MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
****
UNIVERSITE DE TOLIARA
****
FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE,
DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE
****
DEPARTEMENT DE DROIT

MEMOIRE DE MAITRISE EN DROIT

OPTION : DROIT PUBLIC

APPROCHE GENERALE DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR

Présenté et soutenu publiquement par: SOLANGE MENA

Président du Jury : Docteur RASOLOFOMASY Simon Seta, Maître de Conférences et Doyen de la Faculté du Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie à l'Université de Toliara

Rapporteur : Professeur RASAMOELINA Henri de l'Université de Fianarantsoa

Examinateur : Monsieur TOVONDRAINY Andriantsitohaina Ranoëlson Edally, Assistant d'Enseignement Supérieur et de Recherches, Chef du Département de Droit à l'Université de Toliara

ANNEE UNIVERSITAIRE : 2013-2014

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

****

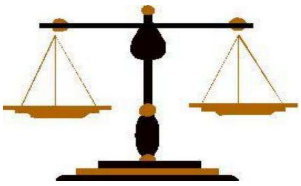
UNIVERSITE DE TOLIARA

****

FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE,
DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

****

DEPARTEMENT DE DROIT



MEMOIRE DE MAITRISE EN DROIT

OPTION : DROIT PUBLIC

APPROCHE GENERALE DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR

Présenté et soutenu publiquement par: SOLANGE MENA

Président du Jury : Docteur RASOLOFOMASY Simon Seta, Maître de Conférences et Doyen de la Faculté du Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie à l'Université de Toliara

Rapporteur : Professeur RASAMOELINA Henri de l'Université de Fianarantsoa

Examinateur : Monsieur TOVONDRAINY Andriantsitohaina Ranoëlson Edally, Assistant d'Enseignement Supérieur et de Recherches, Chef du Département de Droit à l'Université de Toliara

ANNEE UNIVERSITAIRE : 2013-2014

REMERCIEMENT

Ce mémoire est le fruit d'aides de personnes différentes qu'il serait ingrat de ne pas remercier.

Tout d'abord, pendant tout le temps que nous avons passé à l'Université, nous devons remercier le Professeur DINA Alphonse, Président de l'Université de Toliara, de son autorisation pour suivre nos études universitaires. Ensuite, nous tenons à remercier le Docteur RASOLOFOMASY Simon Seta, Maître de Conférences et Doyen de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie à l'Université de Toliara, de son soutien et de ses conseils en tant que premier responsable de la Faculté.

Nous remercions aussi Monsieur TOVONDRAINY Andriantsitohaina Ranoëlson Edally, Assistant d'Enseignement Supérieur et de Recherches et Chef du Département de Droit à l'Université de Toliara de nous avoir autorisé à faire des recherches et même à présenter notre fruit des recherches pour obtenir le diplôme de Maitrise en Droit. Nous portons également nos sincères remerciements au Professeur RASAMOELINA Henri, notre Directeur de recherches, de son aide et de son assistance pour parvenir à finir ce mémoire et aussi de le soutenir.

En outre, nous remercions également tous les enseignants de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie de l'Université de Toliara ainsi que ceux de la Faculté de Fianarantsoa, de leurs soutiens et éducation pendant toutes ces dernières années ici dans le monde universitaire.

Enfin, je remercie chaleureusement mes parents, mes frères et sœurs ainsi que mes amis de leurs soutiens non seulement moraux, mais aussi matériels et surtout financiers.

LISTE DES ABREVIATIONS

ARA : Appui à la Réforme Administrative

ART : Article

BIANCO : Bureau Indépendant Anti-corruption

BM : Banque Mondiale

CC : Cour des Comptes

CMP : Commissions des Marchés Publics

CF : Contrôle Financier

CSFOP : Conseil Supérieur de la Fonction Publique

CTD : Collectivité Territoriale Décentralisée

CODIS : Conseil de Discipline

CA : Cour d'Appel

CAO : Commission d'Appel d'Offre

CDE : Contrôle de Dépenses Engagées

CAJAC : Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne

CAP : Commissions Administratives Paritaires

CCI : Centre de Conférences International

CHD: Contrôle Hiérarchique des Dépenses

CSLCC : Comité Supérieure pour la Lutte Contre la Corruption

CSI : Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité

DRCF : Direction Régionale de Contrôle Financier

DFPAE : Direction de la Formation et du Perfectionnement des Agents de l'Etat

ENAM : Ecole Nationale d'Administration de Madagascar

FOP : Fonction Publique

FMI : Fonds Monétaire International

GPEEC : Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences

HCC : Haute Cour Constitutionnelle

INFA : Institut Nationale de Formations Administratives

IGE : Inspection Générale de l'Etat

IBF : Identification des Besoins en Formation

IDA : Association Internationale de Développement

IPC : Indice de la Perception de la Corruption

MFTPLS : Ministère de la Fonction publique du Travail et des Lois Sociales

NTIC : Nouvelle Technique de l'Information et de Communication

ONU : Organisation des Nations-Unies

OPCI : Organisme Publique de Coopération Intercommunale

OIT : Organisation Internationale du Travail

ORDSEC : Ordonnateur Secondaire

PREA : Projet de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration

PGDI : Projet de Gouvernance et du Développement Institutionnel

PNUD : Programme pour le Développement des Nations-Unies

PRIBG : Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance

RPEP : Recours Pour Excès de Pouvoir

SGF : Statut Général des Fonctionnaires

SPIC : Service Public à Caractère Industriel et Commercial

SNI : Système National d'Intégrité

SCPC : Services Centraux de Prévention de la Corruption

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Afrique

TI-IM: Transparency International Initiative Madagascar

TI :Transparency International

TEF : Titre d'Engagement Financier

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : la récapitulation de doléances de la corruption au niveau national en 2012…55

Tableau n°2 : secteurs dénoncés comme étant sources de corruption en 2012…….60

GLOSSAIRE

Ariary: unité monétaire malgache

Andrianampoinimerina: un roi malgache

Faritany: Province

Fihavanana: solidarité sociale par le fait d'un regroupement familial ou national

Firaisana: nom donné à la Commune durant la Deuxième République malgache

Fivondronana: nom donné au District durant la Deuxième République malgache

Fokonolona: ensemble des habitants vivants dans un même secteur

Fokontany: quartier

Mpiadidy: ce sont des élus locaux du temps de la monarchie.

Ray aman-dreny: le Président de la République joue le rôle de parents afin d'assurer le bien-être de la Nation.

Tsy mahay mitantana: ne pas savoir gouverner

Mahay mitantana: savoir gouverner

Vadintany: notaire

RESUME

L'évolution de la situation de l'administration publique malgache a connu et continue de subir d'importantes mutations, au rythme de différentes difficultés. L'administration a pour objectif primordial de satisfaire la population à travers ses services publics mais cela est mal fait puisqu'elle se dégrade de jour en jour. L'administration malgache est caractérisée surtout par l'héritage du colonialisme, du manque en ressources humaines, du problème matériel et financier. L'acuité des problèmes de l'administration incite l'Etat malgache à prendre des mesures de réforme.

Les dysfonctionnements de l'administration sont très connus. Il s'agit par exemples de l'intervention de l'Etat dans de très nombreux domaines malgré la politique de décentralisation et de privatisation en cours, la persistance de la lourdeur dans les procédures et les formalités administratives, de réelles insuffisances dans la gestion des responsables humains de l'Etat, la faible performance des services, la corruption, la politique erronée des dirigeants, etc.

Pour corriger ces insuffisances, des mesures de réformes administratives ont été établies. L'ambition de faire de l'administration digne de l'Etat de droit efficiente, efficace et soucieuse des aspirations des usagers du service public est parmi l'objectif fondamental de la réforme. Il a été mis en œuvre des stratégies pour assurer la formation et le perfectionnement du personnel de l'administration, la restructuration et le renforcement des administrations publiques, l'organisation et le transfert de certaines compétences aux collectivités territoriales décentralisées afin d'assurer la célérité des activités administratives, la mise en place de standards de services, la création d'un guichet unique, etc.

Les mesures de réformes ont été accompagnées par des institutions internationales comme le PREA, le TI-IM, qui vont assurer son bon fonctionnement. Le PREA a pour objectif de viser la coordination de la gestion des priorités et de la mobilisation des finances de l'ensemble des actions visant au financement et à l'efficacité des prestations de l'administration. Elle a sous sa coordination le PGDI, le PRIBG et l'ARA. Le transparency international aide Madagascar à lutter contre la corruption. Les sections de TI à Madagascar sont le CAJAC et le TI-IM. Pour sa part, le BIANCO qui est une institution a aussi sa part de responsabilité dans la lutte de la corruption. L'enjeu se situe alors dans les méthodes et les moyens à mettre en œuvre pour maximiser les chances de réussite du processus de réforme.

SOMMAIRE

REMERCIEMENT

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MALGACHE

CHAPITRE PREMIER : CONCEPTS DE L'ADMINISTRATION

SECTION PREMIERE : NOTIONS GENERALES SUR L'ADMNISTRATION PUBLIQUE

SECTION II : ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'ETAT MALGACHE

CHAPITRE II : LES SITUATIONS A OBSERVER POUR LE BESOIN DE REFORME

SECTION PREMIERE : LES PROBLEMES DE L'ADMINISTRATION MALGACHE

SECTION II : LES RAISONS QUI ONT PROVOQUE L'ETAT CRITIQUEDEL'ADMINISTRATION PUBLIQUE MALGACHE

DEUXIEME PARTIE : LES MESURES ETABLIES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR

CHAPITRE PREMIER : APPROCHE THEORIQUE ET PRATIQUE DES MESURES DE RÉFORMES ENTREPRISES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION MALGACHE

SECTION PREMIERE : STRATEGIES ETABLIES AU NIVEAU DES AGENTS DE L'ETATS

SECTION II : AMELIORATION DE LA VALEUR MOTIVANTE DES TEXTES

SECTION III : INTRODUCTION DE MESURES NOUVELLES AU SEIN DE L'ADMINISATRATION

SECTION IV : LE RENFORCEMENT DE LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE

SECTION V : LE SOUTIEN DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

CHAPITRE II : UNE VISION FUTURE SUR LA BONNE APPLICATION DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE A MADAGASCAR

SECTION PREMIERE : COMPRENDRE LE CHANGEMENT DANS L'ADMINISTRATION

SECTION II : ADOPTION D'UN COMPORTEMENT BIEN STRUCTUREE

SECTION III : LE PUBLIC DOIT ETRE INFORME DES RÉFORMES

CONCLUSION

INTRODUCTION

La Réforme de l'Administration Publique est au cœur des grandes orientations politiques de la discussion mondiale de nos jours et Madagascar en a pris sa part de directive. Pour cette question de réforme, l'Etat a un rôle particulièrement important pour assurer le bon fonctionnement de son administration. L'avenir des Etats dépend en grande partie de la rapidité avec laquelle ils façonnent leur administration pour obtenir « *une Administration de Développement*[1] ». Reconnue pour sa vocation de satisfaction des besoins vitaux de la population, l'Administration est l'une des armes primordiales pour lutter contre la pauvreté.

