurs histoires. Par une question pertinente, au bon moment, une maïeutique qui demande une grande puissance personnelle en même temps qu'un relatif effacement, il va les acheminer vers leur solution. Il s'agit là d'un aspect important de la médiation, sous-employé.

Quand la médiation intervient après l'éclatement du conflit, c'est la médiation réparatrice, la plus connue celle qui éclipse les autres formes de médiation. Il existe plusieurs raisons de recourir à la médiation réparatrice. La première peut être que ce conflit ne relève pas de la justice. En effet, il existe des conflits qui sont justiciables et d'autres qui ne le sont pas, car ils ne reposent pas

sur des éléments juridiques. La dimension psychologique ou politique l'emporte, on ne peut faire trancher le litige en droit, il faut une autre formule. La seconde concerne le cas où il s'agit d'un conflit qui relèverait bien de la justice, mais la médiation lui sera préférée. On la supposera plus rapide, moins coûteuse, moins traumatisante, plus apte à dégager une solution durable. Quoi qu'il en soit, la médiation réparatrice n'est qu'une variété de médiation et non une catégorie autonome. Michèle Guillaume-Hofnung trouve également qu'il faut présenter un cas extrême de médiation : la médiation d'urgence dont le départ bouscule le cadre strictement volontariste de la médiation habituelle. Le médiateur force le passage, il suscite la médiation quand les partenaires sont en danger et si bloqués qu'ils ne peuvent la demander. Bien sûr le médiateur ne s'imposera pas par la force mais par la conviction. Il agira comme une force de proposition active. L'adhésion ultérieure des médiés replacera la médiation dans son cadre volontariste habituel.

En essayant de définir la médiation, Michèle Guillaume-Hofnung trouve que c'est un mode de construction et de gestion de la vie sociale grâce à l'entremise d'un tiers, neutre indépendant, sans autre pouvoir que l'autorité que lui reconnaissent les médiés qui l'auront choisi ou reconnu librement. Elle poursuit en disant que la médiation s'assigne une mission fondamentale de rétablissement ou d'établissement de la communication ; la finalité essentielle de la médiation étant bien la compréhension mutuelle et non la recherche d'un accord. « Du vrai dialogue devra naître en effet, soit la possibilité d'une entente, soit la prise de conscience désormais claire que le désaccord est irréductible et doit être tranché. »²⁷.

Pour cet auteur, le conflit ne fait pas partie de la définition globale de la médiation, mais la définition globale de la médiation ne lui interdit pas de

²⁷ Michèle Guillaume-Hofnung, *la médiation-que sais-je ?*, 1995, p74

résoudre les conflits ; la médiation est ternaire dans sa structure et dans son résultat. Elle est fondamentalement ternaire dans sa structure. Sans le troisième élément, la médiation n'existe pas. Le tiers ne doit pas être un trompe l'œil, évanescent ou même le mandataire d'un des médiés, car dans ce cas par l'effet de la théorie de la représentation on retomberait dans le binaire. Cette caractéristique fondamentale la distingue de la négociation et de la conciliation qui peuvent faire l'économie du tiers. La médiation est absolument ternaire et le médiateur doit cumuler des qualités précises, ayant toutes pour objectif d'en faire vraiment un tiers (neutralité, indépendances) mettant en œuvre un processus vraiment ternaire (absence de pouvoir institutionnel du tiers). Il faut donc prioritairement distinguer la médiation de termes souvent présentés comme synonymes ou parents.

Elle n'est pas une négociation, un arbitrage, ni intervention d'autorité, ni une conciliation, ni une assistance à des personnes en conflit, ni une transaction. Il n'y a jamais de médiation directe, l'étymologie interdit l'éviction de l'intermédiaire. La médiation ne se contente pas d'être ternaire dans sa structure elle l'est aussi dans ses résultats. Ce qui la distingue radicalement de la justice qui, si elle est bien comme la médiation, ternaire dans sa structure, grâce au juge extérieur au conflit et indépendant des parties, est binaire dans son résultat : même si le juge peut rechercher la conciliation jusqu'au dernier moment, la mission de la justice lui fait obligation de trancher : d'un côté le droit, de l'autre la violation du droit.

Pour définir la médiation, Martine Bourry D'antin, Gérard Pluyette, Stephen Bensimon (2004) préfèrent le schéma suivant : « Deux ou plusieurs personnes physiques ou morales ont du mal à s'écouter, à se comprendre, à s'entendre, à se mettre d'accord directement ; elles demandent le concours d'un tiers, le médiateur (personne physique) pour les aider à mieux dialoguer, et le cas échéant, à trouver un terrain d'entente ; elles sont et restent libres d'interrompre,

poursuivre, conclure ou non, à leur gré, la médiation qu'elles ont entreprise. Voilà. C'est tout.»²⁸

Ils vont plus loin en affirmant de leur côté que la médiation s'instaure pour favoriser une discussion féconde, en cas de dissensions bien sûr, mais aussi :

- à titre préventif et non curatif, pour anticiper et éviter des obstacles prévisibles ;
- à titre positif, pour aider ceux qui ont un projet commun à l'optimiser et à élaborer les modalités d'association ou de collaboration les plus fructueuses.

S'agissant de la médiation positive, hors conflit ou médiation de projet, ces auteurs, à l'instar des autres, pensent que la médiation n'est pas nécessairement liée à l'existence d'un conflit. Ils complètent en disant qu'elle est liée en revanche à toute situation où les parties auraient du mal à aller l'une vers l'autre, à s'écouter à s'entendre, à s'accorder par elles-mêmes ou avec la seule aide de leurs conseils. Qui n'a pas l'expérience d'avoir favorisé la rencontre de deux personnes qui se sont ensuite mariées ou associées ? Le médiateur de projet est alors le facilitateur des négociations délicates ou complexes. Un accord reste l'association de deux êtres ou de deux entités qui, pour autant, ne fusionnent pas et ne disparaissent pas dans ce qui les unit.

Aider les deux à aller au bout de soi-même, à aller vers l'autre, à monter un contrat respectueux de chacun et qui aille au-delà de la simple conjonction de deux égoïsmes pour créer un potentiel nouveau. Ce sont des tâches d'avenir pour les médiateurs. Le médiateur reste alors le témoin privilégié de l'esprit du contrat initial et l'instance idéale pour renouer le dialogue. On trouvera de telles clauses

²⁸ Bourry D'ANTIN Martine, PLUYETTE Gérard, BENSIMON Stephen, 2004, Art et techniques de la médiation, Juris-classeur, Paris, p1

dans des contrats commerciaux ou pour des chantiers de bâtiment ou de travaux publics qui peuvent connaître de multiples dysfonctionnements en cours d'exécution.

Pour ce qu'ils appellent médiation de conflit ou médiation réparatrice, ils affirment que force est d'admettre que c'est bien le conflit qui engendre la médiation. Cette dialectique n'a rien de si étonnant. Car chacun a des sentiments, des droits, des intérêts auxquels il tient.

Et que ce soit au travers du conflit ou d'une médiation, chacun veut les voir reconnaître. Osons dire qu'un médiateur conséquent se doit de renvoyer à la lutte ouverte ceux qui se fourvoieraient en médiation quand il y a lieu de trancher et non de transiger. Faute de quoi la médiation ne serait que la consécration d'un rapport de force déguisé où l'une des parties renoncerait honteusement, à l'abri des regards, à des principes, à des droits essentiels, à sa dignité : Il n'y a pas de médiation sans respect. La femme battue, l'entreprise escroquée n'ont pas à se résigner et venir encore ajouter l'humiliation au préjudice sous prétexte de dialoguer avec le transgresseur de leurs droits. Il est des situations intolérables et des intransigeances justifiées. Le procès alors s'impose, protecteur du droit en général et des droits du plus faible en particulier. Il est légitime, utile et souvent la seule voie efficace. Un vrai médiateur doit savoir laisser repartir au combat judiciaire quand celui-ci est en conscience la meilleure ou la moins mauvaise des sorties du conflit.

Ils mettent également un accent particulier sur le caractère ternaire de la médiation. Ils estiment que l'on restera systématiquement dans une situation binaire chaque fois que le troisième larron sera si peut que ce soit proche d'une partie. Il aggrave alors les difficultés relationnelles par une inadmissible ambiguïté hypocrite et manipulatrice. Ainsi en va-t-il de ce « soit disant médiateur » d'une clinique obligeamment proposé par la direction à la famille

d'un patient s'estimant victime d'une faute d'un chirurgien .Mais comment croire à la neutralité de l'envoyé d'une des parties ? On se retrouverait également dans une situation violente quand ce n°3 se révélera un intrus qui ne tente pas de favoriser le dialogue des parties mais jouera au juge qu'il n'est pas, à l'expert, fonction que la loi elle-même rend incompatible avec la fonction du médiateur, en apportant ses propres appréciations et solutions. Les tentations sont nombreuses d'abuser de son autorité et de l'attente anxieuse des parties qui n'ont pas encore confiance en leur propre capacité à trouver elles-mêmes leur solution. On voit qu'il convient de préciser ce que médiateur et médiation ne sont pas.

* Un juge, un jugement ;

*Un arbitre, une sentence arbitrale, puisque l'arbitre est un « juge privé » choisi par les parties.

Dans les deux cas, une différence fondamentale : juge et arbitre tranchent alors que le médiateur n'a absolument aucun pouvoir, et n'a guère à prendre que trois décisions dont il est librement maître :

- accepter la médiation que le juge ou les médiateurs lui proposent ;
- proposer des règles du jeu aux parties ;
- interrompre la médiation, en particulier pour des raisons déontologiques

* Un expert, une expertise

Puisque les parties sont libres, rien ne leur interdit de préférer un médiateur qui ne soit pas seulement « bon en médiation » mais de surcroît spécialiste d'un domaine technique, juridique, ou psychologique précis.

