

**Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC)**

# ÉTUDE SUR LES MÉCANISMES DE PLAINTE À L'ÉCHELLE LOCALE (CONCEPT STRATÉGIQUE)

## **Consultants**

Dr. Elieth EYEBIYI  
Jan HEYDENREICH

## **Mise à jour**

Avril 2015

## Table des matières

Table des matières.....	2
Liste des sigles et acronymes.....	3
Liste des tableaux.....	3
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>1 CONCEPT THÉORIQUE.....</b>	<b>5</b>
1.1. Définition du terme « mécanisme de plainte » .....	5
1.2 Principes clés des Mdp .....	6
1.3 Adaptation du concept au contexte béninois.....	8
<b>2. BONNES PRATIQUES .....</b>	<b>11</b>
2.1 Bonnes pratiques au niveau international .....	11
2.1.1 L'ombudsman régional/local.....	11
2.1.2 Le bureau du citoyen.....	13
2.1.3 La commission communale des pétitions .....	14
2.1.4 L'émission radiophonique .....	15
2.2 Bonnes pratiques dans l'espace communal béninois .....	16
2.2.1 Les boîtes à suggestion .....	16
2.2.2 Les initiatives de redevabilité .....	17
2.2.3. Les émissions radiophoniques .....	17
2.2.4 L'accessibilité de l'administration communale.....	18
2.2.5 Conclusion partielle .....	18
<b>3. CONCEPT STRATÉGIQUE.....</b>	<b>19</b>
3.1. Leçons apprises .....	19
3.2. Facteurs de succès.....	19
3.3. Éléments d'un concept stratégique .....	20
3.3.1 Stratégie globale.....	20
3.3.2 Analyse détaillée .....	21
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>27</b>
Références bibliographiques .....	28
Webographie: .....	30

## Liste des sigles et acronymes

CPC	Cellule de Participation Citoyenne
CeFAL	Centre de Formation en Administration Locale
CPC	Cellule de Participation Citoyenne
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
MAEP	Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MdP	Mécanisme de plainte
PDDC	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal
RAT	Réforme de l'Administration Territoriale au Bénin
SG	Secrétaire Général
TI	Transparency International

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Tableau comparatif des principaux postes budgétaires des trois MdP identifiés (page 25)

Tableau 2 : Tableau comparatif des mécanismes identifiés (page 26)

## INTRODUCTION

Depuis janvier 1993, le Bénin a effectué une Réforme de l'Administration Territoriale (RAT)<sup>1</sup>. Cette réforme a conduit à la décentralisation et à la déconcentration de l'administration. Les communes ainsi nées sont gérées par un maire élu au suffrage universel et disposant de larges pouvoirs, de l'autonomie d'action et des compétences propres<sup>2</sup>.

Malgré des avancées considérables depuis l'organisation des premières élections locales communales et municipales en 2003, de nombreuses défaillances au niveau de la fourniture des services publics de l'administration communale persistent. Les affaires communales qui connaissent le plus de recours devant le Médiateur de la République sont relatives au foncier<sup>3</sup>.

Par ailleurs, selon un sondage d'Afrobaromètre, 71% de la population est d'avis que l'administration locale n'offre pas les moyens efficaces de gestion de plaintes<sup>4</sup>. L'inexpérience des administrations locales, la mauvaise gestion et le manque de ressources sont également évoqués pour expliquer cet état de choses. Au niveau local, ces différentes situations sont prises en charge dans le cadre de divers dispositifs informels et peu structurés, avec plus ou moins de résultats.

D'où il ressort la nécessité d'identifier des mécanismes de plainte (MdP) à l'échelle locale, adéquats pour le contexte béninois, et d'élaborer une stratégie pour leur mise en place dans les communes béninoises. Ceci constitue l'objet de la présente étude.

De par l'installation du MdP, les populations sont renforcées de se plaindre effectivement des défaillances de l'administration locale et de revendiquer leurs droits civils. Du côté de l'administration communale, le MdP favorise la transparence et la reddition de comptes et offre un moyen correctif interne à moindre coût. Enfin, le MdP vise l'amélioration de la qualité des services fournis par l'administration communale.

L'étude est déclinée en trois parties. D'abord, le concept théorique du terme « mécanisme de plainte » est défini, en faisant comprendre des compréhensions diversifiées que peut prendre le terme dans un rapport global. Suite à l'identification des critères clés d'un MdP, le concept est adapté au contexte béninois, en répondant aux réalités administratives et culturelles dans les communes.

Ensuite, la présente étude met en évidence et analyse des exemples et bonnes pratiques de MdP tant à l'étranger qu'au Bénin. Une attention particulière est mise sur les caractéristiques identifiées comme principes clés pour le fonctionnement du MdP. En tenant compte de la diversité des contextes juridiques, politiques, culturels et sociaux des exemples, des conclusions partielles des pratiques internationales sont faites quant à leur adaptation potentielle au contexte béninois. Dû à l'inexistence de MdP formels dans l'espace communal au Bénin, plusieurs structures de retour d'informations sont présentées par la suite. Leur analyse permet de souligner différents éléments conditionnant le succès et l'efficacité de tout MdP à l'échelle locale au Bénin.

Enfin, un concept stratégique pour la mise en place des MdP à l'échelle locale au Bénin est élaboré,

---

<sup>1</sup> Ministère de la Décentralisation de la République du Bénin (2009).

<sup>2</sup> [http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus\\_dph/fiche-dph-247.html](http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus_dph/fiche-dph-247.html).

<sup>3</sup> Le Médiateur de la République (2013) : En 2014, sur 217 plaintes reçues et concernant les structures décentralisées, environ 50 sont relatives au foncier, soit environ quelque 23%.

<sup>4</sup> Afrobaromètre (2014).

comportant une stratégie globale de la mise en place d'un MdP au niveau local béninois avec les différentes étapes à respecter. Trois MdP sont décrits en détail et proposés en tant que mécanismes prometteurs pour être testés lors d'une phase pilote.

## 1 CONCEPT THÉORIQUE

### 1.1. Définition du terme « mécanisme de plainte »

Selon Chêne<sup>5</sup>, il n'existe ni de modèle type ni une abondante littérature<sup>6</sup> sur l'élaboration et la mise en place de MdP à l'échelle locale. Et ceci, malgré une grande variété de définitions du terme « mécanisme de plainte » et un large consensus concernant les principes clés pour le succès et l'efficacité d'un MdP.<sup>7</sup> Ces derniers sont également valables au niveau local<sup>8</sup>. En général, le concept de « mécanisme de plainte » comporte un système formalisé, des procédures et des ressources organisationnelles établies pour le traitement d'une plainte<sup>9</sup>.

En général, on entend par une plainte une expression formelle d'insatisfaction qui se rapporte aux actions ou inactions spécifiques de la part de l'institution concernée et de son personnel, qui, selon le/s plaignant/s, constituent des violations des lois, droits, règles ou principes. Le plaignant demande une investigation et une réponse formelle, suivies d'une réaction<sup>10</sup>. Une rétroaction peut être classifiée comme une préoccupation plus générale sur la manière dont les activités de l'institution sont perçues, pouvant être positive ou négative. Elle vise à faire savoir et partager des informations et opinions, mais n'est pas introduit pour ouvrir un procès formel d'investigation et pour recevoir une réponse officielle. En tenant compte des objectifs de son élaboration, le type de mécanisme recherché ne doit pas se baser sur des modèles de feed-back ou de rétroaction. L'objet du présent concept sera un processus formel de la réception, du traitement, de l'analyse et de l'appréciation d'une expression d'insatisfaction contre des défaillances au niveau de l'administration locale. Le plaignant peut exiger que sa préoccupation soit examinée et qu'il reçoive une réponse formelle, suivie d'une réaction, soit une décision, ou soit une recommandation.

Le MdP doit comprendre les étapes suivantes :

- le dépôt et la réception d'une plainte
- la décision sur la recevabilité de la plainte
- l'examen et l'investigation par des autorités responsables
- la décision des autorités responsables (rejet de la plainte, recommandations, actions à prendre)
- la publication d'un rapport sur la décision ainsi que les mesures prises

---

<sup>5</sup> Chêne (2013).

<sup>6</sup> Ardigo (2014).

<sup>7</sup> Bonino (2014).

<sup>8</sup> Ardigo (2014).

<sup>9</sup> DRC (2008) ; HAP – Bangladesh ; Bonino (2014) ; PNUD (2013).

<sup>10</sup> HAP (2010) ; Baños Smith (2009) ; Boughen (2010) ; DRC (2008) ; DWS (2010) ; DIRC (2012) ; LGO (2009).

## 1.2 Principes clés des MdP

Tout d'abord, un MdP doit être accessible pour tous, y compris les populations rurales, démunies et non-alphabétisées, c'est-à-dire il doit être connu, facile à utiliser et gratuit. De plus, une plainte doit être recevable si un citoyen est personnellement atteint par une (in-)action de la commune ou si un collectif défend des causes d'intérêt public. L'institution responsable pour le traitement des plaintes doit être indépendante des influences extérieures, disposer de ressources financières propres et nommer ses membres de manière transparente et par vote majoritaire. Le traitement des plaintes doit s'effectuer de façon transparente, par exemple en publiant les rapports sur le traitement des plaintes, tout en garantissant un certain niveau de confidentialité du plaignant. Enfin, l'institution responsable pour le traitement des plaintes doit avoir la compétence d'investigation, de prise de décision et d'adoption de mesures correctives.<sup>11</sup>

- *Accessibilité* : Un large accès au MdP est fondamental pour son succès<sup>12</sup>. Pour être accessible pour tous les citoyens, il est d'abord indispensable que le mécanisme soit largement connu et perçu comme fiable et crédible. La connaissance du mécanisme doit être renforcée à travers sa diffusion par les médias locaux et des affichages dans les communes. En outre, il est important d'assurer la simplicité d'accès, ce qui concerne surtout les modalités de dépôt et de réception des plaintes.<sup>13</sup> En prenant en compte le taux d'alphabétisation relativement bas dans certaines communes rurales, il convient de permettre le dépôt des plaintes non seulement par écrit, mais aussi par orale, en personne ou par un représentant. De plus, il faudrait accepter le dépôt des plaintes dans les langues locales. Compte tenu des grandes distances géographiques dans les communes rurales et l'usage répandu des téléphones portables, il serait raisonnable d'offrir des options de déposer de plaintes par téléphone et/ou par SMS à travers une ligne verte de réception et confirmation automatique. Cependant, à cause de la faible couverture du réseau téléphonique dans quelques régions, cette option n'est pas prometteuse dans toutes les communes. Quant au dépôt d'une réclamation par internet, soit par mail, soit par des réseaux sociaux, ceci paraît avoir peu de chance au regard du faible usage de l'internet au Bénin. Néanmoins, il convient de laisser ouvertes ces différentes possibilités, surtout dans les communes urbaines, où l'usage de l'internet est plus répandu. Des coûts élevés pour le dépôt et le traitement d'une plainte empêcheront surtout les plus démunies de la population de profiter du MdP ; c'est pourquoi ce dernier doit être gratuit. Enfin, il est nécessaire que le plaignant reçoive une confirmation de réception de la plainte<sup>14</sup> qui doit être enregistrée formellement.
- *Recevabilité* : Une fois une plainte reçue, l'étape suivante est l'examen de sa recevabilité. Le mécanisme doit comprendre des règles claires à cet égard. En principe, tous les citoyens potentiellement concernés personnellement par une (in-)action de la commune disposent de la qualité pour agir. Pour renforcer la cohésion sociale, il est nécessaire d'admettre également des plaintes portées par des collectifs. Cependant, quelques comportements abusifs ne révèlent pas d'atteinte personnelle aux citoyens, comme dans le cas de détournement de fonds par exemple. Au regard des objectifs visés par le MdP, conçu comme instrument de la lutte contre des comportements abusifs, il devrait pouvoir intégrer la défense de causes dites d'« intérêt public ».