Actuellement, l'Administration Publique est utilisée dans la prise des décisions politiques et plus encore dans la politique générale de l'Etat. La définition de l'administration puise ses sources dans le droit Constitutionnel. Et plus encore dans le principe Constitutionnel de la séparation du pouvoir. Elle est l'ensemble des organes administratifs sous l'autorité où le contrôle gouvernemental qui est chargé de la direction et de la gestion des services publics en utilisant le cas échéant des moyens de puissance publique[2].

L'Administration a pour objectif essentiel la satisfaction de l'intérêt général, et la fonction publique est l'un des moyens dont elle dispose. Ses services sont considérés comme utiles à la société et peuvent être non rentable. L'intérêt général a donc un périmètre variable et dépend de la définition que font la population et les pouvoirs politiques à un moment précis. Pour assurer ses services, l'Administration dispose de différents types de moyens, parmi eux : des moyens juridiques, des moyens matériels et des moyens humains[3].

Cependant, des malaises sont constatés dans le monde en ce qui concerne le rôle de l'Administration Publique. Le rapport de l'assemblée générale de l'ONU du 12 juillet 2005 relatif à l'Administration Publique et au développement a recensé des problèmes de développement auxquels les Etats membres sont confrontés, et pour résoudre les points importants étant donné la nécessité du progrès administratif. D'après ce rapport, l'avenir de l'Administration Publique portant sur des mesures qui visent à réaffirmer ses rôles et à structurer les organisations des services publics pour privilégier la transparence, l'innovation, etc.

---

[1] RAKOTONIRINA (Anjaniaina Olivia), **Développement et Administration Publique à Madagascar**, mémoire de maîtrise en Science Politique, Université d'Antananarivo, 2007, p.4

[2] www.wikipedia.fr

[3] http// :fr.jurisperia.org/index.php/droit administratif

En France, l'Administration est rattachée au pouvoir de l'exécutif et lui est subordonné[4]. De nombreuses mesures de réforme ont été prises pour assurer ses fonctionnements administratifs. L'Administration française se caractérise par une forte proportion de fonctionnaires de l'Etat et une fonction publique en « *corps* » à forte identité.

Pour sa part, Madagascar n'est pas étranger à ce malaise administratif. Force est de constater que « *l'Administration en Développement* » n'est pas une idée neuve dans le pays. Du fait que l'Administration malgache est héritée du colonialisme français et des mesures de réforme ont été effectuées après son indépendance afin d'assurer la stabilité des services administratifs. La Première et la Deuxième République ont mis en œuvre chacune à leurs façons, une réforme de l'Administration Publique conforme à leur vision politique. Mais les principes directeurs ainsi que leurs modalités en ont été différents. Dans la Troisième République, il y a eu le relancement du MAP ou Madagascar Action Plan, dans laquelle une administration en développement en est en partie la base[5]. L'Etat joue un rôle moteur dans l'animation et la mise en œuvre des programmes de développement afin d'effectuer une importante réforme qui instaure une dynamique de modernisation, reposant sur la réaffirmation de trois principes d'une administration moderne : la différenciation des niveaux de décisions politiques et administratives, la souplesse organisationnelle et la procédure administrative.

L'importance de ce thème présente des intérêts à double titre. D'abord, elle permet de mesurer les difficultés rencontrées dans le cadre de l'Administration malgache, comment cela se manifeste. Ensuite de relater les stratégies qui ont les plus marqués l'Administration, et de dégager des suggestions.

En effet, l'Administration malgache est classée parmi celle qui souffre de lenteur administrative, ce qui implique la nécessité d'établir des changements. C'est dans ce contexte que nous avons mené notre devoir intitulé « ***Approche générale de la réforme de l'administration publique à Madagascar***». Comment se présente les différentes réformes déjà entreprises par l'Etat malgache au sein de l'administration? Pour ce faire, il est intéressant pour analyser ce problème d'adopter dans une première partie : état des lieux de l'Administration Publique malgache et dans la deuxième partie : les mesures établies dans le cadre de la réforme de l'Administration Publique à Madagascar.

[4] Article 20 de la Constitution française
[5] http://www.memoireonline.com/07/09/2225/m-etude-dimpact-stratéq-du-map-madagascar-html

PREMIERE PARTIE :

ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MALGACHE

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MALGACHE

CHAPITRE PREMIER : CONCEPTS DE L'ADMINISTRATION

Parler de l'Administration malgache incite à remonter aux sources et aux influences subies par cette dernière. Pour le langage courant, le terme « *administration* » possède plusieurs sens. Il peut désigner les actes que comporte la gestion de certains biens. Elle constitue l'ensemble des services publics qui relèvent des personnes morales différentes[6] et assure les fonctions relatives à la mission de l'Etat.

SECTION PREMIERE : NOTIONS GENERALES SUR L'ADMNISTRATION PUBLIQUE

§1- Définition de l'Administration Publique

L'administration correspond au pouvoir exécutif de l'Etat. Ainsi les activités de l'exécutif sont assimilées à celles de l'administration. Dans son organisation, elle désigne l'ensemble des personnes morales comme l'Etat, les Collectivités Territoriales, les établissements publics, ou encore des personnes physiques (les fonctionnaires qui accomplissent les activités de l'administration)[7]. Cependant, il y a une exception dans certains cas où les actes du gouvernement ne sont pas assimilés, par exemple les activités de l'Etat envers les Etats étrangers. Du sens organique, elle désigne l'ensemble des organismes d'institutions qui sont sous l'autorité de l'Etat.

Par sa vocation de satisfaction des besoins d'intérêt général, l'administration peut se définir selon ses fonctions sociales, c'est à dire par la fonction de la gérance des biens et des services publics aux services des besoins collectifs du public[8]. Cependant, les gouvernants du fait qu'ils sont en général élus et qu'ils ont des devoirs envers les biens publics et qu'ils partagent des fonds pour assurer le fonctionnement des services publics ont le pouvoir de la mesure du bien commun. L'administration exécute des lois dans sa fonction, elle peut prendre des mesures d'ordre général ou individuel suivant le cas.

Dans l'accomplissement des missions qui lui sont attribuées, l'administration dispose de moyens juridiques qui ne sont pas accessibles aux particuliers. La loi lui reconnait des

[6] www.wikipedia.fr
[7] www. wikipedia.fr
[8] Des besoins collectifs du public comme l'ordre public, marché de services publics, etc

prérogatives de puissance publique[9]. Des décisions unilatérales lui sont confiées par sa prévoyance de l'intérêt général. Elle détient des prérogatives exorbitantes du droit commun, en l'occurrence le droit d'exproprier par la force dans le cas de l'exécution de ses propres décisions dans l'intérêt public. En quelque sorte, elle est le gardien de la légalité. A ce titre, elle est chargée de gérer les services, d'élaborer et d'appliquer la règlementation et aussi de fournir des prestations.

§2. Caractéristiques de l'Administration malgache

De nombreux évènements ont marqué les traits de l'Administration malgache. De première approche, c'est le passage de la colonisation dans le pays et ensuite les évènements proprement dits par le fait de diriger le pays.

A- Une administration héritée du colonialisme français

Depuis la période monarchique jusqu'à nos jour, l'Administration malgache a subi plusieurs changements au niveau de son organisation, dans le but de faciliter les activités administratives.

Déjà, les Rois et les Reines qui se sont succédés ont eu le désir d'apaiser la lourdeur du fonctionnement de leur administration par la mise en place de plusieurs initiatives. Le Roi Andrianampoinimerina par exemple a réorganisé le *fokonolona.* Ce n'était pas pour leur donner encore plus d'autonomie mais surtout pour les rendre responsables de l'ordre public local[10]. Il institua à la tête des six circonscriptions, le premier fonctionnaire qui sont les *vadintany* dont certains étaient résidents et d'autres itinérants. Ces derniers étaient chargés de surveiller les *fokonolona* et de rendre la justice. A la base, les *Fokontany* sont regroupés en *fokonolona,* étaient des élus locaux ou des *mpiadidy* désignés par voie de consensus. Les affaires locales sont administrées par les *fokonolona* qui en principe font des travaux d'intérêt général en l'occurrence la réparation de digue.

Certes, les monarques tiennent compte de l'existence de communauté d'intérêt et de solidarité sociale comme la stratégie du Roi Andrianampoinimerina à réunir par le «*fihavanana»*. Donc, même durant la période monarchique, l'administration malgache a déjà

[9] La notion de puissance publique lui permet des dérogations en plus du régime des particuliers
[10] GLOGUEN (Philipe), **Le guide du routard Madagascar**, Code ROUTARD, Hachette livre (hachette tourisme), Paris, 2001, p.399

subi des modifications d'organisation avant de parvenir à la colonisation qui a changé complètement son image d'avant et qui fait encore référence de nos jours.

Comme le cas de beaucoup de pays africains, Madagascar a subit l'influence très forte de l'ancien pays colonisateur. En 1896, Madagascar fut annexé par la France et les structures administratives du colonialisme français lui furent imposées.

Le général GALLIENI Joseph Simon avait imposé un système d'administration directe centralisé pendant la période de pacification.[11] Ensuite, il a soutenu l'administration indirecte avec une administration indigène active et permanente. Et puis, l'administration française évolue vers la méthode de gouvernement direct et un rôle de commandement. Il y a le développement de la centralisation administrative par le rôle des gouverneurs, des chefs de cantons, des organes municipaux, etc. Il y avait des programmes de réforme dans le mouvement de la décentralisation qui a eu lieu après la Seconde Guerre Mondiale.

Pendant un certain temps, l'administration coloniale fut constituée de provinces qui sont au nombre de 20. Ensuite, il y a eu des nombreuses modifications jusqu'à parvenir à 6 provinces en 1946.

Durant la Première République, il y a eu l'adoption d'une politique de malgachisation de l'administration. L'organisation territoriale aboutissait à l'existence de circonscriptions administratives avec des provinces subdivisées en 18 préfectures, 91 sous-préfectures, 44 arrondissements administratifs et 695 cantons[12].La Deuxième République est marquée par l'adoption d'un système de collectivités décentralisées en mettant en place le *Fokontany, le Firaisana, le Fivondronana, le Faritany*, etc. En ce qui concerne la Troisième République, ce qui l'a marqué le plus est l'adoption de la décentralisation effective par la Constitution révisée de 2007. Il y a eu la naissance de 22 régions, à qui l'autonomie administrative est partagée par le pouvoir central. Cette décentralisation telle qu'elle est mise en place par la loi 93-005 modifiée et complétée par la loi 94-039 du 03 janvier 1995 portant orientation générale de la politique de décentralisation a été mise en œuvre dans le cadre de la politique générale de l'Etat afin de fournir un développement dans le pays. Elle est parmi les instruments qui a pour objet de lutter contre la pauvreté.

[11] La collaboration de LABATUT (F), RAHARINARIVONIRINA (R) et RAJAONA (S), **Madagascar Etude Historique**, Edition Nathan, Paris, 1969, p.135-165

[12] La collaboration de LABATUT (F), RAHARINARIVONIRINA (R) et RAJAONA (S), op.cit, p.179

B- Une administration qui souffre en ressources humaines

Le vieillissement en ressources humaines est un problème dont souffre l'administration malgache. Des enquêtes menées auprès de certains établissements publics[13]ont montré que 50% des agents de l'Etat se situent entre 46 et 55 ans. Par conséquent, il y a l'insuffisance de personnel au sein des établissements publics. Le recrutement des agents de l'Etat n'est pas très motivant au sein de l'Etat alors peu de fonctionnaires sont renouvelés.