Cependant, ce savoir, cette « expertise » du médiateur ne doit avoir d'autre fin que de favoriser la compréhension des termes et des concepts, source de

fréquents malentendus, eux-mêmes causes fréquentes des conflits ou de leur aggravation.

Le médiateur ne pourra pour autant ni formuler une analyse, ni faire un rapport, ni proposer solutions ou évaluations.

Toutefois, il lui appartient en conscience d'apprécier s'il aidera les parties à mieux rechercher elles mêmes leur solution, en leur livrant ses impressions sur la crédibilité ou la viabilité de telle donnée ou de telle hypothèse, s'il ouvrira des pistes à leur réflexion ,etc.

Mais il se gardera d'imposer une solution qui risquerait de toutes façons de déplaire à au moins l'une des parties, suspectant un parti pris ou un arrangement maquillé sous le couvert de l'expertise du « médiateur» ;

* Un conciliateur, une conciliation

Le médiateur ne l'est pas au sens de la loi :

Celle-ci consacre ce terme à la faculté qu'a le juge, au cœur même du procès, de tenter de concilier les parties.

D'autres textes ont institué des « conciliateurs de justice » auprès des tribunaux d'instance, donc très proches des magistrats pour de petits litiges qu'ils s'efforcent bénévolement de dénouer. Le terme de conciliation semble pouvoir être réservé aux approches amiables qui émanent du juge en personne ou par délégation. Le médiateur en revanche ne peut être qu'absolument indépendant du juge, même et surtout lorsque c'est le juge qui lui confie une mission de médiation.

Pour autant, la mission du médiateur est bien d'aider à une forme de conciliation des parties en conflit. Et de même, les techniques mises en œuvre par les conciliateurs de justices, neutres et sans pouvoirs, sont infiniment proches de

celles dont use le médiateur. Dans certains pays comme la France, les deux termes sont d'ailleurs employés indifféremment.

Qui peut être médiateur ?

La réponse paraît simple : toute personne en qui voudront avoir confiance les parties de leur propre initiative (médiation conventionnelle) ou au travers du juge auquel elles ont confié leur affaire (médiation judiciaire).

Cette activité n'est pas encore règlementée et, mises à part, des conditions élémentaires de probité en médiation judiciaire et quelques exclusives professionnelles en matière pénale, tout le monde peut se proposer ou être proposé comme médiateur. Comme de leur côté, les parties sont libres de leur choix, consensualisme du médiateur oblige, on voit qu'il n'existe guère de restriction au premier abord. La porte de la médiation reste alors ouverte aux charlatans et aux officines sans scrupule, comme aux efforts des plus sérieux.

De fait après une première vague d'engouement aux effets limités dans les années 1970, un second développement de très grande ampleur a pris son essor depuis les années 1990. Des milliers de médiateurs, des centaines de centres aux noms promoteurs ou ambitieux. Un grand nombre et une grande diversité, on le voit, d'offres de médiation pour une demande encore faible. Nombre et diversité troublants qui entretiennent une certaine confusion parmi les prescripteurs potentiels, et une fièvre un peu artificielle parmi ces milliers de médiateurs impatients de passer à l'acte.

I-4: OBJECTIFS ET HYPOTHESES

I-4-1 : Objectif général

- Analyser le rôle de la communication dans la prévention et la gestion des conflits administratifs par le Médiateur de la République.

I-4-2 : Objectifs spécifiques :

- 1- Faire l'état des lieux des mécanismes de communication utilisés par le Médiateur de la République dans la prévention et la gestion des conflits administratifs au Bénin.
- 2- Analyser le rôle de la communication dans les médiations réussies en 2009, 2010 et 2011.
- 3- Evaluer les forces et les faiblesses des principaux mécanismes de communication utilisés par le Médiateur de la République

I-4-3 : Hypothèses :

Plusieurs hypothèses fondent le travail dont voici quelques-unes :

- 1- L'échange de correspondances serait le principal mécanisme de communication utilisé par le Médiateur de la République.
- 2- Le dialogue direct avec les protagonistes serait le mécanisme de communication le plus efficace dans le succès des médiations.
 - 3.1 La communication non-verbale serait la principale faiblesse des mécanismes de communication utilisés par le Médiateur de la République
 - 3.2 La persuasion serait la principale force des mécanismes de communication utilisés par le Médiateur de la République.

I-5 : Méthodologie

I-5-1 Choix de la zone d'étude :

Cette étude se fonde sur une démarche quantitative et qualitative vu le caractère sensible des questions qu'elle soulève.

Dans le cadre de ce travail nous avons mené une enquête qui prend en compte les villes de Cotonou, Abomey-Calavi et Porto-Novo. Le choix de ces villes n'est pas le fait d'un simple hasard. La ville de Cotonou abrite la plupart des administrations centrales du pays notamment les principales saisies par le MR et mentionnées dans ses rapports d'activité de 2009, 2010 et 2011. Nous pouvons citer entre autre : le Ministère chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de l'Evaluation des Politiques Publiques, du Programme de Dénationalisation et du Dialogue Social (MCAGEPPPDDS), le Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP), le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH), le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), le Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age (MFASSNHPTA) le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (MESFTPRIJ) le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP), le Ministère de la Santé (MS), le Ministère Chargé de la Micro finance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes (MCMEJF) etc. La ville de Porto-Novo abrite quant à elle le siège de l'institution concernée directement par notre travail à savoir le MR. Enfin la ville de Calavi a été retenue surtout pour sa forte densité et aussi pour sa proximité de Cotonou. Ces trois villes retenues nous sont d'un accès facile du point de vue linguistique et relativement du point de vue de la distance. En somme, la zone d'étude nous paraît judicieuse pour faire le travail sans grande difficulté.

I-5.2 Echantillonnage :

Les enquêtes sont prévues pour se dérouler auprès de plusieurs acteurs de notre pays à savoir :

- Les cadres des ministères (SG, DRH, DRFM, DPP)
- Les collaborateurs du MR
- Les simples citoyens (toutes catégories confondues)

A cet effet, nous avons choisi 50 cadres que nous allons questionner au sein de 10 ministères saisis par le MR au cours de la période allant de 2009 à 2011, 25 collaborateurs du MR et 100 personnes de la population béninoise.

I-5.3 : Collecte des données

La collecte des données s'est effectuée dans plusieurs ministères à savoir : MCAGEPPDDDS, MDAEP, MJLDH, MEF, MTFP, MCMEJF, MFASSNHPTA, MS, MESFTPRIJ, MAEP. Ces différents ministères ont été choisis parce qu'ils ont été régulièrement saisis par le MR de 2009 à 2011. La collecte s'est effectuée aussi auprès de 100 citoyens Béninois toutes catégories confondues. Les données recueillies auprès des collaborateurs du MR et autres personnes ressources sont aussi exploitées tout au long de notre étude.

I-5-4 Techniques utilisées :

Nos champs d'investigation portent sur une documentation variée et une enquête de terrain diversifiée auxquelles s'ajoutent des discussions avec des personnes ressources.

- **La documentation**

La documentation nous a permis, par le biais de la revue de littérature, de nous faire une opinion sur le sujet de la médiation. En effet la réalisation de cette étude a nécessité la lecture de plusieurs documents afférents à notre thème. Au nombre de ces documents, nous pouvons citer « Art et techniques de la Médiation » de Bourry D'Antin Martine, Gérard Pluyette , Stephen Bensimon ;

« La Médiation, que sais-je ? » de Guillaume-Hofnung Michèle ; « Guide pratique de l'arbitrage et de la Médiation commerciale » de Nougéin et Henri-jacques ; « Vers la société de l'information : Savoir-pratique-médiations » de Delmas Richard ; « Pratique de la médiation, un mode alternatif à la résolution des conflits » de Jean-Louis Lascoux et les rapports d'activités des années 2009, 2010 et 2011 du MR.

Des documents Web (documents obtenus à partir des sites d'Internet), des brochures et des mémoires n'ont pas manqué de servir de fondement matériel à cet essai.

- **Les questionnaires**

Le premier questionnaire est adressé aux cadres des ministères retenus ; le deuxième est adressé aux collaborateurs du MR et le troisième est adressé aux simples citoyens.

- **L'entretien**

Nous nous sommes entretenu avec les collaborateurs du MR et quelques citoyens béninois afin de mieux comprendre les mécanismes de mise en œuvre de la médiation par le MR et le rôle de la communication dans ces mécanismes. Pour ce faire, nous avons privilégié l'entretien individuel car il permet plus de liberté de parole et élimine les risques d'influence qu'engendrerait un entretien collectif.

I-5-5 : Mode de traitement et technique d'analyse

Pour traiter les données, nous avons réalisé un certain nombre d'opérations. Ainsi nous avons d'abord dépouillé les réponses. Lors du dépouillement nous avons éliminé les réponses erronées. Ensuite, nous avons opéré un tri à plat. Le tri à plat consiste à compter le nombre de réponses par question. Ensuite nous avons

présenté les résultats sous forme de tableaux. Des interprétations ont été faites à partir des pourcentages qui ont précédemment été calculés.