---

<sup>11</sup> LGO (2009) ; Chêne (2013) ; Ardigó (2014) ; Bonino (2014).

<sup>12</sup> Ardigó (2014) ; Chêne (2013) ; LGO (2009) ; PNUD (2013) ; AAA (2014).

<sup>13</sup> Ardigó (2014) ; Chêne (2013) ; PNUD (2013) ; LGO (2009).

<sup>14</sup> EIB (2012).

L'objet de la requête peut être la non/mauvaise fourniture d'un service, des retards dans la fourniture ou, plus général, des violations des lois, droits et règles de l'administration. Enfin, il est essentiel de clarifier la relation entre le MdP et le système judiciaire et d'autres systèmes de règlement d'un litige. Le MdP est conçu pour compléter et non pour remplacer les voies juridiques formelles de gestion des plaintes. Les parties prenantes gardent l'option de faire appel à d'autres voies alternatives, y compris aux recours juridiques. Par conséquent, il est indispensable que la plainte soit rejetée s'il y a litispendance, actuelle ou passée, c'est-à-dire que la même requête est soumise devant un tribunal de la juridiction ordinaire ou auprès du Médiateur de la République. Si tel n'était pas le cas, on risquait des décisions contradictoires, ce qui peut amener l'incertitude et mettre en question l'autorité de la justice ordinaire. Toutefois, une plainte est seulement admise, si le plaignant a d'abord eu recours à l'administration communale.

- *Indépendance* : L'autorité responsable doit agir de façon indépendante afin de réduire autant que possible les influences extérieures. Son indépendance est largement perçue comme un critère clé pour l'efficacité et la crédibilité du MdP.<sup>15</sup> En même temps, il s'agit du principe le plus difficile à mettre en œuvre. Quelques facteurs peuvent handicaper l'indépendance de l'institution. Ce sont : l'allocation des ressources, la nomination, la durée du mandat et l'influence politique et individuelle.<sup>16</sup> Par conséquent, il est important que l'autorité responsable agisse dans un cadre assurant ses ressources financières et humaines, indépendamment d'une tutelle par d'autres institutions.<sup>17</sup> Cependant, dans la pratique on constate qu'une certaine proximité des représentants de l'institution avec l'administration locale, notamment le maire, peut produire des résultats plus rapides et efficaces. Un MdP risque d'échouer si l'administration communale se montre sceptique quant à l'institution et bloque des investigations. Toutefois, un manque d'indépendance peut réduire la crédibilité du MdP et handicaper l'atteinte des objectifs. Par ailleurs, la durabilité d'un mécanisme fondé sur la confiance et la proximité entre l'institution et l'administration semble douteuse. Ce dernier risque l'instrumentalisation et la manipulation du MdP et de son personnel. En résumé, l'indépendance absolue est un critère clé, mais elle peut aussi induire des blocages du mécanisme dans la pratique. Au regard de cette ambivalence, il est nécessaire de trouver un compromis approprié mettant en valeur l'indépendance autant que possible. Quant à la nomination des membres, leur désignation par l'exécutif accroît le risque d'interférence, celui du choix de candidats complaisants au détriment de ceux qui seraient davantage critiques. À cet égard, le vote par une majorité de l'institution de la représentation populaire est perçu comme une alternative raisonnable.<sup>18</sup> En même temps, il importe que les membres soient au moins respectés par les autorités, ce qui faciliterait le succès et l'efficacité du MdP. Par conséquent, la procédure de la nomination pourrait comprendre un compromis entre un élément démocratique et une approbation par l'administration. En tout cas, il est primordial que la procédure de nomination s'effectue de manière transparente, avec des appels d'offres exigeant une longue expérience et une formation adéquate du candidat. Le renvoi peut se fonder seulement sur des défauts graves, prévus dans le code du MdP. Or, il convient de restreindre l'option de réélection.

---

<sup>15</sup> Ardigó (2014) ; Chêne (2013).

<sup>16</sup> Chêne (2013).

<sup>17</sup> Ardigó (2014) ; Chêne (2013).

<sup>18</sup> Wickberg (2013).

- *Transparence* : Il est essentiel que le code de procédures exige la transparence du MdP, ce qui concerne notamment l'obligation de traiter une plainte recevable et de ne pas l'occulter. Des mesures possibles sont la publicité des audiences et des rapports sur le traitement d'une plainte et les mesures prises en réponse. Toutefois, le mécanisme doit assurer un certain niveau de confidentialité pour le plaignant, garantir sa sûreté et prévenir des représailles.<sup>19</sup> La peur de stigmatisation et la défiance à l'égard de la confidentialité peuvent être remédiées de par l'impartialité du titulaire et l'éloignement du siège de l'institution du siège de l'administration. Il est fondamental d'instruire le plaignant sur la confidentialité pour dissiper sa peur des conséquences négatives. L'efficacité et la crédibilité du mécanisme sont étroitement associées à la durée du processus. Un MdP expéditif empêche l'insécurité et favorise la confiance dans sa prompt solution des conflits. Il faut donc définir un délai pour le traitement des plaintes. Enfin, il est indispensable que le plaignant soit fréquemment informé sur l'état d'avancement du traitement de sa plainte.
- *Compétence* : L'influence, l'efficacité et la crédibilité du MdP sont fondamentalement liées à sa capacité d'investigation et de prise de décisions et mesures correctives. Un MdP sans pouvoir d'investigation risque d'être un tigre de papier. Il est donc nécessaire que le MdP ait la compétence de mener des enquêtes approfondies, c'est-à-dire le pouvoir d'interroger des témoins, de mener des examens sur place et d'avoir accès aux dossiers. Quant à l'implémentation des résultats à la fin du processus, on distingue entre un mécanisme avec un élément contraignant d'un côté, ou un mécanisme visant à donner des recommandations, pendant que leur réalisation est laissée à l'appréciation de l'administration, de l'autre côté. La crédibilité d'un mécanisme dépend crucialement de la mise en œuvre pratique des résultats, étant le cheval de Troie pour l'interférence de l'exécutif. En établissant un MdP, l'administration locale montre en principe sa volonté de remédier les défaillances sous sa responsabilité et de s'engager en faveur des standards et valeurs d'intégrité et de transparence. Néanmoins, le fait de forcer l'administration à se soumettre aux décisions d'un MdP indépendant peut conduire à des blocages et oppositions. Dans ce cas, le MdP ne pourrait stimuler des effets d'apprentissage au sein de l'administration, pour l'amélioration de la qualité des services au bénéfice des populations. En se servant de la pression publique, la transparence du traitement des plaintes et la publication des réactions de l'administration, il est possible d'arriver à un changement de mentalité et un renversement des paradigmes dans l'administration. La publication et diffusion des rapports sur les investigations menées et les résultats proclamés sont indispensables pour le succès du mécanisme, d'autant plus si on se fonde sur la pression publique comme contrainte principale. Il est toutefois nécessaire de garantir la confidentialité du plaignant dans le rapport et de réduire au maximum le risque de son exposition.

### **1.3 Adaptation du concept au contexte béninois**

La plupart des plaintes que connaissent les administrations communales béninoises sont relatives aux affaires domaniales, à la délivrance des pièces d'état civil et aux services financiers. En matière de foncier, les plaintes concernent généralement les cas d'expropriation jugés abusifs, ou encore les réserves administratives supposées bradées. En ce qui concerne l'état-civil, l'accueil, le retard dans

---

<sup>19</sup> Ardigó (2014) ; Chêne (2013).



la signature ou encore les cas d'escroquerie font partie des principales récriminations des usagers. Enfin, les affaires financières ont généralement trait au recouvrement des taxes ou même au non-paiement des prestations exécutées pour la commune par divers prestataires. L'importance d'incrimination de ces services est relative dans chaque commune, en dehors de cas d'abus qui peuvent être liés à la délivrance de tout type de service par une administration quelconque.

Les plaintes peuvent être sensibles au non sensibles, selon l'ampleur ou la gravité des plaintes formulées. Les plaintes sensibles ont souvent trait aux affaires d'importance économique plus élevée et mettent en danger la renommée politique et la réputation des élus locaux. Si des montants et responsabilités importants sont engagés, ce type de plainte peut rentrer dans la catégorie de faits criminalisés ou pénalement sanctionnés comme la corruption, les détournements ou autres abus de biens sociaux. Le citoyen plaignant peut ne pas être directement concerné en termes individuels mais souhaiter réagir au nom de la population. Les plaintes non sensibles, quotidiennes, sont constituées par la longueur des délais mis en œuvre pour satisfaire le citoyen demandeur ou même la réclamation de pots-de-vin et bakchichs pour accélérer la délivrance du service. Ce type de plaintes vise essentiellement à permettre à un usager de rentrer dans ses droits en faisant respecter le délai normal de résolution de son problème. Les cas enregistrés en termes de lenteur administrative dans la signature des actes d'état-civil sont par exemple liés à la non délégation de signature par certains maires, ce qui oblige à la présence de l' élu local pour procéder à la validation des actes, ou encore au non-paiement rapide des prestataires de la commune.

Les critères précédemment formulés de manière globale peuvent être appliqués au contexte local béninois. Toutefois, il convient d'y intégrer quelques spécificités locales relatives aux capacités et attitudes des citoyens ainsi que de l'administration communale. En effet, la prise en compte des compétences et attitudes spécifiques est nécessaire pour la formulation d'un MdP destiné à être efficace sur le terrain et contribuer effectivement à l'amélioration de la qualité du service public délivré par les communes.