L'une des caractéristiques de l'administration malgache se manifestent par la lenteur administrative. Cela peut résulter par des différentes raisons, par exemple la défaillance du matériel informatique comme l'ordinateur dans les établissements publics.

C- Une administration qui souffre de problèmes matériels

L'insuffisance du matériel est un mal dont souffre l'administration malgache. Cette situation frappe surtout les services déconcentrés par rapport aux services centraux qui sont contrôlés plus rapidement. L'utilisation des matériels archaïques comme les dactylographes est très fréquente dans les bureaux administratifs, ou encore que les ordinateurs sont en nombre insuffisant.

Dans beaucoup des établissements publics, un ordinateur est employé par trois personnes. Par conséquent, les activités administratives sont très vulnérables en l'absence d'un meilleur matériel. De plus, la plupart des ordinateurs du personnel sont défectueux et devraient être réparés. En conséquence, les dossiers sont traités tardivement.

D- Une administration qui a des problèmes financiers

Notre administration souffre aussi de problèmes financiers. Les budgets investis aux services publics sont insuffisants par rapport à leurs activités. Cependant d'énormes travaux méritent d'être effectués dans l'administration.

Il y a de nombreuses raisons qui en sont les causes de ce problème. Par exemple la mauvaise gouvernance des dirigeants, l'égoïsme, etc. Tout cela aggrave la gestion financière de notre administration.

[13] Enquête au niveau du personnel de l'Université de Tuléar

§3- Les principales missions de l'administration publique

Les missions de l'administration consistent à maintenir de l'ordre, à recouvrir les ressources publiques, à orienter la politique économique nationale donc cela ramène au rôle de l'Etat. Nous allons décortiquer ses principales missions.

A- Mission opérationnelle et mission auxiliaire

Les missions opérationnelles sont des missions par lesquelles l'administration fournit directement les prestations au public. Telles sont les missions de souveraineté, les missions éducatives, sociales ou économiques.

Tandis que les missions auxiliaires sont des missions qui se rattachent aux missions principales dans lesquels les exécutants ne sont pas directement en contact avec le public. Ils ne fournissent des prestations qu'aux diverses cellules administratives par exemple la gestion des biens, l'administration du personnel, etc.

B- Mission de renseignement et mission d'étude

L'administration fournit des renseignements aux usagers. Les missions de renseignement consistent à fournir des informations à la personne qui en demande. C'est un contact direct qu'elle effectue aux usagers. Cette mission doit être gratuite et satisfaisante.

Quant à la mission d'étude, les agents de l'Etat sont en mesure d'étudier tous les problèmes généraux ou particuliers relatifs aux renseignements. L'usager a le droit de réclamer que son dossier soit étudié en profondeur et de s'assurer de son évolution.

C- Mission de préparation de décision et mission d'exécution, d'adaptation

Après l'étude du dossier, il incombe toujours à l'administration de donner une décision. Cette dernière est vitale dans l'exécution de ses missions et doit aboutir à leur satisfaction.

L'administration conserve une tâche plus importante dans les missions d'exécution et d'adaptation. Les décisions prises doivent s'adapter aux besoins de la population.

Les missions de commandement consistent à exercer de contact direct à l'autorité compétente et qui impliquent la direction immédiate des cellules administratives et l'élaboration de la politique des services.

SECTION II : ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'ETAT MALGACHE

§1-Le système d'organisation administrative malgache

A- La centralisation administrative

I- Notions de la centralisation administrative

La centralisation administrative est le fait que le pouvoir de décision est concentré au sommet de la hiérarchie. Les subordonnés transmettent les ordres reçus et les exécutent[14].

Un régime de centralisation pur comporte des circonscriptions mais ne reconnait pas des collectivités. Les circonscriptions sont des cadres destinées à permettre une implantation rationnelle des services de l'Etat sur l'ensemble du territoire. Tous ces agents sont nommés par les pouvoirs centraux. Tandis que les collectivités sont déterminées par trois critères comme dotés d'une personnalité morale, peuvent exercer un pouvoir de décision par délibération au sein d'un conseil de représentant élus et les dirigeants sont élus par la population locale.

II-Appréciations de la centralisation administrative

La centralisation administrative est un système difficilement applicable mais elle permet au pouvoir central de contrôler la totalité du territoire.

Cependant l'adoption du système de centralisation handicap le fonctionnement administratif. Vu l'étendue géographique de notre pays, ce système est dur à appliquer parce qu'il ne permet pas aux agents des collectivités d'agir directement sur une situation d'urgence.

Par conséquent, la lenteur administrative prend le large. Ainsi la déconcentration a été mise en place afin d'apaiser la centralisation et d'aboutir à une administration excellente.

[14] ANDRIANARIMALALA (Mamy Fanomezantsoa), **Administration territoriale : théorie et situation à Madagascar**, mémoire de maîtrise en Science Economique, Université d'Antananarivo, 2011, p.15

B- La déconcentration administrative

I- Notions de la déconcentration

La déconcentration est la conséquence de la centralisation. Elle est un système qui permet d'éviter la paralysie ou l'anomalie de l'organisation administrative centrale en donnant un certain pouvoir aux représentants territoriaux.

Un pouvoir déconcentré est nécessaire dans un pays vaste comme Madagascar enfin de préserver la célérité des activités administratives. Au niveau local, un fonctionnaire en l'occurrence un administrateur civil dont les modalités de nomination sont fixées par la loi représente l'Etat. Il veille au respect des dispositions légales et règlementaires énumérés par la loi.

II- Appréciations de la déconcentration

La déconcentration apporte un rapprochement envers les administrés par les agents locaux nommés par les pouvoirs centraux. Grâce à eux, l'Etat est en alerte de tous les mouvements qui surgissent au niveau local.

Cependant, ce système apporte un certain conflit entre les agents élus et nommés locaux c'est à dire qu'il y a un problème de compétence entrainant le retard sur les affaires administratives.

§2-L'Organisation administrative malgache : au niveau central et local

A- Au niveau central

I- Le Président de la République et le Premier Ministre

Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois[15]. Durant les successions des Présidents de la République malgache, leurs missions ne sont pas très différentes. Il veille au respect de la Constitution, il est le gérant par son arbitrage du fonctionnement régulier et continu des pouvoirs publics, de l'indépendance nationale et son intégrité. Il veille aussi à la sauvegarde et

[15] Article 45 de la Constitution 2010

au respect de la souveraineté nationale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et il est le garant de l'unité nationale[16].

On lui a conféré le rôle de « *Ray aman-dreny* » dans lequel il ne peut pas se passer de la sécurité nationale. Par ailleurs, il préside le conseil des ministres et signe les ordonnances prisent en ce conseil et il est le chef suprême des forces armées[17].

Cependant, le rôle du Président de la République se confond parfois avec le Premier Ministre. Il peut déléguer certains de ces pouvoirs au Premier Ministre qui va assurer le fonctionnement des affaires nationales[18].

Tandis que, le Premier Ministre est le chef du gouvernement[19]. Il met en œuvre la politique générale de l'Etat et dirige ainsi l'action du gouvernement et responsable de la coordination des activités des départements ministériels. De plus, il a l'initiative des lois et assure son exécution. Il veille à l'exécution des décisions de justice, dispose des organes de contrôles de l'administration et assure le bon fonctionnement des services publics et de la bonne gestion des finances des collectivités publiques.

Le Premier Ministre est le chef de l'administration et à ce titre, il fixe le programme de mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et arrête les mesures à prendre pour en assurer l'exécution[20].

II-Les Ministres

Le gouvernement est composé du Premier Ministre et des ministres[21]. Le nombre des Ministres peuvent varier et actuellement ils sont au nombre de 35 qui assurent chacun la direction de leur département.

Ils sont les représentants de chaque institution publique au niveau central et certains de leurs pouvoirs sont transférés aux CTD enfin d'aboutir à une manœuvre rapide des services administratifs. En tant que membre du gouvernement, ils ont deux autorités. L'une politique qui leur confère de responsabilité devant le parlement, et l'autre administrative qui leur

[16] Article 45 alinéa 2 de la Constitution 2010
[17] Article 55 de la Constitution 2010
[18] Article 55 alinéa 8 de la Constitution 2010
[19] Article 65 de la Constitution de 2010
[20] Article 66 alinéa premier de la Constitution de 2010
[21] Article 63 de la Constitution de 2010

accorde une compétence sur les mesures à prendre, sur le fonctionnement des services publics.

Le nombre des ministres peut varier en fonction des tâches nouvellement émises à chaque changement du gouvernement ou qu'une circonstance l'exige. Certains ministères effectuent des missions permanentes à l'Etat, en l'occurrence le ministère de la Justice, de la Défense, des Affaires Etrangères, de l'Education Nationale, de la Santé, etc. Ils sont importants pour la survie de la population. Tandis que d'autres ministères peuvent être transformés, regroupés ou supprimés, tout dépend de leur structure. Ainsi, les Ministres peuvent conclure des contrats au nom de l'Etat que ce soit nationaux ou internationaux.

B- Au niveau local

I- Les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)

Les Collectivités Territoriales Décentralisées possèdent un patrimoine comprenant un domaine public et privé qui sont délimitées par la loi[22] et dont les dirigeants sont élus par les habitants du territoire qui gèrent les activités régionales et locales. Avec le concours de l'Etat, elles assurent l'amélioration du cadre de vie sur son territoire.

Une véritable organisation s'impose aux Collectivités Territoriales Décentralisées depuis l'avènement de la République mais il y a des limites à percevoir sur leurs pouvoirs. Les explications ci-après apporteront plus de détails.

a- Organisation des Collectivités Territoriales Décentralisées

Le fonctionnement des CTD est garanti par la loi. Il y a deux principes importants que la loi leurs ont accordées. L'un le principe de liberté (sur la gestion de leurs affaires locales) et l'autre le principe d'autonomie (qui est administrative et financière).

Premièrement, la mise en place de la libre administration a apporté une modification dans les relations entre l'Etat et les CTD. Les CTD dotés des personnalités morales sont libres de gérer leurs propres affaires dans le cadre de la participation effective des citoyens. Les autorités locales peuvent prendre des mesures d'urgence au cas où cela s'avère nécessaire. Elles peuvent s'administrer librement par des assemblées qui règlent par leur délibération les

[22] Article 139 alinéa 2 de la Constitution de 2010

affaires dévolues à leurs compétences par la présente Constitution et par la loi[23]. Le choix de la décentralisation effective depuis la Troisième République de la Constitution révisée de 2007 a rendu plus de liberté aux Collectivités Territoriales Décentralisées. L'application du principe de la libre administration au sein de l'administration locale leur a conféré une vie juridique propre[24].

Deuxièmement, l'autonomie leur accorde un pouvoir. Elle vise surtout le renforcement des relations entre les Collectivités et l'Etat et entre les Collectivités elles-mêmes. Elle bénéficie de deux autonomies. Tout d'abord une autonomie administrative qui leurs donne le pouvoir de gérer leurs affaires administratives locales comme la gestion de leurs ressources, les produits des impôts et taxes, etc. Ensuite une autonomie financière qui leurs permet d'investir sur les activités indispensable à la population locale.