Comme dans toute entreprise humaine, nous avons été confronté à d'énormes difficultés notamment au cours de la recherche documentaire. La rareté de documents sur la Médiation ; la confidentialité imposée par la loi sur la Médiation en République du Bénin ; Le siège du Médiateur de la République loin de notre demeure ; le manque de disponibilité des enquêtés sont entre autres les difficultés que nous avons rencontrées au cours de la rédaction de notre travail et qui nous ont beaucoup retardées. Néanmoins, nous avons mis le temps à profit pour sélectionner et harmoniser les données sur la médiation même si ceci ne nous a pas permis de prendre en compte tous les aspects de la médiation que nous aurions aimé développer.

CHAPITRE II : PRESENTATION DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE ET CADRE THEORIQUE

2.1- Présentation du Médiateur de la République du Bénin

2.1.1- Historique de l'organe Présidentiel de Médiation (OPM)

Le besoin de création d'une structure de médiation a été exprimé depuis plusieurs années. A l'issue de la conférence nationale des forces vives de février 1990 déjà, dans les documents de rédaction de la constitution du Bénin du 11 décembre 1990, l'idée de créer une structure de médiation avait été largement évoquée. Mais pour des raisons financières car, plusieurs institutions devraient voir le jour (Cour Constitutionnelle, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, Haute cour de justice.....) dans les nouvelles dispositions constitutionnelles, l'idée de la création de l'institution de médiation a été abandonnée.

Ainsi en 2004, un projet de loi a été déposé à l'Assemblée Nationale pour la création de cette structure. Le climat politique n'étant pas favorable, le projet n'avait pas abouti. Le débat démocratique qui devait se faire sur cette question s'est confondu avec la polémique sur la révision de la constitution béninoise susceptible, à l'époque, de prolonger le mandat de l'ex Chef de l'Etat qui venait de fermer ses deux mandats constitutionnels de cinq ans.

En somme, plusieurs personnalités soutenaient l'idée selon laquelle si on insérait l'institution du Médiateur de la République dans la constitution, cela ouvrirait la porte à d'autres modifications de la constitution dont, l'abolition des articles relatifs au nombre de mandats et à la limite d'âge à la candidature présidentielle. Cette initiative de création d'un médiateur fut à nouveau abandonnée.

Le nouveau Président de la République élu en mars 2006 a placé, entre autres, son mandat sous le signe de la bonne gouvernance et l'accès à des services

publics de qualité pour les citoyens béninois. La création de l'Organe Présidentiel de Médiation (OPM) s'inscrit donc dans cette optique. Contrairement à d'autres structures de ce genre (Ombudsman, Médiateur de la République, Protecteur du Citoyen, Défenseur du peuple), l'Organe Présidentiel de Médiation du Bénin n'a pas été créé par une loi mais par un décret présidentiel. Ce fut le débat d'un autre combat juridique.

Un colloque international sur la médiation a été organisé en décembre 2007 et a vu plusieurs médiateurs de pays francophones prendre une part active aux travaux. Deux recommandations fortes ont été formulées à l'issue de ce colloque. La première a trait à la nécessité de renforcer les compétences du médiateur contenues dans le décret 2006-417 du 25 août 2006 jugé plutôt squelettique. La seconde concerne le vote d'une loi pour régir l'institution du Médiateur de la République à l'instar de la plupart des organes de médiation des autres pays du monde.

Conformément à ces recommandations, en mars 2008 un autre décret portant attribution, fonctionnement et organisation du Médiateur a été pris par le Président de la République et a permis par exemple d'avoir des délégations départementales, des points focaux dans les communes etc.

Le 14 juillet 2009, les députés ont voté presque à l'unanimité, la loi instituant le Médiateur de la République qui a été promulguée le 11 août 2009 par le Président de la République. Depuis lors, l'institution fonctionne sur la base juridique de la loi 2009-22 du 11 août 2009. Un décret d'application de cette loi a été pris en janvier 2010. C'est sur ces fondements juridiques que le Médiateur de la République du Bénin fonctionne jusqu'à nos jours.

2.1.2- Missions et attributions du MR

Le MR est une autorité indépendante des pouvoirs publics. Il a pour rôle d'aider les citoyens à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent avec une

administration, une collectivité décentralisée ou tout autre organisme investi d'une mission de service public, et qui n'a pas fonctionné conformément à sa mission. Il fait des recommandations de nature à résoudre les difficultés pour lesquelles il est saisi. Il peut également faire des propositions de réforme visant à améliorer le fonctionnement des organismes mis en cause ou suggérer des modifications à apporter à des dispositions législatives et réglementaires pour prévenir les difficultés.

Par contre le MR n'est pas compétent pour examiner les différends qui peuvent subvenir entre les administrations (Administrations d'Etat, collectivités décentralisées ; établissements et offices publics) et leurs agents en activité. Il ne peut pas être saisi dans les cas de conflits opposant les personnes physiques ou morales privées entre elles et ne peut non plus intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice.

Le MR peut être saisi par toute personne physique ou morale qui estime à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'une administration, une collectivité décentralisée ou un organisme public n'a pas fonctionné conformément à sa mission de service public. Il n'est pas exigé que cette personne soit de nationalité béninoise.

Pour qu'une réclamation soit recevable par le MR, elle doit être obligatoirement écrite. Aussi le plaignant devrait-il préalablement saisir l'administration mise en cause et l'objet du litige doit avoir un caractère public.

La saisine du MR est directe, gratuite, et s'effectue sans condition de délai. Elle peut se faire par courrier (y compris par courrier électronique). Dans certaines situations, le médiateur peut s'autosaisir. Une lettre ou un formulaire dûment rempli est adressé ou déposé au bureau du MR.

Les citoyens peuvent également s'adresser dans les départements aux délégués départementaux qui sont les relais du médiateur à l'intérieur du pays. Il n'y a aucun frais à payer.

Le MR règle au cas par cas les réclamations qui lui parviennent. Il analyse les faits pour déterminer s'il y a eu un mauvais fonctionnement de l'organisme mis en cause ; Il a un pouvoir d'instruction et d'investigation et peut se faire communiquer tout document ou toute information concernant l'affaire dont il est saisi. Lorsque la réclamation lui paraît justifiée, le MR fait des recommandations qui sont de nature à régler les difficultés. Lorsqu'il n'obtient pas de réponse satisfaisante, il propose au Président de la République de donner à l'autorité concernée, toute directive qu'il juge utile.

Il faut aussi ajouter que le MR présente au PR un rapport annuel qui est publié.

2.1.3- Ressources Humaines et Financières

2.1.3.1- Ressources Humaines.

Afin d'atteindre ses objectifs, le MR dispose des ressources humaines qualifiées. Au 31 décembre 2011, l'effectif du MR est de 49 agents. Le personnel de cette institution constitué d'Agents Permanents de l'Etat et des Agents Contractuels de l'Etat se répartit comme suit :

Tableau n°1 : la situation globale du personnel au 31 décembre 2011

STATUT	CATEGORIE				TOTAL
	A	B	C	D	
APE	11	02	-	01	14 (28,57%)
ACE	01	-	-	02	03 (6,12%)
Agents reversés en ACE	-	17	04	05	26 (53%)
Autres contractuels	-	02	-	04	06 (12,24)
Total global					49 (100%)

Source : Médiateur de la République/SRH

Comme le stipule le décret n°2010-012 du 21 janvier 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement du Médiateur de la République, l'effectif du MR est réparti dans les services comme ci-après :

- Le cabinet du MR avec un Directeur de Cabinet, un Directeur de la Coopération Internationale, trois (03) chargés de mission, un chef de cabinet, un conseiller juridique, une cellule de communication, une cellule de suivi-évaluation, un chef du protocole et un chef du secrétariat particulier ;
- Le secrétariat général composé de la direction des recours, de la direction administrative et financière, du service de pré-archivage ;
- Les directions départementales sous la tutelle d'un coordonnateur relevant du secrétaire général.

L'ensemble de ces services fonctionne comme suit :

- **Le Directeur de Cabinet**

Il coordonne, sous l'autorité du MR, les activités du cabinet, il apprécie les correspondances soumises à la signature du MR. Il dispose d'un secrétariat.

Le DC est nommé par décision du MR parmi les cadres de la catégorie A1 de la fonction publique ayant accompli au moins quinze ans de service.

- **Le Directeur de la Coopération Internationale**

Il est nommé par décision du MR parmi les cadres diplomates ayant accompli au moins dix ans de service.

- **Le conseiller juridique du MR**

Il est nommé par décision du MR parmi les cadres de la catégorie A1 de la fonction publique ayant accompli au moins dix ans de services.

- **Le chef de la cellule de communication**

Il est un spécialiste du domaine. Il est nommé par décision du MR.

- **Le chef protocole du MR**

Il est chargé de toutes questions relatives aux voyages et missions officiels du MR, des directeurs et autres cadres à l'intérieur et à l'extérieur. Il est également chargé du cérémonial des manifestations officielles de l'institution. Il est nommé par décision du MR.

- **Le secrétariat général du MR**

Il est chargé de la coordination des activités des directions techniques et des délégations départementales. Il est dirigé par le secrétaire général. Il est aidé dans l'accomplissement de ses tâches par un assistant et un coordonnateur des délégations départementales. Le SG est nommé par décision du MR parmi les cadres de la catégorie A1 de grade terminal au moins appartenant à un corps de la fonction publique.

- **Le chef du service pré-archivage**

Il est nommé par décision du Médiateur et s'occupe du classement des dossiers, archives et documents.

- **Le directeur administratif et financier**

Il est chargé sous l'autorité du MR de :

- l'élaboration et l'exécution du budget de l'institution ;
- l'acquisition et la gestion du matériel ;
- l'entretien des locaux de l'organe ;
- l'élaboration des rapports financiers périodiques ;
- la gestion du personnel de l'organe.