- *Capacités et attitudes des citoyens* : Si la culture de la plainte existe auprès des administrés, elle ne s'exprime pas encore publiquement, sinon que très rarement. Exprimer une plainte en public apparaît pour différents usagers comme une façon de porter dans l'espace public un ensemble de préoccupations pouvant être réglées de manière davantage discrète, mais aussi une sorte de défiance sociale. De plus, la mise dans l'espace public de récriminations par exemple pour un service non délivré ou peu convenablement délivré peut s'interpréter par certains comme une attaque personnelle. Ceci est d'ailleurs renforcé par la forte politisation du local au Bénin mais aussi par les nombreuses relations, familiales, sociales, économiques ou politiques que peuvent entretenir différents administrés avec leurs élus. Les susceptibilités sont nombreuses tout comme les spécificités des communes. Ainsi, les communes béninoises sont généralement marquées par la césure mouvance/opposition existant au niveau national et de ce fait, subissent les contrecoups des repositionnements politiques au niveau national. Chaque élu draine ainsi ses sympathisants et la complexité se renforce par l'appartenance aux réseaux religieux, sociaux, économiques ou autres qui peuvent structurer l'espace communal. La plupart des communes ne disposent pas de bureau d'écoute et de nombreux responsables communaux ne reçoivent que sur rendez-vous, lesquels peuvent parfois être difficiles à obtenir. L'accès aux élus n'est en effet pas systématique et aisé d'une part en raison de barrières culturelles relatives à la perception de l'autorité et en raison de la crainte du citoyen de paraître comme un dénonciateur ou un agresseur, d'autre part.

Les cas de dénonciation presque systématique concernent bien souvent les affaires domaniales en raison de la valeur symbolique et économique des parcelles, ainsi que de l'inaliénabilité de ce bien. Le foncier fait objet d'une valorisation particulière et il est presque impossible à moyen ou long terme qu'une affaire domaniale soit occultée lorsque le citoyen s'estime lésé. Par contre, les bakchichs et autres pots-de-vin qui peuvent être versés respectivement en ce qui concerne la délivrance des pièces d'état-civil et la liquidation des contrats de marchés au niveau local restent peu sujet à des dénonciations ouvertes. La crainte de ne pas obtenir son droit impose bien souvent des compromis et des négociations plus ou moins longues selon un seuil de tolérance propre à chaque victime.

- *Capacités et attitudes des administrations locales*: Une analyse des capacités des agents administratifs au niveau local permet de souligner leur faible niveau de formation et de capacités, ce qui ne favorise pas toujours le traitement professionnel des dossiers introduits par les usagers. La méconnaissance ou le non-respect des procédures de traitement reste une faiblesse importante de nombreux agents des collectivités locales et occasionnent des défaillances dans la qualité du service. La redevabilité consiste à assumer la responsabilité d'être à l'écoute des besoins, des préoccupations et des points de vue des différents partenaires au niveau local.<sup>20</sup> Généralement, l'écoute des besoins des citoyens, en particulier de leurs récriminations, reste un talon d'Achille dans de nombreuses communes au Bénin, alors que les motifs d'insatisfaction sont diversifiés. Quant aux attitudes, la plupart des élus rencontrés estiment que les plaintes relatives au fonctionnement des services de l'administration communale constituent des éléments de mesure de la qualité du service et sont à encourager. Il n'en demeure pas moins que certains estiment craindre qu'elles ne soient des occasions pour la délation ou des attaques politiciennes. Bien que les communes visitées ne disposent pas de statistiques relatives aux plaintes, celles-ci sont perçues par certains élus comme des indicateurs de l'état réel de la perception des services communaux par les administrés et par d'autres comme des occasions offertes aux opposants pour attaquer les élus locaux. L'absence de mécanismes structurés de plainte renforce la complexité du champ local. Pour cause, formuler une plainte place souvent l'usager dans un dilemme entre la posture du délateur présumé et celle de la victime qui souhaite réparation.

En conclusion, c'est aux communes d'opérer le choix d'un MdP adapté aux dynamiques socioculturelles et administratives et locales. La mise en place de MdP au niveau local doivent faire objet de sensibilisations et d'une mise en œuvre progressive afin d'assurer leur appropriation tant cognitive que pratique ou technique par les différents acteurs. Il est important de présenter le MdP comme un outil favorisant l'amélioration de la qualité des services communaux et permettant un retour d'informations sur les perceptions des services par les populations.

---

<sup>20</sup> CAFOD (2010).

## 2. BONNES PRATIQUES

### 2.1 Bonnes pratiques au niveau international

#### 2.1.1 L'ombudsman régional/local

Le concept moderne de l'ombudsman, l'équivalent de la fonction de Médiateur de la République dans les pays francophones, vient de la Suède où l'ombudsman parlementaire était créé en 1809 pour surveiller les activités du gouvernement. Depuis les années 1960, avec son implémentation en Nouvelle-Zélande en 1962 comme premier pays hors de la Scandinavie, l'institution de l'ombudsman s'est répandue avec grand succès autour du monde,<sup>21</sup> la Tanzanie étant le premier pays en Afrique à mettre en place une telle structure en 1966. L'institution de l'ombudsman est le système le plus répandu de résolution extrajudiciaire des litiges en Afrique Sub-Saharienne. En dehors de ce type de MdP, il existe des voies plutôt informelles et non-institutionnalisées, comme des solutions par des autorités locales et traditionnelles qui se basent surtout sur l'influence personnelle de l'autorité que sur la structure d'une institution.<sup>22</sup> L'ombudsman représente une passerelle entre les citoyens et le pouvoir exécutif afin de rétablir la confiance des deux parties et d'apporter davantage d'équité, par le biais de médiation. Même si la fonction de l'ombudsman peut différer d'un contexte à l'autre, sa mission principale est d'enquêter des plaintes des citoyens contre des cas d'injustice ou de mauvaise administration commis par des organes de l'État. Après un examen approfondi et impartial, l'ombudsman décide si la plainte est fondée et formule des recommandations afin de régler le problème. En général, il n'a pas le pouvoir d'imposer ses compétences d'investigation ainsi que l'implémentation des résultats.

Plusieurs pays dans le monde ont installé des ombudsman au niveau régional et/ou local.<sup>23</sup> Ils comprennent les mêmes compétences qu'à l'échelle nationale, seulement que le champ des requêtes se distingue à cause de la différence des tâches de l'administration surveillée. Leur présence à ces niveaux est souvent liée à la décentralisation. Dans les pays plus centralisés, l'ombudsman national dirige parfois des bureaux régionaux. Parmi les pays avec des ombudsman au niveau des collectivités territoriales, il y en a plusieurs qui disposent d'une telle institution au niveau des régions uniquement ou à l'échelle de quelques grandes villes.<sup>24</sup> Dans les pays où il existe des ombudsmen régionaux ou locaux, un pourcentage plus haut de la population recourt à ses services, de sorte que l'administration régionale ou locale est surveillée de manière plus efficace que si un ombudsman national à large distance existait uniquement.<sup>25</sup> Dû à la proximité de l'ombudsman régional/local, l'accès des populations est plus facile. De plus, l'ombudsman est plus familier avec les autorités régionales et locales, les problèmes et coutumes, ce qui facilite la médiation. La proximité peut toutefois apporter des risques quant à l'indépendance et l'impartialité.

---

<sup>21</sup> Haas (2012).

<sup>22</sup> Interview avec Mme Djengue.

<sup>23</sup> p. ex. l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Pays-Bas, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique de Sud, le Pakistan, l'Inde, le Japon.

<sup>24</sup> L'Espagne, le Pakistan, l'Inde ; en Italie, l'Ombudsman à l'échelle locale ont été abolis en 2010 par une loi nationale. En Cambodge, sans Ombudsman national, ils existent des Ombudsmen de districts dans 17 des 25 districts du pays. L'exemple est surtout intéressant quant à la procédure de nomination : Le Do est élu par un comité des représentatives du conseil du district (6 membres), de la communauté de commerce (3), et de la société civile (3). Tous les membres du comité peuvent proposer deux candidates pour le titulaire. Comme des facteurs d'échec ont été identifiés la peur d'être reconnu en déposant une plainte et le manque d'une traduction directe du mot Ombudsman en Khmer, ce qui a compliqué la compréhension du mécanisme ; cf. Read (2013), Menzel (2014). En Afrique du Sud, il existe que l'Ombudsman pour la ville de Cape Town au niveau des collectivités territoriales.

<sup>25</sup> Dünser (2014).

En Belgique, il existe un ombudsman fédéral et quatre ombudsmans régionaux, les ombudsmans pour les régions de la Wallonie, du Flandre, de la communauté francophone et de la communauté germanophone. Ces ombudsman régionaux étaient créés à la base de décrets des parlements sous-nationaux et sont responsables pour les plaintes concernant l'administration de leur région ou communauté. À part cela, il y a des ombudsmans sectoriels. L'ombudsman de la communauté germanophone, qui compte environ 75.000 personnes, reçoit quelque 300 plaintes par an (l'ombudsman fédéral : ~3.000), dont 40% sont irrecevables, car les plaignants ne se sont pas dirigés vers l'administration d'abord. Les plaintes peuvent être déposées oralement,<sup>26</sup> soit par téléphone ou en personne, ou par écrit, soit par email, lettre ou fax. Les plaintes doivent contenir les données personnelles du plaignant, c'est-à-dire qu'une option d'anonymat n'est pas prévue. Le dépôt est gratuit et la réception confirmée. Une atteinte personnelle par l'action ou l'omission de l'administration est la condition indispensable pour la recevabilité de la plainte. Pendant le traitement par l'ombudsman, le délai pour porter sa plainte au tribunal est arrêté pour un maximum de quatre mois. Si la plainte est ou a été déjà portée au tribunal, elle n'est plus recevable. L'ombudsman dispose de compétences typiques d'investigation comme le droit d'accès à tous les dossiers concernés, le droit d'interroger des témoins et de visiter le terrain. En cas d'inexécution par l'administration de ses obligations légales, l'ombudsman peut se diriger vers le ministère compétent ou le parlement de la communauté. Les résultats des investigations sont ensuite transmis au plaignant. Les recommandations relatives au cas concret et à la pratique administrative, sont transmises à l'administration saisie. L'ombudsman actuel, M Langer, estime qu'entre 80% et 85% des recommandations sont implémentées. Une fois par an, l'ombudsman rend compte de ses activités, des plaintes reçues, des recommandations faites et des propositions de réformes administratives dans le parlement. L'ombudsman est élu par le parlement de la communauté pour une période de six ans, le mandat étant renouvelable une fois. Quant aux ressources, l'ombudsman peut recourir au service de secrétariat et au département juridique du parlement mais ne dispose pas de propre personnel à part du titulaire. L'institution est perçue comme crédible et efficace par les citoyens. L'évaluation du côté de l'administration est également positive, après un certain scepticisme au début. Des critères du succès sont avant tout la proximité aux structures et la capacité diplomatique du titulaire.