Cependant, cette autonomie est limitée car des contraintes étatiques existent. La plupart de ses ressources sont encore affectées au pouvoir central qui effectue des contrôles.

b- Structure des Collectivités Territoriales Décentralisées

L'administration territoriale à Madagascar a connu de nombreux changements par les dirigeants qui se sont succédés avec un mélange de système centralisé et décentralisé. Les constituants de 1992 ont adoptés un régime de la décentralisation effective à trois niveaux, à savoir la commune, le département, et la région[25]. Ceux de 1998 ont optés pour la mise en place de la province autonome et la suppression de département[26]. Pour la révision Constitutionnelle du 27 avril 2007 ne l'a institué qu'à deux niveaux qui sont les régions et les communes[27].Avec l'avènement de la Quatrième République a été établie les Collectivités Territoriales Décentralisées à trois niveaux à l'image de la révision Constitutionnelle de 1998, d'où la province a encore vu le jour et les compétences accordées aux régions vont encore une fois se retrouver réviser en conséquence.

C'est cette dernière modification des Collectivités Territoriales Décentralisées que nous allons évoquer plus de détails.

[23] Article 144 de la Constitution de 2010
[24] Article 137 alinéa premier de la Constitution de 2007
[25] ANDRIANARIMALALA (Mamy Fanomezantsoa), op.cit p.34
[26] Article 126 de la Constitution du 18 septembre 1992
[27] Article 138 de la Constitution révisée de 2007

Premièrement, la Constitution de 2010 a parlé de province mais la question est de savoir de quelle province s'agit-il? En 1998, les constituants ont nettement parlé de *« province autonome* ». Cette province gère démocratiquement et librement les affaires sur son territoire dans le cadre de la loi statutaire conformément à la règle fixée par la loi organique[28]. Elle a le pouvoir d'élaborer leur propre loi statutaire en ne dépassant pas les limites fixées par la loi et l'Etat n'intervient qu'en cas de litige relevant aux provinces autonomes. Tandis que, les provinces citées par les constituants de 2010 ne sont pas précisent. L'article 157 à 160 de la Constitution de 2010 ont énoncé la structure de province qui est au même titre que les communes et les régions. Les constituants de 2010 ont parlé des attributions accordées aux provinces afin de les différencier à un autre niveau de Collectivités Territoriales Décentralisées. Elles assurent d'une part, la coordination et l'harmonisation des actions de développement d'intérêt provincial, et veillent au développement équitable et harmonieux des Collectivités Décentralisées dans la province. Et d'autre part, elles coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de la province et assurent à ce titre, la planification et l'aménagement du territoire ainsi que la mise en œuvre de toutes les actions de développements.

Deuxièmement, la région est adoptée comme Collectivité de base revient à la première législature de la Troisième République. La mise en œuvre des critères du pays suivant sa situation géographique, sociologique, économique, et culturelle ont permis de distinguer 22 régions. La Constitution de 2007 a donné une place importante aux régions car elles constituaient des pôles pour atteindre le développement durable. Nonobstant, la Constitution de 2010 a précisé que les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale qui dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement sur l'ensemble de leur ressort territorial. Et elles assurent les planifications, l'aménagement et la mise en œuvre de toutes les actions au développement[29].

Troisièmement, les communes concourent au développement économique, social et culturel de leur ressort territorial. A Madagascar, elles sont au nombre de 1557. La Constitution de 2010 reprend la même disposition que celle de 2007 en mettant les communes comme des Collectivités de base[30]. Les attributions des communes consistent au

[28] La loi organique détermine les limites de compétence des Collectivité Territoriale Décentralisée
[29] Article 153 de la Constitution de 2010
[30] Article 148 de la Constitution de 2010 : « *les communes constituent les Collectivités Territoriales Décentralisées de base* »

développement de tous les domaines sur leur territoire avec la défense des intérêts des habitants. La loi 94-001 du 26 avril 1995 fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées distingue deux types de communes : les communes urbaines et rurales. Elles ont une personnalité morale qui leur permet d'avoir une vie juridique autonome, d'acquérir un patrimoine, de passer un contrat, mais avec comme limite le respect de la légalité.

Le *Fokonolona* est organisé en *fonkontany* qui est la base du développement et de la cohésion socio-culturelle et environnementale[31]. Les responsables de *fonkontany* participent à l'élaboration du programme de développement de leur commune.

II- Attributions et limites des Collectivités Territoriales Décentralisées

a- Attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées

D'après la Constitution de 2010, les Collectivités Territoriales Décentralisées détiennent des pouvoirs au niveau de leurs circonscriptions respectives. Elles jouissent de l'autonomie financière, élaborent et gèrent leur budget selon les principes applicables en matière de gestion de finance publique. Ces budgets bénéficient des ressources de diverses natures[32]. De plus, elles peuvent s'administrer librement par des assemblées qui règlent, par leur délibération, les affaires dévolues à leur compétence par la présente Constitution et par la loi.

Selon la même Constitution citée, les compétences de la région tiennent du principe de cohérence et d'intégration qu'elle assume en matière de développement économique et social puisqu'elle en a la vocation[33]. La région a des compétences qui sont surtout axées sur la gestion et l'administration des affaires régionales. La province et la commune ont aussi leurs parts de responsabilités au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Donc suivant leur autonomie, les Collectivités Territoriales Décentralisées garantissent le fonctionnement des affaires sur leur territoire.

b- Les limites des Collectivités Territoriales Décentralisées

Malgré l'autonomie accordée par la loi aux Collectivités Territoriales Décentralisées, il y a des limites qui sont perceptibles.

[31] Article 152 de la Constitution de 2010
[32] Article 142 de la Constitution de 2010
[33] Article 141 de la Constitution de 2010

D'abord, selon la Constitution de 2010, article141, « *les Collectivités Territoriales Décentralisées assurent avec le concours de l'Etat, la sécurité publique, la défense civile, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie* », ainsi la participation de l'Etat dans les activités des Collectivités Territoriales Décentralisées est toujours omniprésente.

Ensuite, l'Etat veille au développement harmonieux de toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional par des dispositifs de péréquation[34]. Il en ressort que ses activités doivent être avisées au pouvoir central malgré l'autonomie accordée.

Enfin, la disposition de l'article 146 de la même Constitution précise que l'Etat s'engage à mettre en œuvre les mesures suivantes : la répartition des compétences; des ressources et des services publics entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Ainsi, le principe à retenir est que les Collectivités Territoriales Décentralisées n'ont pas une autonomie absolue afin de ne pas connaître la naissance du fédéralisme. Elles ne s'administrent pas avec le plein pouvoir, il y a toujours la représentativité du pouvoir central. On dit que l'Etat est le superviseur, car dans chacune de leurs activités, il y a toujours son concours.

III- Les services déconcentrés des ministères

a- Le fonctionnement des services locaux

Les organes administratifs centraux ne peuvent pas assurer l'accomplissement des tâches administratives en chaque point du territoire national, il faut des relais locaux. Les services extérieurs des ministères ont tendance à vivre de manière autonome et ne rendent compte qu'au ministère dont ils relèvent et reçoivent les instructions.

Chaque service extérieur du ministère est dirigé par un chef de service nommé par décret. Certaines missions sont confiées aux services locaux afin d'éviter la lenteur administrative. Par exemple dans le cadre du Ministère de la Fonction Publique, l'avancement de classe et d'échelon peuvent s'effectuer au niveau régional.

Le chef de région à sa part de responsabilité au niveau des services déconcentrés. Il assure l'administration générale et territoriale de la région et à cet effet, il est le chef de

[34] Article 135 de la Constitution révisée de 2007

l'administration et dispose des services déconcentrés de l'Etat implanté dans la région[35]. De plus, il est le représentant de l'Etat au niveau régional et à ce titre, il contrôle les activités des services dépendants des ministères.

Les autorités placées au niveau local sont en mesure de contrôler et de coordonner les activités des services de leur localité.

b- Les limites du pouvoir des services extérieurs des ministères

Les pouvoirs des services extérieurs des ministères sont très limités afin que le pouvoir central puisse avoir le contrôle sur le territoire. Presque toute la totalité des affaires locales sont sous son contrôle.

Le pouvoir central évite de donner une compétence absolue aux Collectivités Territoriales, de peur qu'il n'ait plus de contrôle sur le territoire. En l'occurrence, cas du Ministère de la Fonction Publique, concernant l'intégration, la titularisation, la majoration, la retraite des fonctionnaires émanent du ministère central.

De plus, c'est le pouvoir central qui détermine le budget de chaque service local de son département. Ainsi, l'amélioration et l'organisation des activités de ses services locaux se limitent avec le peu de budget mis à leur disposition. Ils suivent les instructions émanant du pouvoir central et prennent rarement des décisions sans son avis au préalable.

§3-Les contrôles administratifs

A- Le contrôle hiérarchique

Le pouvoir hiérarchique est parmi les éléments essentiels de l'organisation de l'administration. Ce pouvoir conduit à ce qu'on entend par « *contrôle hiérarchique* ». Le supérieur hiérarchique possède de plein droit ce pouvoir de contrôle, sans qu'un texte soit nécessaire pour le lui attribuer. Ce contrôle est défini comme étant le pouvoir exercé par le supérieur hiérarchique sur ses subordonnés[36]. Il peut s'effectuer à la fois sur les actes et sur la situation juridique personnelle des agents de l'Etat.

[35] Décret n° 2004-869 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions en application des dispositions transitoires de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2007 relative aux régions dans son article 8 alinéa 3

[36] http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-deconcentration.html

I- **Les contrôles hiérarchiques sur les actes**

Les actes des subordonnés sont contrôlés par leur supérieur hiérarchique. Ce contrôle peut prendre deux aspects : l'instruction et la réformation.

D'une part, les instructions sont des consignes voire des ordres adressés par le pouvoir hiérarchique à ses subordonnés dans l'intérêt de services. Les subordonnés sont dans l'obligation d'exécuter puisqu'il y aura des suivis. Ces instructions peuvent se transmettre par des notes, des circulaires, etc.

Dans le cadre de l'administration territoriale déconcentrée, le chef de région est une autorité nommée par décret en conseil de ministre. À ce titre, il rend compte au gouvernement et ses actes sont soumis contrôle hiérarchique[37]. Quant au chef de district, il est responsable de la mise en œuvre de la directive gouvernementale au niveau de district[38]. De ce fait, il subit le poids du contrôle hiérarchique du pouvoir central.

D'autre part, le contrôle des actes de subordonnés s'effectue par la réformation. Le pouvoir hiérarchique a le pouvoir de modifier ou d'annuler les actes des subordonnés. Par exemple, le chef de région peut prendre un arrêté, une décision ou une circulaire par contre le pouvoir central peut procéder à l'annulation ou à la modification de ses actes si ces derniers portent atteintes aux Collectivités Territoriales.

II- **Les contrôles hiérarchiques sur la situation juridique des agents de l'Etat**

Le supérieur hiérarchique détient à l'égard de ses personnels un pouvoir de contrôle dans l'exécution de leur fonction. Le code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'Etat suivant le décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003 expose leurs devoirs et leurs obligations[39]. Le contrôle hiérarchique impose aux agents de l'Etat d'agir correctement en respectant leurs devoirs et leurs obligations de leurs fonctions.