Le DAF est nommé par décision du MR.

- **Les délégations départementales**

Elles fonctionnent avec une structure légère composée de :

- Un délégué départemental ;
- Un conseiller aux recours ;
- Un secrétaire comptable ;
- Un chargé de relation publique ;
- Un personnel de soutien composé d'un conducteur de véhicule administratif ; d'un agent d'entretien ; d'un veilleur de nuit.

La coordination des activités des délégations départementales est assurée par un coordonnateur nommé par décision du MR.

2.1.3.2- Ressources financières :

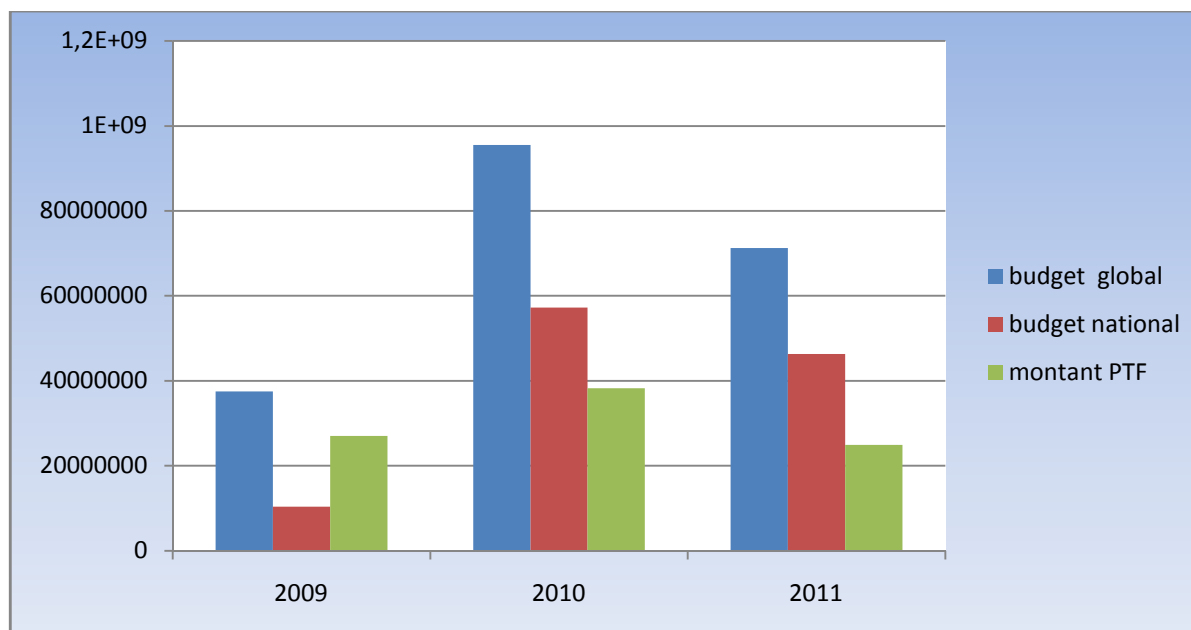
Dans le souci de lui permettre d'améliorer ses performances et d'atteindre ses objectifs, il est mis à la disposition du MR un budget national et des contributions de Partenaires Techniques et Financiers tels que le Danemark, la Suisse, les Pays-Bas et les États-Unis d'Amérique à travers le Millenium Challenge Account (MCA). Ainsi, la situation financière du MR au cours de la période 2009-2011 est résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : évolution budgétaire du MR sur la période 2009-2011

Années	Montants des budgets	Montant Budget National	Montant PTF	Part montants PTF/montant des budgets(en pourcentage)
2009	374.821.899	104.200.000	270.621.899	72%
2010	955.088.000	572.270.000	382.818.000	40%
2011	712.635.106	463.493.000	249.142.106	35%

Source : Médiateur de la République/ DAF

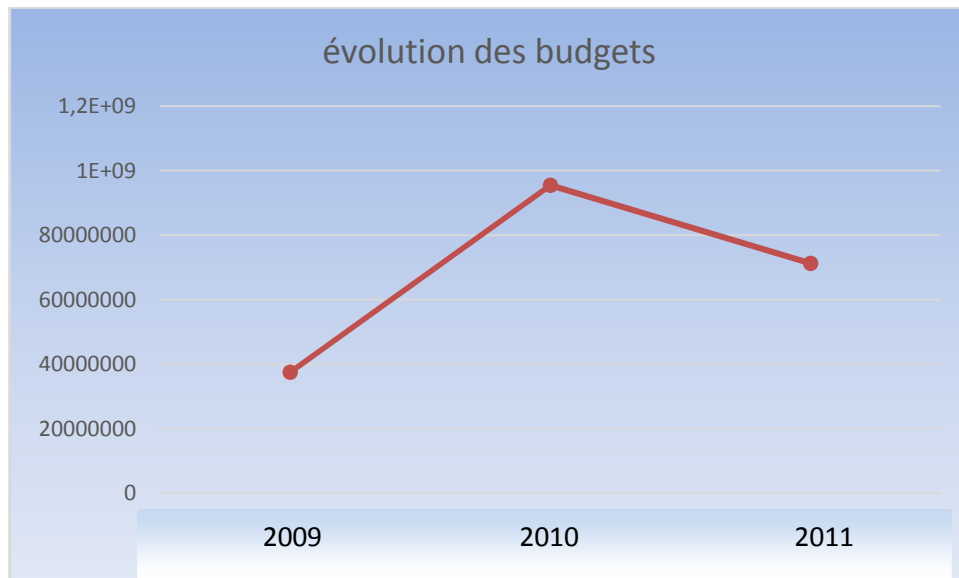
Graphique 1 : part des budgets national et PTF dans le budget global



Source : Médiateur de la République / DAF

Une analyse du graphique nous montre l'évolution du budget global, du budget national et du montant PTF au cours des années 2009, 2010, et 2011. On constate un accroissement considérable au passage de 2009 pour 2010 au niveau des trois facteurs ; et de 2010 pour 2011, une chute légère des trois facteurs. Cette analyse peut être bien explicitée à travers la courbe suivante.

Graphique 2 : synthèse de l'évolution des budgets



Source : Médiateur de la République/ DAF

Somme toute, il convient de signaler que le MR a une situation géographique favorable en raison de sa proximité avec l'Assemblée Nationale. Il se situe à quelques mètres du tribunal de 1^{re} instance et est en plein cœur de la ville de Porto-Novo.

2.2- Evolution des recours traités de 2009 à 2011

A ce niveau, la première remarque qui est faite est que la tendance est à la baisse. Ainsi on note que 595 recours ont été traités par le MR en 2009 contre 518 en 2010 et 378 en 2011

Les tableaux et graphiques ci-dessous font ressortir l'évolution des recours traités par le MR au cours de la période de 2009-2011.

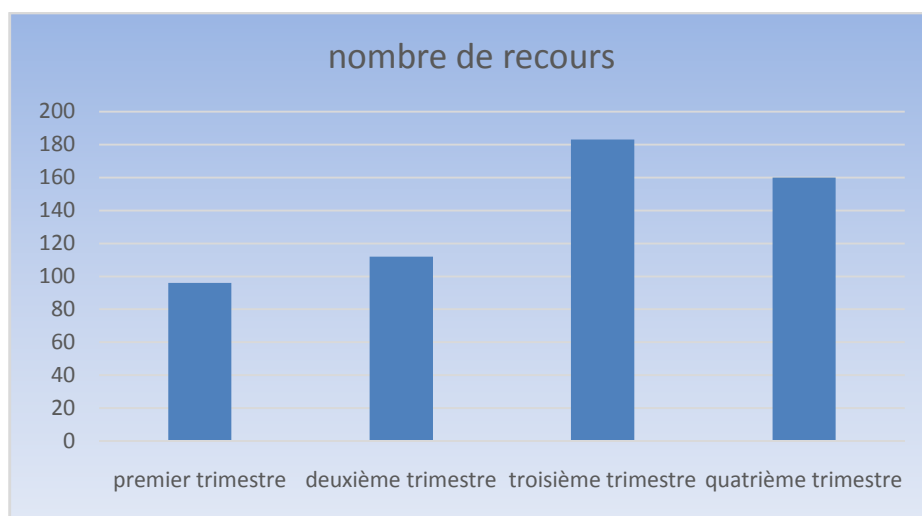
Tableau 3: nombre de recours traités par trimestre en 2009

Trimestres	Mois	Nombre de recours	Total trimestriel
a- Premier trimestre	Janvier	28	96 (16,13%)
	Février	33	
	Mars	35	
b- Deuxième trimestre	Avril	48	112 (18,82%)
	Mai	17	
	Juin	47	
c- Troisième trimestre	Juillet	59	183 (30,75%)
	Août	51	
	Septembre	73	
d- Quatrième trimestre	Octobre	52	160 (26,89%)
	Novembre	08	
	Décembre	100	
Total général (siège + département) : 551 +44			595 (100%)

Source : MR/SG/DR

Au total, on dénombre 595 recours traités en 2009 dont 551 (92,60%) au siège et 44 (7,39%) dans la délégation départementale du Borgou.