Au Kenya, cinq institutions sont compétentes pour recevoir des plaintes en matière de droits de l'homme, de corruption et des actes de mauvaise administration existent.<sup>27</sup> L'ombudsman est responsable du dernier cas. Les cinq institutions couvrent le pays entier bien que seulement quelques institutions disposent des bureaux hors de la capitale Nairobi. Malgré ses larges compétences,<sup>28</sup> l'ombudsman demeurait géographiquement trop éloigné des problèmes pour pouvoir les résoudre effectivement. Ceci était également dû à la quantité des institutions de surveillance et leurs missions similaires ce qui rendait l'identification de l'agence responsable difficile pour la population. Pour éviter un gaspillage de ressources et faciliter l'accès aux institutions pour les citoyens, les cinq institutions de surveillance ainsi que *Transparency International Kenya* (TI Kenya) se sont accordés sur un système de guichet unique en 2011. Depuis sa mise en œuvre en

---

<sup>26</sup> Il est prévu d'abolir l'option du dépôt par orale en 2015.

<sup>27</sup> Kenya National Commission on Human Rights, National Anticorruption Campaign Steering Committee, Ethics and Anticorruption Commission, Commission on administrative Justice, National Cohesion and Integration Commission.

<sup>28</sup> L'Ombudsman dispose de compétences étendues d'investigation et de décision, telle que la compétence de demander la détention d'une personne ou la perquisition domiciliaire, de déclarer l'inéligibilité et d'indemniser le plaignant.

2012, le citoyen peut se plaindre auprès de chacune des institutions, n'importe quel soit l'origine du problème. Les bureaux régionaux déjà existants sont transformés en centres de guichet unique. Par conséquent, les autres institutions n'ont pas besoin d'ouvrir un autre bureau dans la même région.<sup>29</sup> Les cas reçus hors du propre mandat sont transmis à l'institution compétente grâce à un système informatique. Le suivi de la plainte peut aussi se dérouler à travers du centre de guichet unique. Depuis l'inauguration du premier bureau de guichet unique à Kisumu, géré par la commission contre la corruption, le nombre de plaintes déposées a augmenté de 25%. L'acceptation du système par les citoyens se révèle par la montée de 60% des réclamations qui se rapportent aux cas de mauvaise administration, étant des cas hors du mandat original du bureau. En 2012, TI Kenya, partenaire du projet, a mis en place une ligne verte à travers laquelle les citoyens peuvent déposer leurs plaintes, soit par SMS, soit par appel téléphonique. La ligne reçoit 300-600 plaintes par mois par SMS et environ la même quantité par appels téléphoniques. Suite à leur réception, les plaintes sont transmises aux autorités compétentes pour investigation, les plaignants sont informés sur le progrès de leur plainte par SMS.<sup>30</sup>

### **2.1.2 Le bureau du citoyen**

Le bureau du citoyen est une structure du type guichet unique au sein de la municipalité visant à améliorer la réactivité et l'efficacité des municipalités à l'égard des citoyens. Tous les contacts entre le citoyen et la commune sont canalisés par une seule institution, qui est rattachée à la mairie. Les bureaux du citoyen sont chargés de traiter des dossiers relatifs aux prestations administratives ainsi que pour la réception de réclamations.<sup>31</sup> Tout citoyen peut déposer sa réclamation de manière directe aux bureaux du citoyen, oralement ou par écrit, ou l'envoyer par courrier postal, fax ou mail. Pour ce qui concerne les réclamations informelles, elles sont formalisées par un agent d'accueil. Toutes les plaintes parvenues à la commune par d'autres voies doivent être transmises aux bureaux du citoyen pour leur enregistrement dans une application informatique. La réception est confirmée par un imprimé avec le cachet du bureau du citoyen et la signature de l'agent d'accueil. Il n'existe pas d'option d'anonymat. À la fin de la journée, le responsable du bureau du citoyen, nommé par le maire, transmet les réclamations reçues au secrétaire général de la commune, d'où ils sont transmis aux services communaux concernés contre accusé de réception. Par la suite, les services communaux doivent répondre par écrit à toute réclamation relative à une prestation administrative relevant de leurs attributions dans les délais de réponse légaux ou réglementaires. Au cas où le délai de réponse aux plaintes n'est pas fixé, les services de la commune doivent répondre à ces réclamations dans un délai maximum de quatre mois à compter de la date d'envoi ou de dépôt. La réponse à une plainte du service responsable est transmise au secrétaire général et doit être signée par le maire avant sa retransmission au bureau du citoyen. Ensuite, la réponse est enregistrée dans l'application des réclamations et transmise au réclamant concerné par le bureau du citoyen. Avant l'établissement de ce MDP, la seule option de plainte au sein de la municipalité était d'inscrire sa doléance dans un livre des doléances sans réponse. La mise en place du bureau du citoyen a reçu un accueil très favorable chez les citoyens. La création des bureaux du citoyen a mené à un changement visible du concept de service communal et elle a favorisé la transparence de

---

<sup>29</sup> GIZ-Kenya (2013)

<sup>30</sup> <http://community.ihub.co.ke>

<sup>31</sup> Ben Ferjani (2013) ; des EC ont été installés dans les communes de Sousse, Siliana et Menzel Bourguiba.

l'administration communale. Malgré le manque d'un élément contraignant, le fait que le citoyen a droit à une réponse le conforte dans sa demande de reddition de comptes face à l'administration. Étant informatisé et archivé, le MdP permet au maire et à l'administration entière de disposer d'un aperçu de la performance des services et des agents. Les avantages cités ont amélioré la perception qu'ont les citoyens de leur administration qui est perçue plus transparente et proche des citoyens. Comme le MdP dépend crucialement du comportement individuel des agents et de leur accueil des citoyens, leur formation est fondamentale pour le fonctionnement du MdP.

### **2.1.3 La commission communale des pétitions**

Le conseil municipal (*Bezirksverordnetenversammlung*) constitue la représentation populaire au niveau des douze arrondissements de Berlin et il est chargé du contrôle de l'administration. Les députés sont élus à travers des listes nominées par des parties et initiatives politiques. Le cadre légal des commissions des pétitions et réclamations (*Ausschuss für Eingaben und Beschwerden*) s'aligne sur l'article 17 de la Constitution allemande et l'article 34 de la Constitution berlinoise qui garantissent le droit du citoyen de se diriger vers la représentation populaire respective avec des réclamations. La commission a pour mission de protéger les droits des citoyens face à l'administration municipale. Sa composition s'aligne sur le résultat des élections municipales et doit donc représenter le nombre des mandats des partis politique, qui envoient leurs représentants à la commission. Le mandat dure pour toute la législature, soit cinq ans. Il y a par ailleurs l'option de nommer des députés citoyens (*Bürgerdeputierte*), c'est-à-dire des citoyens qui, en raison de leur formation ou de leur expérience, disposent de compétences en matière de l'administration locale. Le réclamant peut déposer sa réclamation chez le conseil municipal par écrit uniquement, soit par lettre, fax, email ou à travers le site web du conseil. Elle doit contenir les données essentielles, soit le nom et l'adresse du réclamant. La préoccupation exprimée doit faire référence aux faits sous la responsabilité de l'administration de l'arrondissement concerné. Une atteinte personnelle n'est pas exigée. Les réclamations concernant des décisions judiciaires sont rejetées afin de garantir l'indépendance de la justice. Le dépôt d'une plainte est gratuit et n'est pas lié à un délai. Sa réception est confirmée par lettre ou par email, dépendamment de la forme de dépôt. La commission, étant non-publique pour assurer la confidentialité, n'intervient qu'à partir du moment du dépôt d'une plainte. Suite à la décision sur la recevabilité de la réclamation, les investigations sont menées, soit par la commission entière, soit par un membre chargé de la réclamation. Comme première étape, la commission se dirige vers l'administration et demande des informations et explications, en donnant un délai de trois à quatre semaines. Il arrive que la réclamation soit déjà résolue à ce stade par des mesures prises du côté de l'administration et le réclamant est informé. Si tel n'est pas le cas, le chef du service, la personne en charge du dossier et le réclamant peuvent être invités à la prochaine séance de la commission pour une interrogation. La commission a le droit d'accéder les dossiers de l'administration, de faire des visites de terrain et d'obtenir des renseignements de la part des institutions publiques de Berlin. Au terme de l'enquête, la commission recommande à l'administration des mesures à prendre et exige d'être informée sur la mise en œuvre de ces actions dans un délai fixe. La commission ne dispose pas de pouvoir exécutif pour imposer ses recommandations. Néanmoins, le conseil municipal peut, comme dernier recours, destituer les représentants de l'administration, y compris le maire d'arrondissement. En pratique, la référence aux obligations juridiques de l'administration suffit pour obtenir sa collaboration. Les résultats des

enquêtes, les recommandations et leur accomplissement sont rendus public sous forme d'un résumé au sein du conseil municipal. Le concept est bien accepté parmi la population berlinoise, la commission étant un moyen pour promouvoir une administration plus proche du citoyen. L'intérêt de ce mécanisme réside aussi dans le fait que les citoyens se sentent bien accueillis et accompagnés dans la résolution de leurs problèmes administratifs. Le fait que chaque réclamant reçoit une réponse, donne aux citoyens le sentiment que leurs préoccupations sont prises au sérieux. Le MdP dépend particulièrement du respect par l'administration de ses obligations légales.

#### **2.1.4 L'émission radiophonique**

La démarche du programme « Wo haw ne sen » de la station de radio ghanéenne « Peace FM », diffusé en Akan, est comme suit. Au début de chaque émission, un sujet est annoncé par le modérateur, qui demande aux auditeurs d'adresser leurs réclamations quant au sujet, soit via SMS, soit par appel. Les réclamations sont reçues en directe, et le nom, la location et la nature de la plainte sont transcrits. Par la suite, l'équipe de la station de radio s'engage à une investigation de la réclamation. Ils visitent les localités et mènent des entretiens avec des institutions afin de vérifier le contenu. Enfin, un délai est fixé à l'institution pour répondre aux réclamations. Des agences publiques sont invitées par la suite à la station ou interviewées en directe par téléphone pour répondre aux plaintes lors de la prochaine émission. Les résultats obtenus sont présentés au cours de l'émission suivante. Selon un sondage de Selormey en 2010, 33,2% des citoyens qui avaient déposé une plainte dans les douze derniers mois, ont utilisé un mécanisme de radio, montrant la popularité de la radio comme canal de plainte à Accra.<sup>32</sup> Par ailleurs, plusieurs personnes sondées constatent qu'elles se sont dirigées vers le programme pour faire avancer leurs réclamations déjà déposées auprès des agences publiques.

#### **2.1.5 Conclusion partielle**

L'ombudsman représente une institution de résolution extrajudiciaire des litiges relativement simple, qui se fonde sur le moyen de médiation. L'exemple de la communauté germanophone montre que la capacité diplomatique du titulaire constitue une caractéristique clé pour le fonctionnement du MdP. L'installation des ombudsman régionaux/locaux contribue à l'amélioration de l'accès des populations aux MdP. Le mécanisme de l'ombudsman n'est pas nouveau en ce qui concerne le niveau national au Bénin. Il s'apparente à celui du Médiateur de la République, déjà existant au Bénin depuis 2006. Toutefois, le Médiateur de la République ne dispose pas de bureaux régionaux et parcourt les régions rurales que rarement. Ce MdP peut être transféré au niveau local et adapté efficacement, en prenant compte de l'importance d'un titulaire qualifié. À l'avenir, l'installation d'un système de guichet unique comme au Kenya pourrait s'effectuer avec les autres institutions régionales. L'installation d'une ligne verte peut également être un atout précieux.