L'agent de l'Etat doit avoir une honnêteté scrupuleuse inspirant le respect. Il doit appliquer de manière rigoureuse les principes de l'équité, de la justice et de la moralité dans l'accomplissement de ses tâches. L'insubordination envers leur supérieur l'inflige une

---

[37] Décret n°2004-859 du 17 novembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions en application des dispositions transitoires de la loi n°2004-001 relative aux régions

[38] Enquête auprès du Ministère de la Fonction Publique du Travail et des Lois Sociales de Tuléar

[39] Article 10 du décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003 : «*l'agent de l'Etat est tenu d'un devoir d'assiduité dans l'accomplissement de ses missions. Sa présence et sa disponibilité sur le lieu de travail doivent être effectives* ».

punition appropriée. Le refus d'obéissance persistant des subordonnés engage une procédure disciplinaire.

B- Le contrôle de tutelle

Le contrôle de tutelle est un contrôle exercé par l'Etat sur un organe déconcentré dans les limites fixées par la loi[40]. Pendant la Deuxième République malgache, le contrôle de tutelle sur les collectivités était adopté suivant l'ordonnance n°76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation et aux fonctionnements des Collectivités Décentralisées[41]. Le contrôle de tutelle est limité au-delà où le texte le prévoit mais le contrôle hiérarchique s'exerce là où il y a des supérieurs et des subordonnés. Ce contrôle de tutelle peut être fonctionnel (sur les actes) et organique (sur les agents de l'Etat).

I- Contrôle de tutelle fonctionnelle

Il agit en suivant ce que la loi a prévu et dans la limite du texte, ce que l'on exprime par la formule « *pas de tutelle sans texte et au-delà du texte* »[42]. Il s'étend à l'ensemble des activités administratives mais privé du pouvoir d'instruction ou d'exécution que comporte le contrôle hiérarchique.

Ces contrôles sont limités au pouvoir de suspension et d'annulation de l'acte. L'autorité de tutelle peut intervenir pour suspendre provisoirement l'application de l'acte ou de son annulation définitive en raison de son illégalité ou de son inopportunité. Il a le pouvoir de constater la nullité de droit de l'acte.

De plus, le pouvoir de tutelle effectue le contrôle d'approbation et de réformation. Cette approbation peut être tacite ou expresse suivant son action. Le pouvoir de réformation consiste à l'autorité de tutelle de modifier l'acte pris par l'autorité inferieure. Le pouvoir de substitution permet à l'autorité de tutelle d'agir à la place de l'autorité décentralisée. Donc la tutelle fonctionnelle contrôle les divers actes ou décisions pris par les organes des institutions décentralisées.

[40] http://www.vie-publique.fr
[41] Articles 48 et 49 de l'ordonnance n°76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation et aux fonctionnements des collectivités décentralisées
[42] http://fr.wikipedia.org/wiki/Tutelle administrative

II- Contrôle de tutelle organique

Les autorités de tutelle contrôlent les agents de l'Etat dans leur fonction. Durant son application au début de la Deuxième République, ce contrôle s'étendait jusqu'aux communes (aux conseils communaux, etc)[43].

Le contrôle de tutelle organique s'impose en cas de nomination des agents de l'Etat et s'étend jusqu'au fonctionnement de certains organes de l'administration. Les organes de tutelle disposent de pouvoirs de révocation, de pouvoirs de suspension et de dissolution dans le cas où ils peuvent mettre fin avant le terme normal au mandat d'un organe individualisé (révocation) ou au mandat d'un organe collégial (dissolution)[44].

Le fait d'accorder plus de pouvoir à l'autorité de tutelle comme pouvoir de nomination, de révocation, et de dissolution paralysait gravement le fonctionnement de l'administration territoriale, d'où son abandon par l'Etat malgache.

C- Le contrôle Parlementaire

Le contrôle Parlementaire s'effectue sur plusieurs façades si l'on considère son envergure au niveau national de l'Etat malgache. A l'occasion de la loi de finance, le Parlement exerce un contrôle politique sur l'action de l'administration. Il peut fixer des directives sur la manière de contrôler le fonctionnement des dépenses publiques. Ce contrôle prend des formes variées suivant la loi.

D'abord, dans le contrôle général de l'administration, les députés et les sénateurs sont constamment en information sur leurs électeurs, des vices de fonctionnement de la machine administrative afin d'intervenir sur les services de leur localité.

Ensuite, concernant le contrôle de la discussion des votes de budgets, le Parlement peut dans tous les cas manifester le disfonctionnement de leur crédit. La présence de la commission Parlementaire au sein du Parlement justifie la complexité des problèmes qui exige d'en ressortir des solutions, par exemple la spécialisation ou la rationalisation du travail au sein de leurs services.

[43] Article 48 de l'ordonnance n°76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation et aux fonctionnements des collectivités décentralisées
[44] Enquête auprès de la direction du palais *faritany* de Tuléar

Enfin, l'article 96 de la Constitution de 2007 précise les moyens d'information à l'égard de l'action gouvernementale que sont la question orale, la question écrite, l'interpellation, et la commission d'enquête accordée à l'Assemblée Nationale. Cette demande de renseignements ou d'explication est le droit accordé au Parlement afin de mieux assurer tous ce qui concerne l'activité de ses services administratifs. Cette action s'effectue pendant une session ordinaire, une séance par mois est réservée aux questions du Parlement.

Donc, en dépit de son pouvoir, le Parlement dispose de moyens de contrôle, que ce soit au niveau local ou central. Ce pouvoir s'étend jusqu'à la dissolution du Président de la République par la motion de censure. C'est un vote qui se réalise aux deux tiers des membres composants l'Assemblée Nationale[45].

D- Le contrôle de légalité

Après l'abandon du contrôle de tutelle, le contrôle de légalité a été maintenu. La loi 94-008 du 26 avril 1995 portant sur les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées, énumère les actes qui devront être transmis au contrôle de légalité.

I- Les actes soumis au contrôle de légalité

Il y a des actes qui sont soumis au contrôle de légalité. Nous allons évoquer quelques uns.

Premièrement, ce sont les actes des CTD. L'article 35 de la loi 94-008 du 26 avril 1995 précise que tous les actes des Collectivités Territoriales Décentralisées sont soumis au contrôle de légalité. Ces actes prennent plusieurs formes, en l'occurrence les délibérations de l'organe délibérant des CTD sur les sujets de sa compétence, les conventions relatives aux marchés publics, les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon des agents de l'Etat, etc.

Deuxièmement, les actes de l'Organisme Public de Coopération Intercommunale (OPCI) pris par ses organes délibérants, les actes règlementaires pris par son organe exécutif, etc. L'OPCI est un établissement public à caractère administratif et qui regroupe plusieurs communes. Le décret n°99-952 détermine le fonctionnement de l'OPCI. Il est doté de personnalité morale et jouit d'une autonomie financière.

[45] Article 97 alinéa 2 de la Constitution révisée de 2007

Troisièmement, les actes des établissements publics subissent aussi le poids du contrôle. Ces actes passent au contrôle de légalité afin d'en assurer leurs validités.

Quatrièmement, les actes budgétaires font partie du contrôle. Le budget de fonctionnement préparé chaque année par les CTD doit être contrôlé par un représentant territorial compétent.

II-Les actes qui ne sont pas soumis aux contrôles de légalités

Certains actes pris par les Collectivités Territoriales Décentralisées ne subissent pas le contrôle de légalité.

Tout d'abord, il s'agit des actes de gestion privée. En l'occurrence les droits immobiliers sur le domaine privé de la commune. «*Tout litige soulevé soit par une administration soit par un particulier relatif à l'acquisition, à l'exercice ou à l'extension de droit réel intéressant un immeuble du domaine privé, relève exclusivement de la compétence du tribunal civil* » (CA du 21 août 2002, BISTIN contre commune urbaine d'Antalaha), les contrats d'achats de terrains destinés à entrer dans le domaine privé de la commune, etc.

Ensuite, les actes pris au nom de l'Etat comme la délibération des certificats administratifs, les autorisations de constructions de maison, etc. Les actes pris au nom de l'Etat sont soumis au contrôle hiérarchique des autorités administratives compétentes.

E- Le contrôle administratif

Après l'abandon du contrôle de tutelle, le contrôle de légalité et le contrôle administratif ont été maintenus. Le contrôle administratif concerne le fonctionnement des activités dans l'administration ainsi que la gestion financière et comptable de la Collectivité.

I- Les caractères du contrôle administratif

Le contrôle administratif est un contrôle permanent effectué en complément du contrôle de légalité.

En effet, le contrôle de légalité s'immisce surtout à surveiller les actes des Collectivités Territoriales Décentralisées alors que le contrôle administratif entre dans le cadre du fonctionnement des activités administratives afin d'éradiquer la lenteur administrative.

II-Le mécanisme du contrôle administratif

Le représentant territorialement compétent est tenu de contrôler le fonctionnement des activités administratives. Ce contrôle s'effectue sous forme de contrôle de régularité, d'opportunité ou d'efficacité et de rentabilité.

Tout d'abord, le contrôle de régularité consiste à mettre l'acte administratif conforme à la loi en vigueur. L'autorité administrative doit respecter la loi dans la délibération de l'acte administratif. Ensuite, le contrôle par opportunité analyse l'adéquation de mesure de l'acte sur l'activité administrative. Ce contrôle tend à évaluer la mesure adaptée, et de savoir si elle est conforme à la situation locale donnée. Enfin le contrôle d'efficacité et de rentabilité consiste à apprécier la valeur de l'acte administratif local.

Le contrôle peut s'effectuer sur place par un représentant de l'Etat au niveau de la Collectivité[46].

§4-Les organes spécifiques de contrôle

L'Etat a créé de nombreux organes ou institutions spécifiques qui ont pour mission de contrôler. Ils sont plusieurs mais nous allons en évoquer quelques-uns.

A- Le Contrôle Financier (CF) (Le décret n°97-1220 relatif à la Direction Générale du Contrôle de Dépense Engagée)

I- Les missions assignées au Contrôle Financier (CF)

Auparavant, le Contrôle Financier (CF) était appelé Contrôle de Dépense Engagée (CDE). C'est un organe de contrôle qui a pour mission d'exercer de façon permanente, pour le compte du Président de la République, du Premier Ministre et des ministres chargés de Finances et du Budgets, le contrôle sur pièces de l'exécution des dépenses publiques ainsi que toutes opérations affectant les finances publiques[47]. Il est aussi responsable de nombreuses activités sur les finances des collectivités et sur le contrôle de régularité des dossiers d'avancement des fonctionnaires en matière de finances. Le CF s'articule autour des services centraux et déconcentrés, animés par une direction générale[48].

[46] http://www.vie-publique.fr
[47] Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget de l'Etat malgache, Manuels de procédures et d'exécution (version projet) contrôle financier (CF) et commission des marchés publiques (CMP), manuel, 2003
[48] Décret n°97-1220 relatif à la Direction Générale du Contrôle de Dépense Engagée

Il effectue des missions permanentes de contrôle interne qui consiste à vérifier des procédures ainsi que l'exhaustivité des éléments justificatifs de la dépense avant l'octroi de visa pour l'engagement de la dépense et d'un autre visa pour son ordonnancement. Il exerce d'autre activité, telles le visa préalable des actes administratifs de gestion du personnel ainsi que l'avis préalable à tout projet de texte ayant une incidence budgétaire ou financière et la conformité des inscriptions sur la demande d'engagement financier, à celle de la facture pro forma et du bon de commande et la conformité de la demande d'engagement au programme d'emploi et au budget d'exécution.