Graphique 3 : Evolution trimestrielle du nombre de recours en 2009



Source : MR/SG/DR

Tableau 4 : nombre de recours traités en 2010

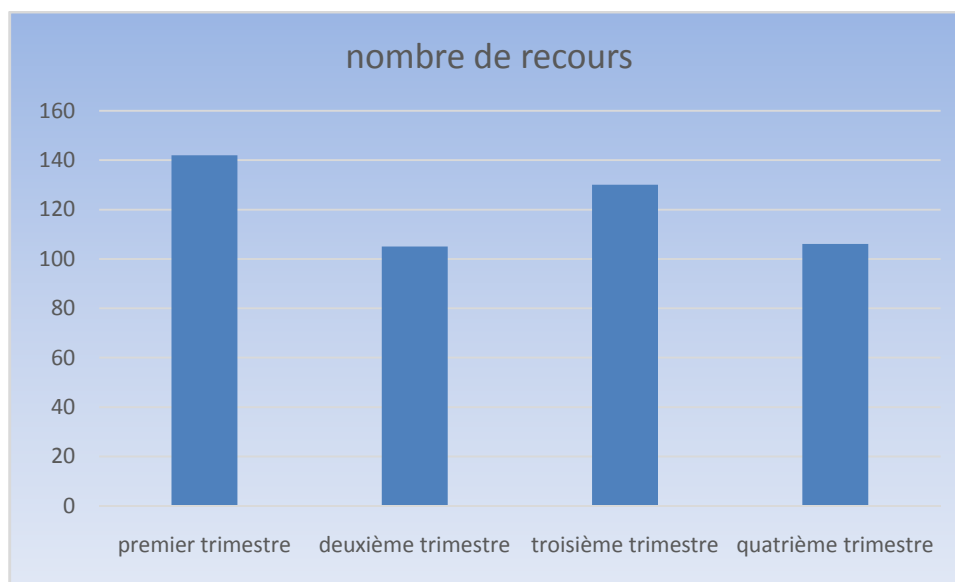
Trimestres	mois	Nombre de recours	Total trimestriel
a- Premier trimestre	Janvier	03	142 (29,39%)
	Février	73	
	Mars	66	
b- Deuxième trimestre	Avril	37	105 (21,73%)
	Mai	30	
	Juin	38	
c- Troisième trimestre	Juillet	43	130 (26,91%)
	Août	50	
	Septembre	37	
d- Quatrième trimestre	Octobre	34	106 (21,94%)
	Novembre	30	
	Décembre	42	
Total au siège.....			483 (100%)

Source : MR/SG/DR

La Délégation départementale du Médiateur de la République dans le Borgou a traité, pour l'année 2010, un total de trente-cinq (35) recours. Ainsi

l'Institution du Médiateur de la République a traité au total **cinq cent dix huit (518) recours**.

Graphique 4 : Evolution trimestrielle du nombre des recours en 2010



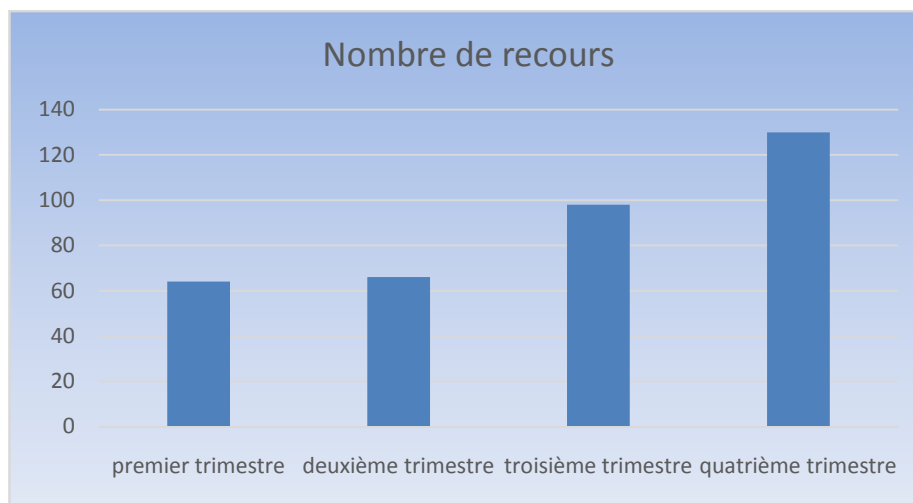
Source :MR/SG/DR

Tableau 5: nombre de recours traités en 2011

Trimestres	mois	Nombre de recours	Total trimestriel
a- Premier trimestre	Janvier	13	64 (17,87%)
	Février	35	
	Mars	16	
b- Deuxième trimestre	Avril	16	66 (18,43%)
	Mai	20	
	Juin	30	
c- Troisième trimestre	Juillet	17	98 (27,37%)
	Août	35	
	Septembre	46	
d- Quatrième trimestre	Octobre	57	130 (36,31%)
	Novembre	11	
	Décembre	62	
Total au siège.....			358 (94,70%)
Total général (siège + département) 358 (94,70%)+20 (5,29%)			378 (100%)

Source : MR/SG/DR

Graphique 5 : évolution trimestrielle du nombre de recours en 2011



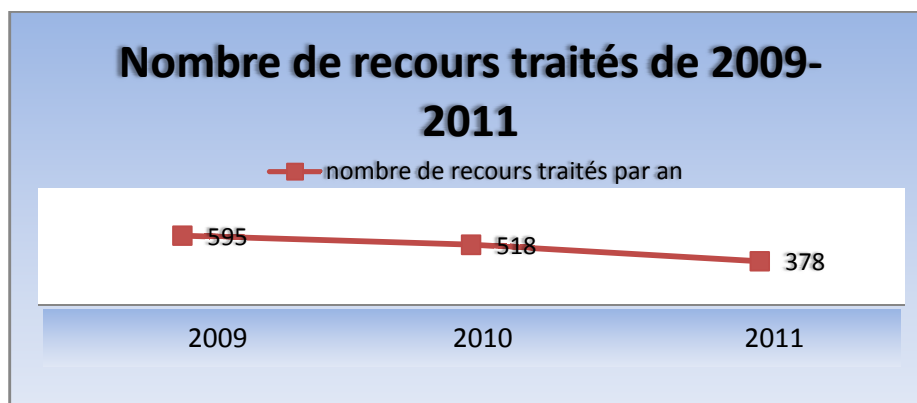
Source : Source : MR/SG/DR

Tableau n° 6 : nombre de recours traités de 2009-2011

Années	nombre de recours traités 2009-2011	Pourcentage (%)
2009	595	39,90
2010	518	34,74
2011	378	25,35
Total	1491	100

Source : MR/SG/DR

Graphique 6 : nombre de recours traités de 2009- 2011



Source : MR/SG/DR

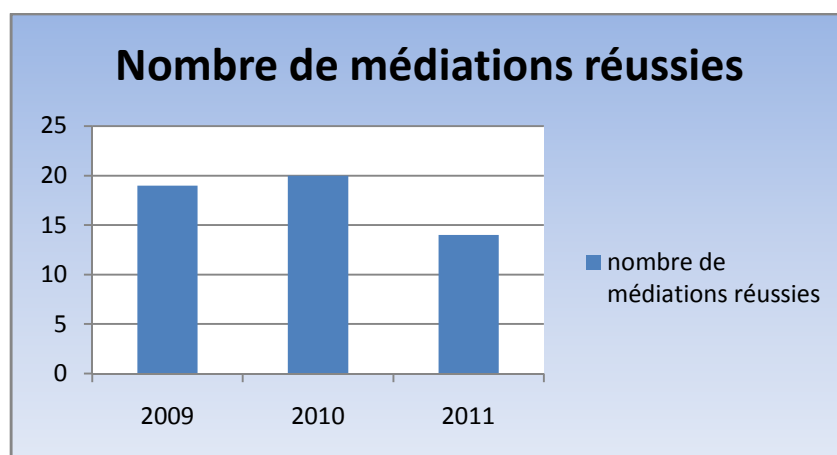
Une analyse du graphique nous montre l'évolution des recours traités de 2009 à 2011. On constate une décroissance du nombre des recours traités de façon annuelle qui varie respectivement de 595 en 2009 à 518 en 2010 et 378 en 2011. Selon le MR, cette situation se traduit par l'insuffisance des ressources allouées à son institution qui le contraint à ne pas installer toutes les délégations départementales.

Tableau n°7 : Médiations réussies de 2009 à 2011

Années	Nombre de médiations réussies	Pourcentage(%)
2009	19	35,84
2010	20	37,73
2011	14	26,41
Total	53	100

Source : MR/SG/DR

Graphique n°7 : Médiations réussies de 2009 à 2011



Source : MR/SG/DR

Comme nous le montrent le tableau et le graphique ci-dessus, le nombre de médiations réussies est très faible par rapport au nombre de recours traités par le MR de 2009 à 2011. Ainsi on constate que sur un total de 1491 recours traités sur

cette période, on note seulement 53 médiations réussies dont 19 en 2009, 20 en 2010 et 14 en 2011.

Selon le MR, il ne serait pas exact d'avancer des statistiques de façon exhaustive pour faire part du nombre précis de cas de succès enregistrés car, bien de plaignants qui sont satisfaits, suite à l'action du MR, vont directement vers les structures administratives concernées retirer ce qu'ils réclamaient de l'administration sans que, ni l'administration, ni les intéressés n'informent, pour des raisons de discrétion ou autres, les services du MR de l'évolution du dossier. Parfois c'est la bonne volonté de certains plaignants qui permet au MR d'être informé de la satisfaction enregistrée par eux. Sans écrit de l'administration, sans appel téléphonique des réclamants, le MR ne saurait être informé.

2.3- Cadre théorique

Dans cette partie de notre travail, nous avons recherché les modèles, les théories et les conceptions formelles de la communication interpersonnelle dans le cadre de la prévention et de la gestion des conflits administratifs.