Bien qu'apparemment efficace, le mécanisme des bureaux du citoyen ne semble pas très pertinent en ce qui concerne les communes béninoises. Le succès du MdP se fonde fondamentalement sur le changement visible de la relation entre les populations et les autorités locales et nationales après la « Révolution de Jasmin » en Tunisie de 2010/2011. Le mécanisme appuie ce concept de changement et, de par des règles claires pour le fonctionnement de l'administration locale, conduit à

---

<sup>32</sup> Selormey (2012) ; 210 de 615 plaintes examinées dans cette étude ont été déposées auprès la radio.

une administration communale plus transparente et au service du citoyen. Le MdP dépend particulièrement de l'exercice du contrôle des maires et du respect par l'administration de ses obligations légales. Cependant, il n'offre aucun moyen de contrôle externe et réduirait le principe de la pression morale et publique adoptée comme élément majeur de contrainte. Toutefois, l'installation d'une application informatique pour l'enregistrement et le suivi des plaintes est identifiée comme un instrument qui favorise la transparence du MdP et empêche qu'une plainte soit occultée.

La commission communale des pétitions peut être également mise en place au Bénin. Cependant, elle suppose un meilleur fonctionnement de l'administration communale et surtout la crédibilité des élus locaux et leur engagement à traiter les plaintes de manière neutre et non politique. Un important travail de sensibilisation devra être fait sur ce dernier aspect. Il s'agira de ne pas considérer l'appartenance politique éventuelle du plaignant au moment d'examiner sa demande. Le risque majeur est donc lié aux interférences politiques et à la perception possible par certains élus des plaintes comme étant des dénonciations. A contrario, si ce MdP offre moins de possibilités de participation citoyenne, le travail en commission pourrait favoriser l'inclusion des élus, autres que les maires, dans la résolution des problèmes parfois liés au fonctionnement réel de l'administration locale. Enfin, un point fort est l'utilité de ce MdP, comme de tous les autres, en tant qu'outil de contrôle interne des performances de l'administration communale face aux citoyens.

L'existence de plusieurs radios locales et l'engouement des populations pour les émissions interactives sur ces radios sont des éléments qui peuvent favoriser la mise en œuvre de ce type d'approche au Bénin. Les radios locales permettent généralement aux populations de s'exprimer dans leurs langues, ce qui stimule leur participation aux émissions proposées. De plus, des expériences presque similaires existent déjà au Bénin, notamment à Kétou ou à Bassila et pourraient gagner à être renforcées et affinées. Toutefois, un mécanisme seulement lié à la radio n'offre pas assez de stabilité car il dépend fondamentalement de la gestion du mécanisme par des particuliers qui peuvent être débordés de la quantité des plaintes. Cependant, l'exemple montre les atouts potentiels de l'intégration de la radio comme moyen de support pour tout type de MdP, surtout pour la diffusion des plaintes et de leurs résultats.

## **2.2 Bonnes pratiques dans l'espace communal béninois**

L'espace communal au Bénin n'enregistre pas l'existence de mécanismes formels de plainte. Cependant, plusieurs communes ont mis en place divers procédés et pratiques leur permettant soit d'avoir un retour d'informations de la part des populations, soit de recueillir les plaintes et pouvoir réagir ensuite. Les principaux mécanismes, s'apparentant quelque peu à des MdP, font partie de l'offre d'amélioration de la redevabilité fournie par diverses organisations de la société civile. Il s'agit notamment de l'existence des cahiers de doléances des Cellules de Participation Citoyenne (CPC) du projet PARTICIP. Cette partie du rapport met l'accent sur quelques bonnes pratiques recensées.

### **2.2.1 Les boîtes à suggestion**

Dans certaines communes,<sup>33</sup> des boîtes à suggestion sont utilisées pour recueillir l'appréciation des usagers, et ceci avec des résultats mitigés. S'il ne s'agit pas de MdP, il va sans dire que cet outil

---

<sup>33</sup> Bassila et Avrankou.



permet parfois de recueillir des doléances liées à l'amélioration du service communal. Cependant, la tradition du dépôt de courriers dans les boîtes à suggestion reste assez négligeable dans la plupart des communes et parfois les boîtes à suggestion recueillent plutôt des demandes de nature politique ou des offres de service politique. Une expérience de boîte à suggestion entamée dans la commune d'Avrankou n'a ainsi permis de ne recueillir aucune plainte. Ceci reste explicable par la faible habitude de se plaindre par écrit mais aussi par l'analphabétisme de nombreux citoyens. À Bassila, la boîte à suggestion est fonctionnelle et des agents communaux relèvent de manière hebdomadaire les plaintes qui y sont postées sous anonymat puis les soumettent au maire qui réagit.

### **2.2.2 Les initiatives de redevabilité**

Les initiatives de redevabilité, qu'elles soient issues de la volonté de l'administration communal, de la demande de la société civile locale ou de l'appui des partenaires externes comme le PDDC/GIZ, concourent à informer les populations, rendre compte et assurer une meilleure transparence de la gestion communale. Toutefois, elles restent peu contraignantes, d'autant plus que les maires ont le libre choix du secteur d'intervention sur lequel ils souhaitent rendre compte publiquement. Il s'agit néanmoins de situations d'opportunités qui confirment la conscience locale de la redevabilité. Surtout, ces initiatives sont susceptibles d'encourager la mise en place de MdP formels et davantage structurés. En effet, la redevabilité telle que mise en œuvre dans le cadre de ces différentes initiatives n'a pas pour objectif premier la gestion des plaintes. Cependant, les audiences publiques de reddition de comptes se traduisent généralement par des interpellations directes des populations, auxquelles les responsables communaux sont invités à répondre séance tenante autant que possible. Les débats permettent l'approfondissement des sujets exposés et le renouvellement de l'intérêt des usagers pour les affaires communales.

### **2.2.3. Les émissions radiophoniques**

L'un des cas recensés au titre des bonnes pratiques entrant en ligne de compte pour la gestion des plaintes des usagers est l'utilisation de la radio comme outil de recueil d'informations et parfois d'explication. Bien que n'étant pas la seule existante, le cas de la commune de Kétou peut être évoqué utilement. Au titre de ses contrats avec la station de radio privée locale, la commune de Kétou, par ailleurs active dans les séances de redevabilité, a mis en place une émission radiophonique interactive qui permet de faire défiler à tour de rôle les responsables administratifs et les élus de la commune. Les populations appellent en direct pour poser leurs préoccupations et l'intervenant fournit les réponses adéquates. Mieux, plusieurs cas de plainte ainsi recensés sont ensuite pris en charge par l'administration communale qui s'attelle à les résorber. Bien que rendue obligatoire par le maire, les chefs services et les élus ne se soumettent pas forcément de bon gré à cette forme de reddition de compte et de recueil de plainte. Selon le deuxième adjoint au maire, le passage des cadres et élus à la radio est un indicateur majeur de transparence du service public communal mais aussi un creuset d'expression offert aux citoyens pour directement s'exprimer et faire part entre autres préoccupations des griefs qu'ils peuvent nourrir envers l'administration communale.

#### **2.2.4 L'accessibilité de l'administration communale**

L'accessibilité des responsables et élus communaux apparaît comme un moyen de recueil et de gestion des plaintes relativement efficaces, dans plusieurs communes. Dans la commune d'Avrankou, le Secrétaire Général (SG) est reconnu comme très accessible et agissant immédiatement dès lors qu'il s'agisse de régler des affaires pendantes. Dans la commune de Dangbo, comme dans celle de Covè, chacun des maires reçoit librement les usagers pour écouter leurs doléances, dès lors qu'il est présent, et ceci sans rendez-vous. La résidence des maires dans leur commune au quotidien facilite par ailleurs leur réactivité et améliore leur contact avec les usagers. Ceci favorise une meilleure prise en charge des cas de plainte formulés par les populations. Ces exemples positifs sont d'autant améliorés lorsque le SG et/ou certains élus disposent d'une délégation de pouvoir ou de signature pour agir en l'absence du maire, notamment lorsqu'il s'agit de signer les pièces de l'état-civil, lequel reste le premier service de contact entre toute administration communale et ses usagers. C'est le cas notamment à Avrankou et à Zogbodomey. Ceci réduit considérablement les sources d'insatisfaction des usagers, notamment des services d'état-civil. D'un point de vue général, un tel procédé est fragile car tributaire de la bonne volonté du responsable ou du maire concerné. Pour preuve, tous les responsables de l'administration communale et les maires ne sont pas aisément accessibles dans toutes les communes du Bénin. Par ailleurs, le fait que certains élus, et parfois des cadres administratifs, ne résident pas dans leurs communes compromet leur accessibilité physique.

#### **2.2.5 Conclusion partielle**

L'analyse de quelques bonnes pratiques en matière de recueil et gestion de plaintes au niveau local au Bénin montre d'une part la conscience locale du besoin d'un dispositif tel que les MdP et d'autre part l'existence de solutions *ad hoc* destinées à la gestion des plaintes. Ces différentes bonnes pratiques restent efficaces, bien que de portée limitée, en raison d'une part de l'engagement personnel des élus et/ou responsables communaux et de la crédibilité des leaders et membres des organisations de la société civile intervenant au niveau local. S'inspirant des différentes initiatives de reddition de compte et de fonctionnement des CPC au niveau local au Bénin, la mise en place d'un comité de plainte semble adaptée au contexte béninois.

### 3. CONCEPT STRATÉGIQUE

#### 3.1. Leçons apprises

S'il est évident qu'aucun MdP n'existe au niveau local en termes de structuration ou de dispositif technique répondant aux critères du concept théorique, trois constats peuvent être faits. D'abord, il existe une demande locale destinée à permettre aux citoyens d'exprimer leurs appréhensions et d'extérioriser un certain nombre de différends qu'ils ont avec l'administration communale. Cette demande existe aussi au niveau de l'administration communale soucieuse d'améliorer ses performances. La plupart des requêtes concernent les services de l'état civil et ont trait aux délais et à la délivrance des actes. D'autres requêtes sont relatives aux affaires domaniales avec la gestion des nombreux litiges liés au bradage des réserves administratives ou surtout au lotissement, ou encore aux affaires financières avec le non-paiement des prestataires de services. Ensuite, divers mécanismes peu structurés existent (boîte à suggestion, initiatives de reddition de comptes, etc.) pour permettre aux maires généralement d'obtenir un retour d'informations sur la qualité du service communal. Cependant, ces dispositifs ne sont pas installés de manière structurelle et durable et restent toujours sujets aux relations personnelles ou aux facilités individuelles que peuvent offrir en termes d'accessibilité certains responsables communaux. Ces dispositifs peu structurés cohabitent avec un ensemble de situations d'opportunités représentées par d'autres dispositifs de redevabilité qui ne sont pas focalisés sur la question des plaintes envers l'administration communale. Enfin, mettre en place un ou plusieurs MdP s'avère particulièrement pertinent. Les maires rencontrés ont exprimé leur enthousiasme quant à cet état de choses. Les principales contraintes restent le mode de fonctionnement du ou des dispositifs envisageables et le profil de leurs animateurs, ainsi que les modalités de financement.