Le Contrôle Financier exerce à priori sur le budget général de l'Etat qui est effectué au stade de l'engagement la régularité et la conformité de la dépense, au stade de l'ordonnancement dans le cas où la décision en serait prise. Il vérifie le service fait et l'efficacité ainsi que la contribution de la dépense aux objectifs de réduction de la pauvreté. Outre le budget général de l'Etat, le CF contrôle les établissements publics au stade de l'élaboration de leurs budgets.

Le contrôle peut être effectué à priori comme sur les dépenses publiques et à posteriori inopiné auprès des services qui ont eu recours à leur visa pour leur achat.

II- Le fonctionnement du Contrôle Financier(CF)

Le décret n°97-1220 relatif à la Direction Générale du Contrôle des Dépenses Engagées dans son article 7 précise que le contrôle du CDE peut s'exercer par opposition à un VISA…, il peut demander, si les circonstances l'exigent, un visa de validation avant paiement. Les différents contrôles effectués peuvent être sanctionnés par un résultat. Il peut s'agir de l'obtention d'un visa de validation si toutes les formalités sont valides, ou l'obtention d'un visa avec réserve de validation pour suspicion, c'est à dire pour des anomalies tolérables.

En cas de rejet du dossier, le résultat peut être un avant visa (pour complément de dossier exigé), un visa différé (pour accomplissement de formalités préalables obligatoires) ou un non visa (il faut refaire entièrement tout le dossier car il peut s'agir d'anomalies graves).

Exemple de quelques types erreurs dans le cadre des contrôles de l'exécution des dépenses publiques que le CF sanctionne comme le non-respect des règles budgétaires, l'irrégularité administrative, l'absence ou l'insuffisance de pièces justificatives des dépenses, le non-respect de la réglementation fiscale, le comportement déviants, etc.

Au niveau central, les directions de contrôle des dépenses engagées sont placées directement sur : un service des études, un service d'appui technique, un service de centralisation informatique et d'exploitation, une direction des affaires financières et logistiques, et une direction des Ressources Humaines. Tandis qu'au niveau déconcentré, la répartition des fonctions est difficile. Certaines régions sont très enclavées, par conséquent les dossiers parviennent tardivement à la délégation provinciale.

Cependant, le contrôle du CF a des limites. Le montant inférieur à 700000 Ar pourra se passer de son contrôle[49]. Le Contrôle Hiérarchique de Dépense (CHED) a été institué pour alléger le contrôle à priori et la chaine des dépenses, pour renforcer la responsabilité et les capacités de gestion de l'Ordonnateur Secondaire (ORDSEC). Ainsi le montant inférieur à 700000 Ar, il revient à l'ORDSEC, et à lui seul, de signer les Titres d'Engagement Financier (TEF) et de viser les pièces y afférents. Toutefois, il appartient au CF d'exercer des contrôles inopinés visant à s'assurer de la matérialité de la dépense, donc l'ORDSEC, est ainsi le seul responsable des actes qu'il a signé.

Dans le cadre du suivi des dépenses engagées, le contrôle financier est obligatoire pour sauvegarder aux mieux les biens du trésor public et éviter que les fonds soient gaspillés à tort.

C- L'Inspection Générale de l'Etat (IGE) (Le décret n°97-1220 du 16 octobre 1997 organise et fixe les règles de fonctionnement de l'Inspection Générale de l'Etat)

A part le Contrôle de Dépense Engagée, l'Inspection Générale de l'Etat est aussi un organe de contrôle. L'IGE est un organisme d'inspection et de contrôle pour s'assurer du bon fonctionnement des services publics et de la bonne gestion des finances publiques[50].

Le rôle essentiel lui est donné est la sauvegarde des intérêts du trésor public et des intérêts des personnes, de constater les agissements éventuels des responsables et de vérifier l'observation des lois et des règlements. Elle effectue pour le compte de l'Etat des inspections comme sur tous les services publics et para-publics tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire nationale, des collectivités publics et autres structures décentralisées afin d'assurer leur fonctionnement et leur transparence.

[49] Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget de l'Etat malgache, Manuels de procédures et d'exécution (version projet) contrôle financier (CF) et commission des marchés publiques (CMP), manuel, 2003
[50] Article 2 du décret n° 97-1219 du 16 octobre 1997 instituant une Inspection Générale de l'Etat

L'IGE exécute à priori des engagements de dépenses, le contrôle de l'application des dispositions législatives et règlementaires régissant l'exécution de dépenses publiques, le contrôle de la gestion des crédits de fonctionnement et d'investissement, le contrôle de l'application des règles relatives à la passation des marchés publics, etc[51].

Le décret n°97-1220 organise et fixe les règles de fonctionnement de cette inspection générale et l'arrêté n° 195/98 du 16 mars 1998 complète ce dispositif réglementaire et fixe les missions et la structure de l'IGE ainsi que les tableaux des emplois y afférents.

Le Président de la République dispose des organes de contrôle de l'administration[52]. Le Premier Ministre, chef du gouvernement peut saisir, en tant que besoin, l'IGE et les autres organes de contrôle de l'administration[53].

Au niveau central, l'IGE comprend une Direction Générale du Contrôle des Dépenses Engagées, une Direction Générale de l'Inspection d'Etat et une Direction du contrôle des marchés et des Investissements Publics. Au niveau des régions, elle est composée des Directions inter-regionales de l'Inspection d'Etat et des Délégations inter-regionales du Contrôle de Dépenses Engagées[54].

Les inspecteurs en chef sont nommés par décret, et choisi parmi les inspecteurs généraux. Le contrôle de l'IGE ne peut pas porter atteinte à l'indépendance de la magistrature[55]. L'IGE contrôle toute les opérations affectant les finances de l'Etat que de celui de la régularité des actes administratifs à incidence financière. Elle contrôle le fonctionnement et la gestion administrative et financière des établissements publics. Son contrôle permet de faire un constat sur les activités des établissements publics.

Le personnel de l'IGE comprend un corps d'inspecteurs et de contrôleurs d'Etat qui sont classés hors hiérarchie parmi les fonctionnaires. En raison de l'importance de leur fonction et de la primauté de leurs actions, les inspecteurs d'Etat sont classés « *hors catégorie* » dans la fonction publique[56]. Leur indépendance dans l'exercice de leur fonction est garantie.

[51] Article 3 alinéa 3 du décret n° 97-1219 instituant une Inspection Générale de l'Etat
[52] Article 57 de la Constitution révisée de 2007
[53] Article 64 de la Constitution révisée de 2010
[54] Article 3 du décret n°97-1220 organise et fixe les règles de fonctionnement de l'Inspection Générale de l'Etat
[55] Article 4 du décret n° 97-1219 instituant une Inspection Générale de l'Etat
[56] Article 2 de l'ordonnance n°92-005/ HAE portant Statut spécial du corps des Inspecteurs d'Etat

D- La Cour des Comptes (CC)

La cour des comptes juge les comptes des comptables publics, contrôle l'exécution des lois de finance et des budgets des organismes publics, et contrôle également les comptes et la gestion des entreprises publiques[57]. Elle exerce une certaine compétence sur les affaires financières de la nation.

Elle peut exercer un contrôle à posteriori sur les activités financières des établissements publics. Ces derniers envoient leurs exercices budgétaires à la cour des comptes pour être jugé. Le maintien de ses contrôles permet d'assurer la conformité des finances de l'Etat.

E- Les Commissions des Marchés Publics (CMP)

Le Contrôle Financier n'est pas responsable du contrôle des marchés publics[58]. Il ne doit pas faire partie d'aucune commission des marchés publics pour préserver son impartialité et garantir son indépendance de vue et de jugement. La Commission des Marchés publics est chargée d'assurer au respect du contrôle des procédures de la passation des marchés publics, à la transparence des procédures, à l'appel d'offres, à la réception technique provisoire ou définitive dans les marchés publics, etc.

En effet, le contrôle financier n'exerce plus le contrôle des procédures de passation des marchés, notamment du point de vue de conformité et de régularité. Cela s'effectue afin d'éviter toute forme de redondance de contrôle et pour délimiter la responsabilité des acteurs concernés. La CMP par l'envoi du projet de marché à lui examine par référence les barèmes de prix disponibles auprès de la Direction de la Régulation des Marchés au Ministère des Finances et du Budget ou à des marchés antérieurs ainsi à la régularité des offres avec la note de présentation du marché, le PV d'analyse des offres par la Commission d'Appel d'Offre et le projet de marché. Elle donne son avis sur le projet de marché (favorable ou favorable avec réserve ou défavorable)[59].

Le visa du Contrôle Financier, aux yeux de la Commission des Marchés publics ne constitue qu'un simple visa de disponibilité de crédit et de conformité au procès-verbal (PV).

[57] Article 128 de la Constitution de 2010

[58] Circulaire n° 138MFB/SG/DGCF du 29 juillet 2008

[59] Circulaire n° 108 /PM/SGG du 09 octobre 2002 fixant le dispositif de facilitation de l'exécution et du contrôle des dépenses publique dans le cadre des mesures d'urgence

§5. Les limites des interventions de l'Etat au contrôle administratif en général

La loi 93-005 dans son dernier alinéa de l'article 19 dispose que l'Etat ne doit en aucun cas porter atteinte à l'autonomie et à la libre administration d'une Collectivité Territoriale. L'Etat ne doit pas s'ingérer dans leurs affaires internes. En effet, il doit éviter de faire des organes locaux ses subordonnés, en prétextant d'assister la Collectivité Territoriale Décentralisée dans ses divers programmes de développement.

Les services de l'Etat doivent remplir leurs fonctions de conseillers et de fournisseurs de prestation technique. La mise en subordination des responsables locaux bloque l'autonomie de volonté collective de la population locale et peut compromettre son programme de développement.

L'ingérence dans les affaires des Collectivités locales[60] par l'Etat entraine une attitude de non-respect de la démocratie et de l'autonomie accordée par la Constitution. Malgré l'étendue de pouvoir dont dispose l'Etat, il doit tenir compte de l'existence des Collectivités Territoriales Décentralisées.

[60] Le terme « *Collectivité Locale* » ne fait pas de distinction entre une province, une région et une commune

CHAPITRE II : LES SITUATIONS A OBSERVER POUR LE BESOIN DE REFORME

SECTION PREMIERE : LES PROBLEMES DE L'ADMINISTRATION MALGACHE

A Madagascar, les raisons qui contribuent aux dégradations administratives sont bien connues. Suite à la conséquence de la crise de 2009, les fossés des problèmes administratifs sont de plus en plus profonds. Nous allons évoquer ci-après les raisons qui ont marqué les handicaps de cette administration.

§1-La pluralité des pratiques immorales des agents de l'Etat

Parmi les causes des problèmes de la mauvaise administration sont le comportement des agents de l'Etat. On leurs reproche souvent le non-respect de leur travail malgré l'objectif fondamental de l'administration : «*Intérêt Général* ».

- **Irresponsabilité des agents de l'Etat (l'Absentéisme et les retards)**

Le Statut Général des Fonctionnaires précise clairement les obligations dont les agents de l'Etat sont assujettis. Les fonctionnaires sont tenus à l'obligation de ponctualité, d'assiduité, d'honnêteté et de neutralité[61].