Ainsi, le cadre théorique de notre étude repose principalement sur la communication dans la résolution des controverses et le modèle de Wayne c. MINNICK mis en place en 1968. Nous avons choisi cet auteur non seulement parce que la théorie qui soutient son modèle cadre avec notre étude mais aussi parce qu'elle constitue le résumé de l'ensemble des théories développées par des auteurs comme Bateson, Paul Watzlawick, Carl Rogers, Maslow, Elton Mayo et M.L. Defleur. Toutefois, il convient de remarquer que cette théorie porte sur deux axes et présente des insuffisances. Il sera donc question pour nous de dégager les parties qui sont en rapport avec notre travail et de relever les limites de ladite théorie.

Pour Minnick 1968, la résolution des conflits dans une société démocratique passe par la méthode de persuasion, de réflexion et de participation. Il a constaté dans sa théorie que tout au long de l'humanité, l'homme a toujours fait recours à deux méthodes pour régler les situations conflictuelles : ce sont la guerre ou la violence et le dialogue.

Il a fait remarquer que si dans la première méthode qui est celle de la guerre ou de la violence et qui est d'ailleurs une méthode destructrice, il n'y a que la communication des armes, par conséquent une méthode à rejeter, dans la deuxième méthode par contre qui est celle du dialogue, l'on prend en compte toute la valeur de l'espèce humaine. C'est d'ailleurs cette deuxième méthode que nous allons développer dans notre étude grâce à son importance dans la gestion des conflits.

Sur cette base, Minnick propose dans son modèle de communication sociale, trois (3) éléments pour prendre les décisions. Il s'agit d'abord de la méthode autoritaire qui fait appel à la démagogie et à la propagande. Etant donné que la démagogie fait accepter les décisions autoritaires et la propagande permet de contrôler la pensée des gens en les tenant dans l'ignorance de la réalité avec l'utilisation de la censure et parfois de la force, cette méthode est donc incompatible avec un régime politique démocratique. Ensuite, il s'agit de la méthode de réflexion qui, comme son nom l'indique, part de l'hypothèse que les controverses sont simplement l'expression d'une divergence de point de vue dont la solution réside dans la recherche et l'analyse des solutions possibles. Cette méthode fonde la liberté d'opinion fondamentale pour un régime politique démocratique. En fin, il s'agit de la méthode de persuasion. Pour Minnick, la persuasion constitue le moyen de décision le plus utile dans une société démocratique afin de résoudre les controverses. Elle revêt ainsi une importance capitale dans la société. Aussi, la persuasion est-elle le processus de décision le

plus utilisé dans le monde libre. C'est pour cela que Minnick la définit comme un discours écrit ou oral dans lequel l'auteur contrôle toutes les variables de communication pertinentes dans le but d'orienter la réaction du récepteur vers le choix spécifique d'option ou de comportement. Elle est donc un comportement qui permet à un individu d'influencer un ou plusieurs autres individus.

La communication persuasive doit à l'avance choisir les éléments du contenu du message ainsi que ses exigences et définir le processus de la communication comme étant une activité de codage et décodage, et il suffit d'analyser par quel moyen influencer une personne (intellectuelle ou non).

Toutefois, en faisant cas de la dimension psychologique du processus de communication, Minnick montre que ce modèle présente des limites. En effet, ce modèle confond les concepts de communication et de messages persuasifs. La persuasion, malgré son importance devient alors un instrument destiné à influencer le comportement humain sur le plan psychologique. Cependant, tout en clamant que la persuasion est une action de communication, il y a lieu de reconnaître avec Minnick que dans le cadre du fonctionnement des mécanismes du dialogue social ou de communication sociale, la méthode de persuasion reste un instrument puissant à la portée de chacune des parties.

Si chaque partie a la maîtrise du message à transmettre à l'autre dans la réflexion libre fondée sur la connaissance et la compétence, alors la méthode de la communication persuasive est à utiliser à bon escient. La vitalité du régime politique démocratique en dépend.

Il importe de souligner dans cette partie que Minnick s'est seulement intéressé aux méthodes de gestions des crises politico-sociales sans penser aux méthodes de prévention. Or pour nous, la prévention est un aspect très important,

car si le Médiateur de la République pouvait déjà prévenir les conflits, on pourrait éviter leurs débordements.

Cette théorie a servi d'appui à notre réflexion dans le cadre de ce travail. Nous en avons fait une application à la gestion des conflits administratifs dans l'administration publique béninoise par le Médiateur de la République.

CHAPITRE III : PRESENTATION, ANALYSE DES RESULTATS ET SUGGESTIONS

Dans ce chapitre, nous allons procéder à la restitution et à l'analyse des résultats avant de formuler des suggestions.

3-1 : PRESENTATION DES RESULTATS

3-1-1 : Présentation des résultats de l'enquête réalisée auprès des autorités des ministères

Tableau 8 : connaissance de l'institution

Réponse	Effectif	Pourcentage
Oui	50	100%
Non	00	0%
Total	50	100%

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Ce tableau nous montre que tous les enquêtés (100%) connaissent l'institution du MR.

Tableau 9 : collaboration avec le MR dans le règlement d'un conflit administratif

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	38	76
Non	12	24
Total	50	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 76% des autorités disent avoir collaboré avec le MR dans le cadre du règlement d'un conflit ; 24% disent le contraire.

Tableau 10 : Types de collaboration avec le MR

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Echanges de courriers	38	76
Séance d'échanges avec le MR	00	00
Séance d'échanges avec le MR et le (s) plaignant(s)	00	00
Echanges téléphoniques	04	08
Néant	12	24
Total	54	108

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Tous les 38 enquêtés (76%) qui ont reconnu avoir collaboré avec le MR, disent l'avoir fait par échange de courriers ; 04 d'entre eux (8,53%) disent aussi avoir collaboré avec le MR par téléphone.

Tableau 11 : appréciation de la collaboration avec le MR

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Mauvaise	06	12
Assez-bonne	28	56
Bonne	04	08
Excellente	00	00
Néant	12	24
Total	50	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 12% des autorités trouvent que la collaboration est mauvaise ; 56% disent qu'elle est assez bonne ; 08% pensent qu'elle est bonne ; personne ne la trouve excellente ; 24% ne répondent rien.

Tableau 12 : Types de collaboration souhaitée dans le règlement d'un conflit

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Echanges de courriers	04	08
Séances d'échanges avec le MR	10	20
Séances d'échanges avec le MR et le(s) plaignant(s)	21	42
Echanges téléphoniques	3	06
Néant	12	24
Total	50	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 8% des enquêtés souhaitent échanger avec le MR dans le cadre du règlement d'un conflit par échange de courriers ; 20% souhaitent que cela se fasse par des séances d'échange avec le MR ; 42% préfèrent des séances d'échanges avec le MR et le(s) plaignant(s) ; 06% souhaitent que la collaboration se fasse par des échanges téléphoniques ; 24% des enquêtés n'ont pas manifesté leur souhait.

Tableau 13 : contribution du MR au règlement des conflits administratifs

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	42	84
Non	08	16
Total	50	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 84% des enquêtés pensent que le MR contribue vraiment au règlement des conflits administratifs ; par contre 16% pensent le contraire.

Tableau 14 : utilité du MR pour les citoyens

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	48	96
Non	02	04
Total	50	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 96% des enquêtés estiment que le MR est utile aux citoyens ; 04% pensent le contraire.

Tableau 15 : Communiquer autour des activités du MR

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	50	100
Non	00	00
Total	50	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 50 enquêtés (100%) pensent que le MR doit davantage communiquer autour de ses activités.

3-1-2 : Présentation des résultats de l'enquête réalisée auprès des citoyens

Tableau 16 : connaissance de l'institution du MR

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	94	94
Non	06	06
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 94% des citoyens enquêtés connaissent l'institution du MR ; par contre 06% ne la connaissent pas.

Tableau 17 : connaissance du mode de saisine du MR

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	32	32
Non	68	68
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 32% des personnes enquêtées connaissent le mode de saisine du MR tandis que 68% l'ignorent.

Tableau 18 : saisine du MR pour le règlement d'un conflit

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	16	16
Non	84	84
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 16% des enquêtés disent avoir déjà saisi le MR pour le règlement d'un conflit ; 84% disent ne l'avoir jamais saisi.

Tableau 19 : Satisfaction des citoyens ayant saisi le MR pour la résolution d'un conflit.

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	08	08
Non	03	03
Pas encore	05	05
Néant	84	84
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Si 8% des enquêtés disent avoir trouvé satisfaction après avoir saisi le MR, 3% par contre disent le contraire ; 5% disent être toujours dans l'attente des résultats ; 84% n'ont rien répondu.

Tableau 20 : Types de collaboration avec le MR

Réponses	Effectifs	Pourcentage (%)
échanges de courriers	16	16
Séance d'échange avec le MR	00	00
Séance d'échange avec le MR et les autorités concernées	00	00
Echange téléphonique	00	00
Néant	84	84
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 16% des enquêtés disent avoir collaboré avec le MR par échanges de courriers ; 84% n'ont rien répondu.

Tableau 21 : Types de collaboration souhaitée dans le règlement d'un conflit

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Echanges de courriers	00	00
Séance d'échange avec le MR	05	05
Séance d'échange avec le MR et les autorités concernées	11	11
Echange téléphonique	00	00
Néant	84	84
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Dans ce tableau, on remarque qu'aucun enquêté n'a souhaité collaborer avec le MR ni par échanges de courriers ni par échanges téléphoniques ; 6% ont souhaité que cela soit des séances d'échanges avec le MR ; 10% ont souhaité des séances d'échanges avec le MR et les autorités concernées ; 84% n'ont rien répondu.