#### 3.2. Facteurs de succès

L'analyse des bonnes pratiques existantes permet de souligner différents éléments conditionnant le succès et l'efficacité de tout MdP structuré à l'échelle locale au Bénin, et probablement dans d'autres contextes similaires.

- *Engagement personnel* : L'engagement personnel des responsables communaux, notamment du maire et du SG, en termes de détermination et d'accessibilité est décisif pour la réussite pratique d'un MdP.
- *Compétences* : Pour délimiter le champ d'intervention des MdP au niveau local il est nécessaire de clarifier que ces mécanismes ne doivent pas interférer dans le travail professionnel attendu de l'administration communale. Les structures du MdP ne résolvent pas les différends mais servent de courroie de transmission entre les plaignants et l'administration communale. Il revient donc à la commune et à ses services de traiter en dernier ressort les demandes.
- *Professionalisme* : La crédibilité des acteurs impliqués dans le MdP étant un critère clé de réussite, leur moralité irréprochable et la neutralité politique durant l'exercice des fonctions, surtout en ce qui concerne l'ombudsman local, est indispensable pour le fonctionnement. Par ailleurs, il est de prime importance qu'ils aient une bonne expérience des affaires administratives et une connaissance approfondie des affaires communales ainsi qu'un comportement accueillant face aux citoyens.

- *Pression publique* : En tenant compte du contexte dans les communes et des bonnes pratiques analysées, le présent concept propose de se baser sur le pouvoir de la pression publique en lieu de l'imposition de la collaboration et des décisions sous la contrainte et la prononciation des sanctions. Cette approche permet de se fonder sur les effets d'apprentissage à l'intérieur même de l'administration pour corriger la qualité des services. De par la transparence du traitement des plaintes, la publication des recommandations ainsi que les réactions de l'administration il est possible d'arriver à un changement de mentalité et un renversement des paradigmes dans l'administration par l'intérêt propre. Enfin, de la perspective de l'administration, le MdP sera plutôt perçu comme moyen correctif interne à moins de frais au lieu d'une structure hostile et accusant.
- *Implication de la population* : Une large implication de la population dans le processus de mise en place favorise la connaissance et donc l'accessibilité au mécanisme. À cet égard, le rôle clé de la presse locale, en particulier la radio, devrait être mis à contribution dans ce processus de diffusion des informations ainsi que dans la démarche du MdP. Les médias peuvent servir de voie alternative de dépôt des plaintes non sensibles, de feedback sur le déroulement du MdP en général et de dispositif de suivi des plaintes en particulier afin d'augmenter la pression publique. À long terme, il y a lieu d'établir une application informatique de l'enregistrement et la transmission des plaintes pour faciliter l'évaluation et le suivi des plaintes et leur gestion.

### **3.3. Éléments d'un concept stratégique**

#### **3.3.1 Stratégie globale**

La stratégie globale de la mise en place d'un MdP au niveau local doit inclure quatre étapes : la sensibilisation des élus locaux, le choix du MdP, l'institutionnalisation du MdP et sa mise en œuvre.

- *Sensibilisation des élus locaux* : La sensibilisation pourrait se faire à travers l'organisation d'un séminaire réunissant les élus et les SG des communes pilotes qui seraient prêts à prendre part à l'expérience. Il s'agira de partager avec la plupart des élus leurs préoccupations sur l'amélioration de la qualité du service communal, en mettant en œuvre des interfaces d'échanges entre citoyens et administration communale au sujet des plaintes.
- *Choix d'un MdP* : La présente étude met en exergue trois MdP majeurs : l'offre « Ombudsman local », l'offre « Comité de plainte » et l'offre « Commission communale des plaintes ». Les bonnes pratiques internationales et celles nationales, telles que précédemment analysées permettent d'insister sur la pertinence de deux MdP, l'ombudsman local et la commission communale des plaintes en raison de leur potentiel d'adaptation. En plus de cela, le comité de plainte est ajouté en tant que dispositif original qui a le mérite de s'inspirer des différentes initiatives de reddition de compte et de fonctionnement des CPC au niveau local au Bénin. Ces trois propositions ont été testées au cours des entretiens avec les différents interlocuteurs et apparaissent comme pouvant assurer l'atteinte des objectifs du MdP. D'après les divers entretiens avec les élus locaux, les communes devraient être libres d'expérimenter un modèle au cours de la phase pilote afin qu'une évaluation appréciable puisse être faite. Pour cause, le contexte particulier de chaque commune rend difficile la formulation d'un mécanisme unique si l'on veut obtenir des résultats substantiels. La possibilité de choix reste par ailleurs un élément d'engagement des autorités locales au succès du mécanisme à choisir et expérimenter par eux.

Cependant, le mécanisme le moins coûteux (en temps, en argent, en ressources humaines), dont le fonctionnement pourrait être assez rapidement assimilé et qui pourrait être le plus rapidement possible mis en place, est celui de l'ombudsman local. Dans tous les cas, il est recommandé que le choix soit entériné par le conseil communal.

- *L'institutionnalisation du mécanisme* : L'institutionnalisation du MdP doit favoriser une mise en œuvre souple et rapide tout en garantissant un facteur de crédibilité élevé. Ceci semble idoine au moyen d'un arrêté communal ou d'un arrêté préfectoral. La plupart des élus locaux rencontrés ont opté pour un arrêté communal et quelques-uns pour un arrêté préfectoral. Dans tous les cas, un arrêté communal reste la meilleure option et garantit la volonté de chaque commune tout en permettant de définir un minimum de règles et de contraintes pour encadrer la fonction.
- *La mise en œuvre du mécanisme choisi* : La mise en œuvre du MdP inclut une phase pilote. Les maires rencontrés ont souhaité un appui financier pour cette expérimentation, que ce soit par les bailleurs de fonds ou le ministère en charge de la décentralisation. Le financement va concerner : (a) la location ou la mise à disposition d'un local équipé (meublé, ordinateur, téléphone) ; (b) des frais de désintéressement pour l'agent recruté ; (c) les frais de fonctionnement (tenue de réunions, compte rendu, etc.) ; (d) les ressources humaines et financières pour la formation des personnes appelées à travailler dans le cadre du MdP. Ces différents frais sont relatifs selon chaque commune et en fonction du MdP retenu. Seule la commune de Dangbo s'est déclarée prête à mettre déjà à disposition un local, hors de hôtel de ville, pour éviter d'éventuelles pressions, afin d'abriter un ombudsman local ou un comité de gestion de plainte institué dans le cadre des MdP. La phase pilote intègre un volet de sensibilisation des populations, notamment au moyen de la radio, sur les objectifs, la pertinence et les modalités de mise en œuvre du MdP validé en conseil communal ainsi qu'une formation des agents municipaux et des journalistes locaux. Par exemple, les animateurs du MdP choisis devraient bénéficier d'une formation spécifique portant sur la médiation, le fonctionnement des affaires communales, la connaissance de règles et procédures administratives minimales, la réception et le traitement des plaintes. Ces modules spécifiques de formation devront être élaborés dans cette optique et adaptés à chaque type de MdP. Enfin, il est souhaitable de manière prospective d'intégrer lesdits modules dans les formations des agents communaux au niveau du CeFAL. Il y a par ailleurs lieu d'établir un guide manuel des procédures et d'organisation détaillé pour clarifier les tâches des responsables.

### **3.3.2 Analyse détaillée**

Les positions de l'administration locale face aux MdP

En ce qui concerne les positions de l'administration locale, en particulier des communes visitées, il est unanime qu'un MdP reste pertinent et même nécessaire pour favoriser un meilleur fonctionnement de l'administration locale. Cependant, les données de terrain ne permettent pas d'effectuer un choix tranché en faveur d'un mécanisme ou un autre de manière irréfutable. Les maires de Dangbo et Comè ont par exemple souhaité spécialement que le Médiateur local siège hors de l'hôtel de ville afin de renforcer son autonomie/indépendance mais aussi de favoriser un meilleur recours des populations à cet intermédiaire institutionnel. Seul le maire de Comè a évoqué l'idée d'une tutelle préfectorale pour le Médiateur local afin d'assurer non seulement une indépendance de cette institution mais aussi afin de constituer une pression pour le maire. L'expérience de la radio à Kétou confirme la nécessité et la pertinence d'associer ce média en particulier, et possiblement la

presse locale en général, au fonctionnement du MdP choisi. Enfin, la qualité des personnes animant l'un ou l'autre des MdP formulés est apparue comme essentielle pour les responsables communaux afin d'assurer non seulement la crédibilité du MdP mais aussi et surtout de fluidifier les relations entre ces acteurs et administration communale

Critères généraux valables pour tous les mécanismes formulés

- **Structure** Les MdP sont mis en place par arrêté communal contenant des délais contraignants autant pour leurs animateurs que pour l'administration communale en termes de réponse et accès au dossier. Les MdP sont autonomes par rapport à l'administration communale. En matière de financement, il est utile que la phase pilote soit financée par un partenaire technique et financier, en raison des capacités limitées des communes. Le modèle le moins coûteux en termes d'implémentation et de suivi, est celui de l'ombudsman local car il ne nécessite qu'une seule ressource humaine, éventuellement appuyée par un(e) secrétaire, alors que les autres offres de mécanisme nécessitent davantage de ressources humaines. Il reste difficile à cette étape d'évaluer avec précision les coûts des MdP car ceux-ci dépendent en partie des communes et des éléments de valorisation qui pourraient déjà exister et seraient mobilisés au cas par cas. Il peut s'agir par exemple de la mise à disposition des locaux par la commune ou l'occupation des espaces médiatiques dans le cadre des contrats de communication existants entre les communes et plusieurs radios locales.
- **Dépôt et recevabilité** Les citoyens peuvent déposer leurs plaintes en directe, par écrit ou oralement, par téléphone ou SMS via une ligne verte et gratuite pour l'utilisateur, ou par courrier. Chaque plainte reçoit un numéro de dossier et le plaignant choisit l'option « confidentiel » ou « public ». L'option « confidentiel » empêche de publier le nom du plaignant. Le dépôt est gratuit et confirmé par un imprimé de la plainte avec le cachet de l'institution ou par SMS, dépendant de la forme de dépôt. Au titre de contrats entre la commune et une station de radio privée locale, un programme focalisé sur le déroulement du MdP, diffusé dans la langue locale une fois par semaine, sera établi dans la phase pilote. Avec un acteur du MdP présent dans le studio, les citoyens peuvent se plaindre par téléphone, le représentant du MdP recevant les plaintes. Condition indispensable de la recevabilité d'une plainte, qui doit concerner les sujets relevant de la compétence de la commune en raison du lieu et de la matière, est l'atteinte personnelle du plaignant par l'action ou l'omission de l'administration. Aucun délai pour le dépôt n'est prévu. Une plainte est seulement admise, si le plaignant a d'abord eu recours à l'administration concernant sa préoccupation. Sont par ailleurs exclues les plaintes déjà inscrites dans un processus judiciaire ou faisant l'objet d'une médiation au niveau du Médiateur de la République.
- **Traitement des plaintes :** Une fois les plaintes reçues, il est statué sur leur recevabilité et une liste hebdomadaire en est dressée. Cette liste des plaintes reçues est diffusée dans les médias locaux au titre des contrats de communication en cours entre la commune et l'organe de presse concerné et affiché à la mairie et au siège de l'institution gérant le mécanisme. La liste des plaintes comprenant le numéro de dossier de plainte, l'intitulé et un résumé d'au plus une page de l'exposé des motifs, est transmise au SG et au maire simultanément. L'administration communale dispose d'un mois à partir du moment de la transmission pour achever d'instruire les plaintes reçues et répondre par écrit à l'institution. La réponse contient la référence de chaque dossier, la