En réalité, le retard est devenu une habitude pour certains, presque 75% des personnels de services arrivent en retard à leur lieu du travail[62]. De plus, les usagers sont mal servis dans les établissements administratifs. Du coup, le taux d'insatisfaction augmente dans les services publics car on rencontre la faible participation active des fonctionnaires.

L'absentéisme est très fréquent dans les établissements publics. La question se pose si elle est un phénomène massif ou une génération abusive de détracteurs du service public. La plupart des administrés confirment l'attitude volontaire de l'absentéisme des agents de l'Etat. En effet, il affecte fortement la productivité des services publics et provoque le dysfonctionnement des affaires administratives. Presque 45% des administrés se plaignent de ce problème.

L'absentéisme et le retard au sein de l'administration entrainent la vulnérabilité des services administratifs et la mauvaise qualité des services rendus.

[61]Article 13 de la loi n°2003-011 du 03 septembre 2003 relative au Statut General des Fonctionnaires
[62]RAKOTONDRAMIHAMINA (Jean de Dieu), **Droit de la Fonction Publique Malgache**, cours à l'Institut Nationale de Formation Administrative (INFA), premier envoi, 2012

§2. La corruption

Le fonctionnement de l'administration malgache est frappé par l'ampleur de la corruption. Elle est indiquée par la Banque Mondiale (BM) comme l'un des principaux problèmes qui entravent le développement en Afrique[63].

A l'origine, la corruption était considérée comme un crime puni de la dégradation civique. Le crime était constitué par « *un pacte* » que le fonctionnaire corrompu passe avec le corrupteur afin qu'il accomplisse un acte en injustice de sa fonction. Dans les différents contextes nationaux, la corruption paraît être à la fois la cause et la conséquence de la pauvreté et un obstacle permanent au fonctionnement des activités administratives malgache. La corruption qu'elle soit faite par le gouvernant, le secteur privé ou les citoyens fausse les processus de prise de décisions, de financement et de la mise en œuvre des politiques de développement.

Elle est aussi un abus de pouvoir confié à un agent public en vue d'un gain personnel ou pour le bénéfice d'un groupe auquel il doit allégeance. Ainsi, elle est comme une incitation d'une personne à agir contre ses devoirs[64].

La loi 2004-030 du 09 septembre 2004 portant la lutte contre la corruption a mentionné les peines infligées aux actes cités par le code pénal comme corrompu. Par exemple, l'article 174 du code pénal malgache dispose :« *le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droit ou de contribution, impôts ou taxes publics, salaires ou traitement, une somme qu'elle sait ne pas être dû, ou excéder ce qui est dû, sera puni de deux à dix ans d'emprisonnement et d'une amende de un million à 200 millions d'Ariary, ou l'une de ses deux peines seulement* »[65].

Cependant, les mesures à prendre pour lutter contre la corruption à Madagascar sont encore faibles. L'absence de dénonciation aggrave le combat de la lutte du fait que les victimes n'osent pas la dénoncé. En effet, il est difficile de capturer les autorités corrompues à

[63] Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté(DSRP), mai 2003
[64] http://www.paixetdeveloppement.net/wp-content/uploads/2012/07/190.png
[65] Repris par l'article 3 de la loi 2004-030 relative à la lutte contre la corruption

l'œuvre[66].Elle entraine une mauvaise attitude à réagir contre la loi par l'acceptation d'un pot de vin.

En pratique, il y deux sortes de corruption. Tout d'abord, il y a la petite corruption ou la « *corruption de survie* »pratiquée par des fonctionnaires modestes (agent de police, de la municipalité, etc). Ensuite la grande corruption appelé « *corruption de profit* » pratiquée par des agents publics de haut niveau, intervenant dans le processus de la passation des marchés publics ou des responsables de son exécution et de leur surveillance (la Commission d'Appel d'Offre ou COA, le Contrôle Financier ou CF, etc)[67].

A Madagascar, une loi spécifique sur le droit pénal concernant les marchés publics n'existe pas. Cette loi est un ensemble de règles qui est censée préciser tous les comportements incriminés et en détail dans le cadre des marchés publics, qui porte atteinte à leur règlementation. Ainsi dans le cadre des marchés publics, la loi qui incrimine leur corruption, on se réfère à ce que dispose le code pénal du point de vue général. Les victimes de la corruption ont peur de la pression du gouvernement c'est à dire de « *gros poisson*[68] ». C'est pourquoi sa véritable lutte est difficile.

Les rapports de Transparency International ou TI sur l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) en 2013 montre le secteur public s'enfonce de plus en plus gangréné dans la corruption. En matière de corruption sur 177 pays, Madagascar se trouve au rang 127[69]. La cause principale de cette élévation de la corruption est la crise politique malgache en 2009. Tous les secteurs publics ou privés sont touchés par la crise et plus encore le fonctionnement de l'administration.

Par ailleurs, la pratique de la corruption n'est pas l'œuvre d'une seule personne. Elle exige au moins la collaboration de deux personnes : la personne de l'intérieur de l'administration et une autre de l'extérieur. Il y a deux sortes de délit de corruption selon le rôle de la personne dans l'affaire. La corruption passive[70] du point de vue de la personne qui

[66] La lutte contre la corruption est une chaine, la compétence du BIANCO s'arrête à la phase d'enquête. Souvent, les poursuites judiciaires peinent à se concrétiser. Les adversaires sont coriaces et ont des moyens et des relations dans les diverses sphères d'autorités.
[67] www.lagazette-dgi.com
[68] Notamment les trafiquants de bois de rose précieux et autres ressources naturelles, ainsi que leurs acolytes dans les sphères décisionnaires de l'Etat.
[69] Sur une échelle allant de 0 (pays perçu comme extrêmement corrompu) à 100 (pays perçu comme la plus intègre), Madagascar a obtenu en 2013 une note largement inférieure à la moyenne 28 sur 100.
[70] Article 177 du code pénal malgache

reçoit l'avantage et la corruption active[71] celle de la personne qui l'octroie. La corruption a lieu lorsqu'un fonctionnaire chargé de l'approvisionnement s'associe à des fournisseurs. Le fonctionnaire détourne la loi dans la poursuite de ses intérêts personnels. L'enrichissement illicite des agents de l'Etat qui détourne les avantages de l'administration à leur profit a des grandes conséquences sur la situation du pays. Hélas, le délit de la corruption est faiblement incriminé et les peines prévues sont peu intimidantes. Il s'agit d'un emprisonnement facultatif et une amende à faible taux.

Il y a des raisons qui en sont les causes principales qui expliquent la persistance de la corruption dont l'Etat doit tenir compte. Cela peut provenir de l'insuffisance du salaire mensuel tandis que les charges sont énormes, du besoin de luxe et de confort en acceptant le pot de vin, de l'augmentation des impôts, de la complexité des structures de procédure juridico-administrative qui laisse à l'usager l'option de verser un cadeau pour accélérer le traitement de ses dossiers. L'Etat doit tenir compte de ses causes de corruption afin d'élaborer une stratégie efficace de lutte.

§3-La politisation de l'administration

La politisation de l'administration est à l'heure actuelle une réalité indiscutable. L'intervention des partis politiques dans le recrutement et la carrière des fonctionnaires est très palpable.

L'administration a été longtemps subordonnée au pouvoir politique. D'autant plus que la plupart des dirigeants de l'administration sont nommés et disposent des pouvoirs sur l'ensemble de leur territoire.

En réalité, la politisation de l'administration peut prendre des formes diverses et subtiles comme la nomination des hauts fonctionnaires parmi les personnes appartenant aux partis en place, les réseaux de renseignement politique dans les administrations, etc. En effet, la réalité vécue au sein de plusieurs services publics actuels n'échappe pas à ce phénomène. Pour assurer l'assise et la pérennité du parti politique, les autorités en place possède un système de recrutement basé sur la couleur politique. Sur des cas qui se manifestent souvent, il arrive que le partage de place s'effectue selon la dimension et la puissance des partis politiques. Par exemple la plupart des nominations font intervenir des considérations politiques telles sont le cas des ambassadeurs, des directeurs, des ministres, etc.

[71] Article 177 alinéa premier du code pénal malgache

L'intérêt des partis politiques prime en général au détriment de l'administration. Ainsi, l'administration publique devient un lieu de refuge et un moyen efficace pour s'enrichir. Cette situation a de lourde conséquence sur le fonctionnement des activités administratives puisqu'elle peut être à l'origine de mésentente entre les personnels en créant ainsi un climat de méfiance. Or la méfiance engendre un facteur de blocage dans l'exécution des tâches administratives.

La politisation administrative est fréquente dans les forces armées. Par exemple étant membre du gouvernement, les colonels augmentent de grade en devenant généraux. Le pouvoir politique doit compter sur la loyauté sans faille des titulaires de ces emplois publics, afin qu'il applique, sans réserve leur politique de mise en œuvre par le gouvernement. Ainsi, chaque nomination à un emploi supérieur de l'administration devient un enjeu politique majeur.

§4-.l'Attitude clientélisme et népotisme

Les attitudes clientélistes et népotistes freinent le développement de l'Administration malgache.

L'attitude clientéliste des agents de l'Etat a tendance à prioriser leur client habituel, à leur donner un traitement de faveur. Les dossiers de leur « *client* » sont traités plus rapidement. Par conséquent, la qualité des services rendus aux usagers s'effectue différemment.

Le népotisme cause une forte implication du faible développement dans l'Administration. C'est une attitude exercée par un agent de l'Etat à l'égard de sa famille et de ses amis dans le recrutement de la fonction publique[72]. La plupart des emplois au niveau de l'Administration malgache sont acquis par cette attitude. Par conséquent, il y a des incompétences des employés parce que certains des familles recrutées n'ont pas suivi d'importante formation du travail.

§5-Les problèmes venant de l'administration

L'administration a aussi sa part de responsabilité aux problèmes de fonctionnement des activités administratives.

[72] www.wikipedia.fr

A- Retards d'ouverture des crédits de fonctionnement

Chaque année des crédits de fonctionnement sont versés par l'Etat aux services déconcentrés afin d'assurer le fonctionnement de leurs services. Ce versement doit être effectué par l'Etat après l'adoption de la loi de finance[73].

Cependant, ces crédits alloués pour l'exercice ne sont signifiés que trois mois plus tard, voire cinq mois après auprès des services publics. Par conséquent, il y a la paralysie des activités administratives et le chef de service ne peut s'élargir au-delà de ses initiatives. De plus, ces crédits alloués sont insuffisants ce qui entraine encore plus le mauvais fonctionnent des services. Ainsi, l'insuffisance des finances des services déconcentrés est une des raisons qui entrainent l'état critique de l'administration publique.

B- Confusion de responsabilité et complexité de la procédure administrative

La complexité et la diversité de la règlementation rendent quelques fois difficile d'interpréter la détermination de compétences et les attributions de certains services publics. Par conséquent, il y a une confusion de responsabilité. Il se peut qu'un dossier tourne en rond avant de parvenir aux responsables compétents. De plus, il y a des cas où la loi en vigueur soit mal interprétée et indu à l'erreur les services. Ainsi les activités administratives sont accomplies tardivement.

La complexité de la procédure administrative malgache entraine la lenteur administrative. En l'occurrence dans le cas d'ester en justice, il faut plus de temps pour parvenir à un juge compétent qui va statuer sur l'affaire. Une révision procédurale administrative s'avère utile.