Tableau 22 : appréciation de la collaboration avec le MR

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Mauvaise	04	04
Assez-bonne	11	11
Bonne	01	01
Excellente	00	00
Néant	84	84
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 4% des enquêtés trouvent que leur collaboration avec le MR était mauvaise ; 11% trouvent qu'elle était assez-bonne ; 01 % dit qu'elle était bonne ; aucun enquêté ne l'a trouvé excellente ; 84 % n'ont rien répondu.

Tableau 23 : utilité du MR pour les citoyens

Réponse	Effectif	Pourcentage (%)
Oui	44	44
Non	27	27
Peut-être	29	29
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 44% des enquêtés pensent que le MR est utile aux citoyens ; 27% pensent le contraire ; 29% d'entre eux restent indécis.

Tableau 24 : communiquer autour des activités du MR

Réponses	Effectifs	Pourcentage (%)
Oui	100	100
Non	00	00
Total	100	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 100% des enquêtés veulent que le MR communique davantage autour de ses activités.

3-1-3 : Résultat de l'enquête réalisée auprès des collaborateurs du MR.

Tableau 25 : types de médiation utilisée par le MR

Réponses	Effectifs	Pourcentage (%)
Echanges de courriers	19	76
Echanges téléphoniques	06	24
Séance d'échanges avec les plaignants	00	00
Confrontation des parties	00	00
Total	25	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 76% des enquêtés affirment que le MR utilise comme technique de médiation l'échange de courriers ; 24% disent qu'il utilise également l'échange téléphonique ; ils disent tous que le MR n'utilise comme technique ni les séances d'échanges avec les plaignants ni la confrontation des parties.

Tableau 26 : raisons des faibles résultats du MR

Réponse	Effectifs	Pourcentage (%)
Mauvaise collaboration des administrations saisies	15	60
Mauvaise médiation du MR	00	00
Insuffisance de moyens	10	40
Total	25	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Par rapport aux résultats du MR, 60% des enquêtés pensent que les faibles résultats sont dus à la mauvaise collaboration des administrations saisies ; 40%

pensent que cela est dû à l'insuffisance des moyens dont dispose le MR ; aucun d'entre eux ne trouve que c'est à cause de la mauvaise médiation du MR.

Tableau 27 : force des médiations du MR

Réponse	Effectifs	Pourcentage (%)
Persuasion du MR	25	100
Influence du MR	00	00
Séance d'échange avec les plaignants	00	00
Total	25	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 100% des enquêtés pensent que c'est la persuasion du MR qui fait la force de ses médiations.

Tableau 28 : faiblesse des médiations du MR

Réponses	Effectifs	Pourcentage (%)
La communication non verbale (échanges de courriers)	25	100
Séance d'échange avec les parties	00	00
Mauvaise influence du MR	00	00
Total	25	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 100% des enquêtés pensent que c'est la communication non verbale (échanges de courriers) qui fait la faiblesse des médiations du MR.

Tableau 29 : communiquer davantage autour des activités du MR

Réponses	Effectifs	Pourcentage (%)
Oui	25	100
Non	00	00
Total	25	100

Source : Enquête réalisée en septembre 2013

Les 100% des enquêtés souhaitent que le MR communique davantage autour de ses activités

3-2 Analyse des résultats et vérification des hypothèses

3-2-1 Analyse des résultats

Comme le montrent les tableaux n°8 et 16, presque tous les enquêtés connaissent l'institution du MR. Ainsi 100% des autorités questionnées et 94% des citoyens questionnés disent la connaître. Cela prouve que malgré son jeune âge, cette institution a quand même de la visibilité. Cependant la connaissance que la plupart des enquêtés en ont n'est que nominale.

En effet, si ses derniers sont nombreux à prétendre connaître l'institution du MR, ils ne connaissent pas son mode de saisine. Ainsi, comme on peut le constater dans le tableau n°17, seul 32% des citoyens enquêtés disent maîtriser le mode de saisine du MR contre 68% qui disent ne pas le connaître. Alors les citoyens connaissent le MR sans pour autant connaître son mode de saisine. Cela signifie qu'en cas de difficulté, ils ne pourront pas bénéficier de son soutien parce qu'ils ne seront même pas capables de le saisir.

Néanmoins, les personnes enquêtées restent persuadées de l'utilité de cette institution. C'est du moins ce qui ressort des tableaux n°14 et 23. Si pour le premier, 96% des autorités questionnées affirment que le MR est utile pour les

citoyens, le second révèle que 44% des citoyens enquêtés sont du même avis contre seulement 27% qui sont d'avis contraire et 29% d'indécis. Cela dénote sans doute de la confiance qu'accordent au MR les citoyens et cadres de la République du Bénin. Ils sont convaincus que les citoyens peuvent faire une utilisation judicieuse de cette institution s'ils étaient mieux informés sur ses activités. Ce qui n'est pas le cas pour le moment.

On constate dans le tableau n°9 que 76% des autorités reconnaissent avoir collaboré avec le MR contre seulement 16% des citoyens (tableau n°18) qui disent avoir saisi le MR pour le règlement d'un conflit administratif. Ces chiffres prouvent tout simplement que le MR est très faiblement saisi par les citoyens. Mais en réalité cela se comprend car nous avons constaté plus haut que ces derniers ne maîtrisent pas son mode de saisine.

Ces quelques autorités et citoyens ayant reconnu avoir collaboré avec le MR disent surtout l'avoir fait par échanges de courriers et très rarement par échanges téléphoniques (tableaux n°10 et 20). Les collaborateurs du MR corroborent cette affirmation (tableau 25). Nous pensons que cela est à la base des faibles résultats obtenus par le MR pendant la période de 2009 à 2011. Cette forme de communication à savoir la communication non verbale ne permet pas forcément au MR de contrôler tous les aspects de la médiation. Ainsi, il ne pourra sans doute pas contrôler les émotions des différentes parties et les utiliser en sa faveur en vue d'orienter la médiation de sorte à amener les parties à un consentement mutuel. Ce faisant, il laisse le soin à chaque partie de se forger des arguments visant à convaincre le MR de sa bonne foi, ce qui non seulement retarde tout aboutissement de la médiation mais aussi compromet la possibilité que les parties se retrouvent pour parvenir de façon libre, volontaire, consensuelle à une entente comme l'exige la médiation.

Comme on peut d'ailleurs le constater au niveau du tableau n°12, 42% des autorités enquêtées souhaitent collaborer avec le MR dans le cadre du règlement d'un conflit administratif par des séances d'échanges avec le MR et les plaignants ; 20% souhaitent le faire par des séances d'échanges uniquement avec le MR contre seulement 8% qui souhaitent que cela soit des échanges de courriers et 6%, des échanges téléphoniques. Le constat est le même au niveau des citoyens (tableau n°21). Des 16% ayant reconnu avoir saisi le MR pour le règlement d'un conflit administratif, 11% souhaitent que la médiation se fasse par des séances d'échanges entre les trois parties à savoir le MR, les plaignants et les autorités des administrations concernées par le recours ; 5% d'entre eux préfèrent que se soit par des séances d'échanges avec le MR. Mais ce qui retient plus l'attention, c'est qu'aucun citoyen enquêté n'a voulu que la médiation se déroule par des échanges de courriers. C'est la preuve que ce type de communication (non verbale) n'est apprécié ni des citoyens ni des autorités. Ces derniers préfèrent en majorité de véritables médiations susceptibles de leur permettre de confronter leurs arguments en présence du MR dans le but de parvenir à un accord.

Si tous les collaborateurs du MR questionnés estiment également que la communication non verbale (échange de courriers) constitue la faiblesse des médiations non réussies par le MR (tableau n°28), ils pensent par contre que c'est la persuasion qui fait la force des médiations réussies par le MR (tableau 27). Mais il convient aussi de préciser qu'une persuasion n'est forcément pas efficace à 100% si elle est faite à distance et à travers des courriers.

Il faut préciser que tous les enquêtés ont dit que le MR doit davantage communiquer autour de ses activités pour mieux se faire connaître (tableau 15 ; 24 ; 29).

Ajoutons par ailleurs, qu'une étude approfondie des rapports d'activités 2009, 2010, 2011 du MR nous révèle que les actions de préventions des conflits qui sont menées par le MR se limitent exclusivement aux recommandations formulées à l'endroit du PR pour un meilleur fonctionnement des services publics au Bénin. Le MR fonde l'espoir que si une attention particulière était réservée à ses réflexions et recommandations, cela sera d'un apport considérable à sa mission de veille spécifique, donc de prévention des conflits. Mais nous pensons qu'au-delà de simples formulations, le MR devra mettre la pression sur les autorités pour la mise en application effective de ses recommandations afin de dynamiser ses actions de préventions des conflits.

3-2-2 Vérification des hypothèses.

- **Hypothèse n°1 : L'échange de correspondances est le principal mécanisme de communication utilisé par le Médiateur de la République dans le règlement des conflits.** L'analyse des résultats issus de l'enquête réalisée sur le terrain révèle que la majorité des citoyens, autorités et collaborateurs du MR (tableau 10 ; 20 ; 25) affirme que la collaboration avec le MR se déroule par échanges de courriers. Il en découle donc la vérification de l'hypothèse n°1.
- **Hypothèse n°2 : Le dialogue direct avec les protagonistes serait le mécanisme de communication le plus efficace dans le succès des médiations du MR.** Etant donné que l'analyse des rapports d'activité 2009, 2010, 2011 du MR révèle que même dans les cas de succès enregistrés par le MR la médiation s'est déroulée par échanges de courriers ; et que l'analyse des résultats issus de l'enquête réalisée sur le terrain montre que les enquêtés n'ont jamais eu des échanges directs avec le MR dans le cadre d'une médiation (tableau 20 et 25), alors il en découle que notre deuxième hypothèse n'est pas vérifiée.