date de réception et la date de traitement ainsi qu'un exposé détaillé sur l'état du dossier en cours, résolu ou impossibilité de résolution. Si le cas n'est pas encore résolu à ce stade, l'institution continue avec ses investigations, comprenant des visites de terrain, des demandes d'accès au dossier ou l'interrogation des témoins. Les parties concernées peuvent être demandées de venir et discuter sur les faits et une solution adéquate au siège de l'institution. Par ailleurs, des agents de l'administration seront invités au programme de la radio pour s'expliquer sur les plaintes. Enfin, l'institution déclare la plainte non fondée ou recommande des mesures à prendre par l'administration communale. Toutes les étapes, réponses attendues ou non, recommandations faites et résultats attendus seront publiés régulièrement dans la presse locale et par la radio. Autonome, l'institution ne requiert aucune approbation du maire ou de l'administration communale avant cette publication.

### *Mécanisme 1 : l'ombudsman régional/local*

- **Structure :** Il s'agit d'une institution d'ombudsman à l'échelle locale, indépendante du Médiateur de la République. Toutefois, une intégration potentielle peut s'effectuer à long terme, avec les deux institutions ayant un rôle complémentaire. L'ombudsman régional/local est responsable que pour les plaintes contre l'administration de la commune respective. Sont par ailleurs exclues les plaintes faisant l'objet d'une médiation au niveau du Médiateur de la République. Le titulaire est proposé par le maire en personne, selon des critères formels quant à sa formation et ses expériences professionnelles après un appel d'offres public. Ensuite, le conseil communal se prononce sur le candidat. Le titulaire a un mandat d'une législature, renouvelable une fois, et jouit d'une autonomie par rapport à l'administration communale. Il siège dans un local fourni, si possible, par la mairie mais dans un bâtiment différent, s'il existe. Il comprend un secrétaire en dehors du titulaire.
- **Traitement des plaintes :** L'ombudsman reçoit une fois par semaine, dans le cadre d'une phase pilote, les plaintes des usagers à son siège et à travers la ligne verte. Il a par ailleurs la compétence de l'examen d'office des faits. Quant aux mesures d'investigation, le titulaire est libre d'interroger le plaignant, les agents de l'administration ou des autres témoins, visiter des locations et demander l'administration pour accès au dossier respectif. L'ombudsman peut aussi inviter les acteurs de l'administration concernés et le plaignant pour trouver une solution. L'ombudsman fait diffuser dans la presse locale son rapport tous les trois mois, qui comprend aussi des recommandations de façon plus générale quant à la pratique administrative.
- **Avantages**
  - Proximité :** Étant plus proche des citoyens, de leurs problèmes et plus familier avec les autorités communales et le contexte socio-politique et culturel que le Médiateur de la République, l'ombudsman peut davantage offrir un large accès et trouver des solutions adéquates aux problèmes locaux. Basé sur ses compétences diplomatiques, il peut être une passerelle impartiale et effective entre les citoyens et l'administration communale.
  - Indépendance et légitimité :** Étant donné la procédure de sa nomination, qui le transmet assez de légitimité démocratique, l'ombudsman ne dépend pas seulement du soutien du côté du maire mais peut s'appuyer sur le mandat du conseil. Quand même, le mécanisme offre la possibilité d'une interaction rapide et directe avec le maire en cas de besoin.

**Moindre coût :** Ce MdP nécessite moins de ressources pour l'installer et le faire fonctionner.

### *Mécanisme 2 : le comité de plainte*

- **Structure :** Le mécanisme formulé repose sur une combinaison de différents outils. Il s'agit de créer des comités de gestion des plaintes au niveau local, composé de cinq membres : deux membres de la société civile, dont au moins un membre de la CPC le cas échéant, deux élus locaux en dehors du maire, et le AG de la commune, en tant que membre permanent dans le comité. Le comité est présidé par un membre de la société civile, élu au sein du comité. Les membres sont désignés en assemblée populaire, ayant un mandat de douze mois, rééligibles une seule fois. Le comité siège dans un bureau de plaintes fourni par la mairie mais dans un bâtiment différent. À part des modalités générales, le dépôt des plaintes peut par ailleurs se faire de manière publique en assemblée lors de l'ouverture trimestrielle du bureau de plaintes.
- **Traitement des plaintes :** Le comité dispose d'un temps d'un mois pour mener des enquêtes, traiter les plaintes conformément aux dispositions et pratiques administratives et organisationnelles en vigueur et ensuite rend compte publiquement des résultats. La liste des plaintes reçues et traitées et leurs résultats sont présentée aux populations en assemblée lors de la clôture de l'exercice.

- **Avantages**

**Expérience :** Les comités de plaintes présentent pour avantage la possibilité de capitaliser sur l'expérience évidente des dispositifs existants de participation citoyenne, en l'occurrence les CPC, le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) et autres.

**Transparence et participation citoyenne :** Ces comités intègrent plus largement la société civile locale au dispositif de MdP et assurent davantage de transparence au nom d'une contrainte morale et collective plus forte.

### *Mécanisme 3 : la commission communale des plaintes*

- **Structure :** Il s'agit d'une commission permanente de plaintes au sein du conseil communal. Outre sa mise en œuvre par arrêté communal, la commission peut s'aligner sur la LOI N° 97-028, Art. 23 Art. 60,<sup>34</sup> selon laquelle le conseil communal peut créer des commissions permanentes ou temporaires chargées d'étudier et de suivre des questions qui lui sont soumises. La commission est composée par six conseillers du conseil communal<sup>35</sup> élus par le conseil communal au sein de ses membres par majorité simple. La durée du mandat est de demi-législature et n'est pas renouvelable dans une législature. La commission est présidée par un conseiller élu au sein de la commission.
- **Traitement des plaintes :** Le dépôt des plaintes en directe, par écrit ou par orale, s'effectue au siège du conseil communal ou dans une autre location fournie par la commune, où un secrétariat est établi à cet effet. Ensuite, les plaintes sont transmises au président de la commission. Lors de la séance suivant le dépôt des plaintes, le président présente aux membres les plaintes recueillies.

---

<sup>34</sup> Ministère de la Décentralisation de la République du Bénin.

<sup>35</sup> À titre d'alternative, à déterminer par le règlement intérieur de la commission, la commission pourrait intégrer deux membres de la société civile pour augmenter la transparence du MdP. Toutefois, cette option ne paraît pas réaliste pour la phase pilote à l'égard des efforts nécessaires pour l'organisation de la nomination des membres de la société civile.



En cas de suspicion légitime concernant l'impartialité d'un conseiller face à une plainte, la majorité des autres membres de la commission décide sur son exclusion de l'investigation de la plainte concernée. Les plaintes recevables sont ensuite examinées en commission.<sup>36</sup> Le délai de traitement est de trois mois. Les évaluations et recommandations sont délibérées par majorité simple. A la fin de la séance, les plaintes sont transmises au SG avec une première évaluation et une demande des réponses. Le président de la commission présente les plaintes, leur traitement, les recommandations délibérées et les réactions de l'administration dans le conseil communal en audience publique.

- **Avantages**

**Légitimité** : Le conseil communal représente les citoyens, les membres sont élus et donc démocratiquement légitimés et responsables devant les citoyens. Par ailleurs, la commission peut être établie à base d'une loi nationale déjà existante, ce qui peut garantir un certain niveau de stabilité. En plus, la division des pouvoirs est respectée.

**Indépendance** : Le fait que le conseil communal est indépendant du pouvoir exécutif pourrait davantage empêcher l'interférence administrative, qui peut s'effectuer soit de par la tutelle du pouvoir exécutif, soit à cause de l'intégration dans le cadre administratif. Par contre, le maire est responsable devant le conseil.

**Tableau 1 : Tableau comparatif des principaux postes budgétaires des trois MdP formulés**

MdP	Membres	Secrétaire	Locaux	Équipement	Frais de fonctionnement	Ligne verte	Radio locale	Désintéressement H/mois
Ombudsman local	1	1	Local externe	Mobilier, ordinateur, fournitures de bureau, accessoires	Électricité, Eau, Communication	Téléphones mobiles	Contrats de presse existants	1
Comité de plainte	5	1						5
Commission communale	6	1	Salle de réunion de la mairie		Communication			6

<sup>36</sup> À titre d'alternative, à déterminer par le règlement intérieur de la commission, chaque plainte peut être transmis à un « groupe d'investigation » de 2 personnes, 1 conseiller et 1 membre observatoire.

**Tableau 2 : Tableau comparatif des mécanismes formulés**

Caractéristiques	L'ombudsman local	Comité de plainte	Commission communale
Membres	1	5	6
Titulaire	Proposé par le maire	Constitution	Élus locaux
Institutionnalisation	Arrêté communal		
Dépôt et recevabilité	Écrit, voie orale, téléphone (ligne verte), SMS, Internet		
Délai pour le dépôt	Aucun		
Traitement des plaintes	1 mois		3 mois
Usage de la radio	Oui		
Avantages	Proximité Indépendance Légitimité	Expérience Transparence Participation citoyenne	Légitimité Indépendance
Coût	Moindre	Elevé	Moyen
Siège	Hors de l'hôtel de ville		Au sein de la mairie

## CONCLUSION

La présente étude a permis d'élaborer un concept théorique des MdP et de décliner le concept stratégique de leur mise en œuvre à l'échelle locale au Bénin. Dans ce cadre, les principales caractéristiques auxquelles doit satisfaire tout MdP pertinent et efficace ont été mises en lumière à partir d'une revue documentaire.

Ensuite, l'analyse de ces données ainsi que des bonnes pratiques et des exemples de MdP mis en œuvre dans différentes régions du monde mais aussi au niveau national et local au Bénin ont permis d'identifier et de concevoir au total trois MdP susceptibles d'être mis en œuvre au niveau local au Bénin. Il s'agit d'abord de l'ombudsman local, une réplique contextualisée du Médiateur de la République déjà existant au Bénin. Ensuite, le comité de plainte a été formulé comme un mécanisme novateur basé toutefois sur l'application des différents critères décrits dans la conception théorique. Enfin, la commission communale de plaintes, inspirée d'un modèle en vigueur à Berlin constitue un autre type de mécanismes pertinent.

Un travail de terrain a ensuite permis de soumettre des propositions aux élus locaux, usagers et personnes ressources afin d'en tester la faisabilité et la pertinence. L'étude souligne l'importance de l'adhésion des autorités locales à tout type de MdP mis en place, tout en mettant en exergue la réceptivité de l'administration locale face aux MdP. En effet, le MdP se présente comme un outil d'amélioration continue de la qualité des prestations offertes par les communes, et vise à ce titre à satisfaire le citoyen considéré comme un client, en limitant la perte de temps et les délais non prévus par le traitement normal des dossiers. Le MdP est également un outil de mesure de la qualité pour les élus locaux.

Si la demande de MdP existe autant au niveau des usagers que des responsables des administrations locales, l'étude recommande que la mise en œuvre se fasse autant que possible avec l'appui concerté d'un bon nombre de partenaires techniques et financiers, y compris le PDDC/GIZ. L'existence de différentes initiatives de redevabilité au niveau local, mais aussi le dynamisme des radios locales et leur utilisation pour relayer les plaintes des citoyens, sont apparus comme des faits porteurs de nature à favoriser l'efficacité des MdP.

Si les trois mécanismes proposés sont pertinents, leur succès dépend aussi des contextes sociopolitiques propres à chaque commune. Ces contextes sont loin d'être uniformes, notamment au plan politique. Toutefois, le mécanisme lié à l'ombudsman local est apparu comme le plus aisé à mettre en œuvre dans le cadre d'une phase pilote et le moins coûteux, mais aussi celui dont le fonctionnement pourrait être appréhendé plus aisément par les usagers. L'étude recommande pour un meilleur suivi et pour des raisons de coût moindre la mise en œuvre du MdP lié à l'ombudsman local dans le cadre de la phase pilote.

L'étude recommande que le PDDC/GIZ entre en discussions avec le ministère en charge de la décentralisation et les autres partenaires techniques et financiers intervenant au niveau local, pour susciter un consensus sur le principe et le financement de la phase pilote des MdP. Enfin, il est recommandé que le PDDC/GIZ entre en discussion avec les communes souhaitant faire cette expérience pour procéder à une phase pilote d'une année au terme de laquelle une évaluation permettra de passer à une vulgarisation plus importante et si possible à l'introduction d'un autre type de MdP parmi les trois qui ont été formulés, en cas de nécessité.

## Références bibliographiques

- Action Aid Australia (AAA), 2014. « Complaints Handling Policy » ; Camperdown ; <http://www.actionaid.org/australia/publications/complaints-handling-policy> ; consulté le 26/01/2015.
- Afrobaromètre, 2014. Communiqué de Presse ; Cotonou.
- African Ombudsman and Mediators Centre (AOMA), 2011. « Information, coordination, training, coordination, advocacy and research – Needs of the African Ombudsmen and Mediators Association - Report » ; Durban.
- African Ombudsman Research Centre (AORC), 2014. « Comparative Analysis of Ombudsman in African states » ; Durban.
- Ardigó, Iñaki Albisu, 2014. « Local-level Complaint Mechanisms in Developing Countries » ; Transparency International, U4 Helpdesk; <http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/2014-17.pdf> ; consulté le 26/01/2015.
- Baños Smith, Helen, 2009. « The right to a say and the duty to respond: the impact of complaints and response mechanisms on humanitarian action » ; HAP Commissioned Studies Series.
- Ben Ferjani, Ammar et Souayah, Najla, 2013. « Manuel d'organisation et des procédures de l'Espace Du Citoyen de la Commune de Menzel Bourguiba » ; Tunis.
- Bonino, Francesca et Warner, Alexandra, 2014. « What makes humanitarian feedback mechanisms work? » ; ALNAP Working Paper, Londres.
- Boughen, Louise et Sweatman, Robert, 2010. « Handling community feedback/complaints » ; CAFOD Accountability Briefing: Level 1.
- CAFOD, 2010. « Guide à l'intention du personnel de CAFOD pour accompagner les organisations partenaires » .
- Chêne, Marie, 2012. « Centralised versus decentralised anti-corruption institutions », Transparency International, U4 Helpdesk.
- Chêne, Marie, 2013. « Good practice in community complaints mechanisms » ; Transparency International, U4 Helpdesk. [http://www.transparency.org/whatwedo/answer/good\\_practices\\_in\\_community\\_complaints\\_mechanisms](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/good_practices_in_community_complaints_mechanisms) ; consulté le 19/01/2015.
- Church World Service (CWS) Pakistan/Afghanistan, no date. « CWS-P/A Policy on Complaints and Response Mechanism »; <http://www.cwspa.org/resources/publications> ; consulté le 18/12/2014.
- Commission for Local Administration in England - Local Government ombudsman (LGO), 2009. « Guidance on running a complaints system » ; Londres.
- Danish Refugee Council (DRC), 2008. « Complaints Mechanism Handbook » ; Copenhague.

- Department for World Service (DWS), 2010. « Complaints Mechanism Policy and Procedure » ; Genève.
- Disability Information and Ressource Center (DIRC), 2012. « Complaints and Grievances » ; <http://www.dircsa.org.au/wp-content/uploads/2011/02/Complaints-Procedure.pdf> ; consulté le 10/12/2014.
- Dünser, Felix, 2004. « Regional Ombudsmen: An institution to defend citizens' rights - report for the CLRAE of the Council of Europe » ; Bruxelles.
- European Investment Bank (EIB), 2012. « Complaint Mechanisms Operating Procedures » ; Luxembourg.
- Eyebiyi, Elieth, 2014. « Aperçu sur l'état de la corruption et de l'anticorruption dans l'espace communal au Bénin », Rapport d'étude ; Cotonou : GIZ.
- Gauri, Varun, 2011. « Redressing Grievances and Complaints Regarding Basic Service Delivery », World Bank Development Research Group, Human Development and Public Services Team.
- GIZ-Kenya, 2013. « One-Stop Beschwerdesystem: Antikorruptionskommission Standort Kisumu » ; Nairobi.
- Haas, Julia, 2012. « Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts » ; Tübingen.
- HAP (Bangladesh), no date. « Understanding existing practice among Save the Children UK's partners in handling complaints – Bangladesh » <http://www.hapinternational.org/pool/files/hap-scuk-bangladesh-crm-questionnaire-for-partners.pdf>; consulté le 13/12/2014.
- HAP : « Tearfund North Kenya Programme Suggestion boxes for community feedback » ; <http://www.hapinternational.org/pool/files/tearfund-north-kenya-programme-suggestion-boxes-for-community-feedback.pdf> ; consulté le 26/01/2015.
- HAP, 2010. « The 2010 HAP Standard in Accountability and Quality Management » ; HAP, Genève.
- Irish Department of The Environment, Heritage and Local Government, 2005. « Customer Complaints – Guidelines for local authorities » ; Dublin.
- Le Médiateur de la République du Bénin, 2014. « Rapport d'activités 2013 » ; Porto Novo.
- Menzel, Jörg, 2014. « The development of Cambodian Administrative Law » ; KAS, Phnom Penh.
- Ministère de la Décentralisation de la République du Bénin, 2009. « Guide juridique de la réforme de l'administration territoriale » ; Cotonou.
- Munyas Ghadially, Burcu, 2013. « Programme accountability guidance pack » ; Save the Children; Londres.
- Ottenberg, Peter, 2007. « Das Petitionsrecht - Aufgaben und Rechte des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden » ; Berlin.
- Oxfam, 2011. « Oxfam GB Complaints Policy » ; Oxford. <http://www.alnap.org/resource/10602.aspx>; consulté le 18/12/2014.

- PNUD et Banque mondiale (PNUD), 2013. « Note d'orientation conjointe du PNUD et de la Banque mondiale à l'intention des pays REDD+ : établissement et renforcement des mécanismes de règlement des plaintes ».
- Read, Alex, 2013. « Complaint Mechanisms in Cambodia and ASEAN » ; Phnom Penh.
- Scottish Public Service Ombudsman, 2012. « Guidance on a Model Complaints Handling Procedure » ; Glasgow.
- Selormey, Ernestina Edem, 2013. « Citizen voice and bureaucratic responsiveness – FM radion phone-ins and the delivery of of municipal and local government services in Accra, Ghana » ; University of Sussex.
- Selormey, Ernestina Edem, 2012. « Rethinking citizen voice - The case of radio call-ins in Accra, Ghana » ; Africa Power and Politics, Londres.
- Wickberg, Sofia, 2013. « Best practices for Ombudsmen » ; Transparency International, U4 Helpdesk.
- World Vision, 2009. « Complaint and Response mechanisms ».

### **Webographie:**

- Association des Ombudsmans et Médiateurs de la francophonie : <http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org> ; consulté le 24/01/2015.
- ICT and Governance in East Africa - Preliminary Fieldwork Findings in Kenya : <http://community.ihub.co.ke/blogs/21532/ict-and-governance-in-east-africa-preliminary-fieldwork-findings-in-kenya-part-2-nairobi> ; consulté le 25/01/2015.
- Gouvernance en Afrique : [http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus\\_dph/fiche-dph-247.html](http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus_dph/fiche-dph-247.html); consulté le 10.02.2015.
- L'Ambassade de l'Allemagne à Kenya : [http://www.nairobi.diplo.de/Vertretung/nairobi/en/005\\_Development\\_20Cooperation/s\\_Good\\_Governance.html](http://www.nairobi.diplo.de/Vertretung/nairobi/en/005_Development_20Cooperation/s_Good_Governance.html) ; consulté le 25/01/2015.
- L'Institut International de l'Ombudsman: <http://www.theioi.org>; consulté le 19/01/2015.
- Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire : <http://mediateur-republique.ci/index.html>; consulté le 22/01/2015.
- L'Ombudsman de l'Afrique du Sud: <http://ombudsman.ombudsmen.co.za> ; consulté le 23/01/2015
- L'Ombudsman de Kenya : <http://www.ombudsman.go.ke> ; consulté le 25/01/2015.



Avec l'appui de la Coopération allemande au développement

Le présent document a été réalisé grâce à l'appui technique et financier du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) dans le cadre de la Coopération entre la République du Bénin et la République Fédérale d'Allemagne.

Bureau de la GIZ à Cotonou  
08 BP 1132 Tri Postal - Cotonou – République du Bénin  
T + 229 21 31 60 56 – F + 229 21 31 13 35  
E [gizbenin@giz.de](mailto:gizbenin@giz.de) - I [www.giz.de](http://www.giz.de)