- Hypothèse n°3 : **La communication non verbale est la principale faiblesse des médiations du MR.** L'analyse des résultats issus de l'enquête réalisée montre que la communication non verbale (échanges de courriers) est la principale faiblesse des médiations du MR (tableau n°28). Il en découle alors la vérification de notre troisième hypothèse.
- Hypothèse n°4 : **la persuasion est la principale force des mécanismes de communication utilisés par le MR.** L'analyse des rapports d'activités du MR ainsi que des résultats issus de l'enquête réalisée montre que la persuasion est la principale force des médiations réussies par le MR (tableau n°27). Il en découle alors la vérification de notre quatrième hypothèse.

3-3 Suggestions pour une médiation plus efficace dans la gestion des conflits administratifs au Bénin

Ici, nous nous proposons de faire nos suggestions à deux niveaux : d'abord la mise en œuvre intégrale des textes qui régissent actuellement le MR et la visibilité géographique et fonctionnelle du MR qui sont les suggestions d'ordre général ; ensuite les prestations du MR notamment à travers son mécanisme de médiation et sa communication qui constituent les suggestions d'ordre spécifiques.

3-3-1 : Suggestions d'ordre général :

3-3-1-1 - Suggestions relatives à l'application intégrale de la loi 2009-22 du 11 août 2009

- Le MR doit non seulement vulgariser la loi 2009-22, mais encore essayer de la mettre en application de façon intégrale. Cela signifie concrètement qu'il :

- Pourra éditer des brochures et organiser la communication sur une meilleure lecture et connaissance de la loi 2009-22 en faisant ressortir clairement tous les cas de recevabilité de l'institution ;
- Devra se donner une réelle force exécutoire (obligation de résultat de toute administration interpellée) en mettant en pratique et en respectant les articles 16, 18 et 19 de la loi qui lui permettent de faire pression sur les administrations mises en cause jusqu'à satisfaction ;
- Intensifiera ses investigations afin de dynamiser le traitement et le suivi des recours ;
- Veillera à la prise en compte des recommandations contenues dans ses rapports d'activités.

3-3-1-2 Suggestions relatives à la visibilité géographique et fonctionnelle du MR :

- Actualiser et mettre en œuvre un plan réel de création et de dynamisation des antennes (ou relais) départementales, voire communales sur des fonds garantis et durables (budget national) avec un cahier de charges conséquent ;
- faire une déconcentration territoriale et fonctionnelle : rechercher, former et installer dans ces relais départementaux et communaux, des médiateurs « spécialistes » par grand secteur d'activités : santé, éducation, sport, justice, commerce, etc.
- s'inspirer du mode de fonctionnement de la médiation traditionnelle (accessibilité et simplicité de la saisine par exemple) pour que ces antennes décentralisées jouent effectivement leur rôle d'information, d'orientation et d'assistance de premier secours.

3-3-2 : Suggestions d'ordre spécifique :

3-3-2-1: Suggestions relatives au mécanisme de médiation du MR :

- Créer un mécanisme de médiation fondé essentiellement sur le discours persuasif oral en vue de mieux contrôler toutes les variables de communication pertinentes à travers des entretiens (individuel ou groupé) avec les différents protagonistes.
- Exploiter judicieusement le mécanisme créé en engageant les protagonistes à trouver une solution autonome en un temps record.
- Contribuer à la rédaction d'un document consignait les conclusions ou les engagements réciproques des différentes parties et instaurer un système actif de contrôle et de suivi de leurs mises en application.

3-3-2-2: Suggestions relatives à la communication du MR :

- Elaborer un budget de communication pouvant favoriser la création d'une communication institutionnelle performante.
- Mener plus d'actions de communication à travers l'établissement d'un plan de communication dynamique qui vise à accroître la visibilité de l'institution par l'organisation des activités interactives sur les chaînes de télévision et de radio, l'organisation des journées portes ouvertes, la participation aux opérations de parrainage etc.

Conclusion

Notre étude sur le thème : « la communication dans la gestion des conflits administratifs : cas du Médiateur de la République du Bénin » nous a permis de constater que cette institution n'est pas bien connue des citoyens béninois. Cette méconnaissance explique d'ailleurs le faible nombre de saisine de l'institution.

L'absence d'une véritable stratégie de médiation fondée sur la communication orale et l'absence d'un mécanisme pouvant permettre au Médiateur de la République d'être systématiquement informé de l'issue des recours traités constituent un sérieux handicap pour la bonne marche de la médiation. Cette situation est sans nul doute à la base des faibles résultats obtenus par le MR et publiés chaque fois dans ses rapports d'activités annuels.

La médiation est certes le moyen le plus indiqué dans la résolution des controverses en démocratie ; mais il est important d'en faire un bon usage pour en bénéficier pleinement.

L'anticipation et la planification dans la résolution des conflits permettront au MR d'éviter que ceux-ci ne débordent et ne soient traduits devant les tribunaux. Elles éviteront également au MR de perdre du temps et favoriseront le traitement d'un maximum de recours en un minimum de temps.

Les différentes suggestions faites ne sont pas exhaustives. Mais la mise en œuvre efficiente de celles-ci permettra de dynamiser le processus de médiation en vue d'un meilleur rendement. De même, elle contribuera non seulement à l'amélioration des performances du MR en particulier mais aussi au bon fonctionnement de l'administration publique béninoise en général.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUE

ABRIC Jean Claude, 1996, *Psychologie de la communication : méthodes et théories*, Paris, Armand Colin /Masson, 186p.

ADJANOHOUN Lucrèce, 2007, *Elément pour une communication efficace en période électorale*, mémoire de maîtrise, FLASH/UAC, Abomey-calavi.

AHOLOUKPE Miranda et HOUNKANRIN Eckharte, 2012, *Place de la communication institutionnelle dans la visibilité des actions du médiateur de la république*, rapport de stage pour le brevet de technicien supérieur (BTS), HECM/ communication d'entreprise, 40p.

Bénin, 1990 : Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin, Cotonou, Présidence de la République.

Bénin, 2009 : Loi N°2009-22 du 11 août 2009 instituant le Médiateur de la République, Cotonou, Présidence de la République.

Bonafé-Schmitt j. *La médiation, une justice douce, Alternatives sociales*, 1992

BOURRY D'ANTIN Martine, PLUYETTE Gérard, BENSIMON Stephen, 2004, *Art et techniques de la médiation*, Paris, Juris-classeur, 549p

DELMAS Richard, 1995, vers la société de l'information : *Savoir-Pratique-Médiation*, Rennes, Apogée, 204p

DJENONTIN Ignace, 2012, *Rapport de l'étude sur les techniques endogènes de médiation au Bénin dans les aires culturelles Fon, Nago et Dendi*, 50p.

ESCARPIT Robert, 1976, *Théories de l'information et de la communication*, Paris, Hachette, 218p.

GBAGUIDI Jean-Euloge, 2005, *le nécessaire dialogue des cultures est-il possible ?* Cotonou, Les éditions culturèmes.

GISCARD P., 1993, *Médiation institutionnelle, médiation privée tentative d'inventaire critique*, Mémoire Institut de formation à la médiation, Paris, 102 p.

GUILLAUME HOFNUNG Michèle, 1995, *La Médiation*, Presses Universitaires de France, 127p

MINNICK Wayne C., 1968, *the Art of Persuasion*, Boston, Houghton Mifflin Company.

MONTCHO Catherine, 2010, *Etude des facteurs de réticence et de résistance des populations riveraines dans la gestion des déchets solides ménagers le long des berges lagunaires du marché Dantokpa et du troisième arrondissement de Cotonou*, mémoire de maîtrise, FLASH/UAC, Abomey-Calavi.

NOUGEIN Henri-Jacques, *Guide pratique de l'Arbitrage et de la Médiation*,

ROBERT Paul 2000, *Le Petit Robert*, Paris.

SIX Jean-François, 1990, *Le temps des médiateurs*, le seuil

WATZLAWICK Paul, 1979, *Une logique de la communication*, Paris, Edition du Seuil, 46p

ANNEXES

ANNEXE 1

*LOI N°2009-22 DU 11AOUT 2009 INSTITUANT
LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE*

ANNEXE 2

QUESTIONNAIRES D'ENQUETES

ANNEXE 3

QUELQUES CAS SIGNIFICATIFS DE MEDIATIONS

TABLE DES MATIERES

Sommaire.....	1
Dédicace.....	2
Remerciements.....	3
Liste des abréviations et des sigles.....	4
Introduction	6
CHAPITRE I : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE	7
I-1 : Le problème.....	7
I-2 : Clarification conceptuelle.....	9
I-3 : Revue de littérature.....	19
I-4 : Objectifs et hypothèses.....	39
I-5 : Méthodologie.....	30
CHAPITRE II : PRESENTATION DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE ET CADRE THEORIQUE.....	34
II-1 : Présentation du Médiateur de la République du Bénin.....	34
II-2 : Evolution des recours traités de 2009 à 2011.....	42
II-3 : Cadre théorique.....	48
CHAPITRE III : PRESENTATION, ANALYSE DES RESULTATS ET SUGGESTIONS.....	52
III-1 : Présentation des résultats.....	52
III-2 : Analyse des résultats et vérification des hypothèses.....	62
III-3 : suggestions pour une médiation efficace dans la gestion des conflits administratifs au bénin.....	66
Conclusion.....	69
Bibliographie.....	70
Annexes.....	72