C- Insuffisance de personnels et de matériels

Les services publics malgaches souffrent d'un manque de personnels et de matériels. Le nombre de personnels pour certains services est de rigueur par exemple le cas de forces armées. Malheureusement, ils sont repartis illégalement et on retrouve des sureffectifs dans les villes par rapport dans les campagnes. Tandis que d'autres souffrent en l'occurrence le service du Contrôle Financier (CF). Pour ce dernier, le nombre de personnels est insuffisant alors que l'effectif des travails à charge augmente[74].

[73] Enquête auprès du Contrôle Financier de Tuléar
[74] Enquêtes auprès du Contrôle Financier de Tuléar

La plupart des membres des personnels sont âgés et partent en retraite. Ils ne sont pas remplacés dans l'immédiat et avec les nécessités des services. De plus, les personnels affectés ne rejoignent pas à la date voulue leurs postes, cela porte ainsi un préjudice à la bonne continuité de services publics. La carence en personnel peut être le fruit d'une mauvaise gestion. La répartition de personnel ou les agents compétents sont cumulés dans les services centraux alors que les services extérieurs et déconcentrés souffrent qualitativement et quantitativement.

L'insuffisance de matériels engendre de lourdes conséquences sur la célérité des activités administratives. Dans certains bureaux administratifs, les matériels employés sont encore archaïque (des dactylographes) mais l'utilisation d'un ordinateur serait un outil très efficace. L'insuffisance des crédits alloués est parmi les raisons de l'inertie des services[75]. D'un autre côté, l'immobilier administratif ne répond plus aux conditions exigées par la modernisation. Voire même l'état des bâtiments administratifs qui devrait être réhabilité.

D- Absence de suivi et de contrôle dans l'utilisation des biens du service

Ce qui marque le point significatif de la défaillance de notre Administration Publique se résume en un mot : le laxisme. L'expression « *laisser aller* » revient d'une part aux responsables du service, qui n'assument pas convenablement leur responsabilité en matière de suivi et de contrôle. Et d'autre part aux subordonnés qui se permettent de laisser faire par l'absentéisme, l'indiscipline et le vol des biens de l'administration.

L'inadvertance du chef de service affecte l'efficacité du service. Nonobstant, le responsable n'arrive pas à cerner les phénomènes courants qui se produisent au sein de son service. Par conséquent, le contrôle des activités du service lui échappe et le « *laisser faire* » prend de l'ampleur. Les subordonnés ont l'habitude absentéiste. Ils s'absentent pour une durée courte ou moins longue et du coup les tâches sont terminées tardivement. Le comportement indiscipliné engendre le non-respect de l'éthique. Par exemple dans le cas de fonctionnaire qui ne respecte pas ses horaires de travail, etc.

Le vol et l'utilisation des biens des services caractérisent aussi les problèmes de l'administration malgache. Ce vol et l'utilisation des biens des services sont marqués par plusieurs raisons comme l'insuffisance des salaires de fonctionnaires qui entraine le détournement des matériels administratifs, etc. De plus, le détournement des deniers publics,

[75]Les usagers fournissent les papiers pour que ses dossiers puissent être traités à temps

des chèques à carburants et la passation de marchés publics sont des abus qui se manifestent au sein de l'administration. Tous ses abus découlent en principes du non-respect de l'application de la règlementation et l'insuffisance du contrôle d'inspection.

SECTION II : LES RAISONS QUI ONT PROVOQUE L'ETAT CRITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MALGACHE

§1-Politique erronée des dirigeants

L'instabilité de la situation politique malgache causée par le manque de responsabilité des dirigeants trouble le fonctionnement des activités administratives. Les dirigeants malgaches pratiquent « *la politique du ventre* [76]» qui ne songent qu'à leur s'enrichir. Ils ne poursuivent pas des objectifs qui sont conformes à leur promesse durant leur propagande électorale. Par conséquent, la politique générale de l'Etat tend à protéger l'intérêt d'une seule personne.

En effet derrière la façade institutionnelle se cachent au mieux l'Etat rentier et, pire l'Etat prédateur, kleptocrate ou malfaiteur[77]. Ainsi, le fonctionnement de l'administration s'est dégradé puisqu'un Etat malfaiteur se penche plutôt à satisfaire ses intérêts personnels.

La conséquence directe de cette politique erronée est le faible niveau de confiance que la population accorde à l'Etat. Pris dans son ensemble, près de 70% de la population ne font pas confiance aux services publics dans les missions qu'ils accomplissent. Cependant, le taux de la confiance de la population est élevé dans le domaine de la santé et de l'éducation par rapport aux autres entités de services publics (la justice, etc) car près de 60% des usagers sont satisfaits. Cette estimation a été effectuée après étude des divergents services publics malgache[78].

Cette vision critique de l'Administration Publique provient entre autres de la politique des dirigeants qui empreinte des chemins pour leur profit personnel. Cette recherche d'intérêt personnel infecte presque la totalité des dirigeants africains qui ne veulent pas quitter à terme leur mandat. Il y a parfois des combats sanglants, des émeutes quand ils quittent le pouvoir.

[76]RAZAFINDRAKOTO (Mireille) et ROUBAUD (François) Economiste IRD, CIPRE, **Vingt ans de réforme de la fonction publique malgache**, 2001, p.43
[77] RAZAFINDRAKOTO (Mireille) et ROUBAUD (François), op cit, p.43
[78]RAZAFINDRAKOTO (Mireille) et ROUBAUD (François), op cit p.45

§2-Mauvaise gouvernance

La mauvaise gouvernance a toujours paralysé l'administration de l'Etat malgache depuis son indépendance. L'idée des personnes enquêtées sur la « gouvernance » fonde la signification malgache des qualificatifs «*tsy mahay mitantana*» et «*mahay mitantana*»[79]. Le gouvernant est l'ensemble de toute personnalité de la sphère étatique ayant une responsabilité d'exécution et d'action sur la gestion des services publics, ce sont les agents de la Fonction Publique, les hauts fonctionnaires de l'Etat, les représentants de l'institution définie dans la Constitution de la République malgache. Donc, cette définition touche toute personne ayant une influence administrative sur la vie sociale et une autorité sur les services publics.

La plupart des dirigeants malgache ont poursuivis le chemin d'un mauvais gouvernant. Le mauvais gouvernant est défini par les gouvernés à travers les aspects négatifs du comportement des gouvernants par rapport aux attentes des gouvernés. Trois qualificatifs couplés sont les plus cités pour définir le mauvais gouvernant. D'abord, c'est un égoïste et un incompétent, ensuite un autoritaire pratiquant l'abus de pouvoir et enfin un malhonnête et corrompu[80]. De nos jours, la mauvaise gouvernance des dirigeants prend de l'ampleur. Cela se manifeste par des agissements contraires à la loi qui conduisent à l'appauvrissement de la population.

En effet, cette situation est un obstacle à l'application de la bonne gouvernance. Madagascar est un pays qui s'est engagé à appliquer la démocratie et tout gouvernant respectueux de la démocratie doit être à l'écoute de la volonté du peuple. La route qui y mène est encore longue du fait que le pays a connu des coups d'Etat, des assassinats de dirigeants étatiques, etc.

L'application du respect des règles de l'Etat de droit, la responsabilité et la transparence à l'image de la bonne gouvernance sont peu exploitées dans le pays. GORAN Hyden en 1990 a proposé la définition de la gouvernance qui est formulée par le besoin des relations internationales « *la gouvernance est la gestion efficace des affaires publiques par la génération d'un régime accepté comme légitime, visant à promouvoir et à améliorer les valeurs auxquelles aspirent l'individu et groupes* »[81].

---

[79] «*Ne pas savoir gouverner, diriger, gérer», «savoir gouverner, diriger, gérer*».

[80] www.vie-publique.fr

[81] http://www.oboulo.com/bonne-gouverance-developpement-18656.html

Un bon gouvernant s'évaluera à une conscience efficace et attentive aux aspirations du peuple et pensera à réfléchir sur la conservation des richesses du pays et sera honnête. Il adoptera une attitude positive malgré la situation qui se présente et aboutira à un résultat de développement palpable. Il trouvera des solutions aux problèmes d'un plan d'action efficace et juste, a des connaissances requises pour exercer sa fonction, supportera et acceptera les critiques, compétent, crédible et expérimenté, etc. Ces qualités d'un bon dirigeant permettront de maintenir le développement harmonieux du pays.

§3-Manque de motivation des agents de l'Etat : insuffisance de salaires

Les salaires des fonctionnaires sont faibles par rapport à la situation de vie actuelle. En l'occurrence un fonctionnaire de catégorie 2B reçoit 80945,20 Ariary (c'est un salaire reçu en embauche pour le secteur non agricole)[82], cela ne couvre pas ses dépenses en un mois car les coûts de ses besoins quotidiens sont cher. C'est une des raisons qui incite les agents de l'Etat à faire la grève afin de réclamer leurs avantages par exemple leurs indemnités (indemnité de logement, de scolarisation, etc).

Le gouvernement parvient à payer leur salaire avec ses dépenses aux programmes obligatoires en temps normal mais n'arrive pas à augmenter les salaires en suivant les rythmes de la vie. Ainsi, les difficultés d'ordre monétaire sont des soucis qui conduisent les fonctionnaires à enfreindre la loi.

§4-Inflation du coût de la vie

L'inflation du coût de la vie incite les fonctionnaires à commettre des fautes. Les salaires sont insuffisants par rapport aux prix des aliments aux marchés. Par exemple, un directeur, il touche cinq cent mille Ariary (MGA 500000)[83]. Si ce fonctionnaire procède au paiement de son loyer sans compté le coût de la JIRAMA et celle de la scolarité des enfants, ils ne peuvent plus combler le vide de ses dépenses.

Ainsi, le risque de la corruption est élevé pour couvrir l'énorme dépense car le salaire est insuffisant. Ce qui dégrade le fonctionnement de l'administration.

[82] Reference à la grille indiciaire de 2010
[83] Enquête auprès du Contrôle Financier de Tuléar

§5-La situation économique du pays : la pauvreté

La situation économique de l'Etat malgache à sa part de responsabilité pour ce qui concerne les handicaps administratifs du pays. Le poids lourd de l'endettement financière et la dépendance constante de l'aide extérieure empêche de relancer une véritable « *Réforme Administrative* ». Notre analyse sur ce sous paragraphe est de déterminer les conséquences des endettements financières et les problèmes de l'aide sur notre administration en général.

A- Endettement financier

Depuis la crise de 2009, l'Etat malgache n'est plus en mesure d'honorer convenablement ses échéances. Une diminution des ressources publiques en termes réels comme la baisse du taux de pression fiscal et des aides extérieurs ont augmenté la part de la charge de la dette extérieure dans les dépenses publiques à un niveau insoutenable pour les finances publiques. La situation réelle de la dette publique a augmenté depuis la crise.

La variation de la dette a des incidences significatives sur le fonctionnement de l'Administration Publique malgache. Il est difficile pour l'Etat de redémarrer une réforme administrative appropriée ou encore de renouveler les matériels administratifs. En 2013 sur la loi de finance, les dépenses sont plus grandes que les recettes et cette situation s'est empirée en 2014.Cela à entrainer la baisse du crédit de fonctionnement dans les services déconcentrés.

En tenant compte de la situation de l'endettement financière de l'Etat malgache, l'Administration Publique n'arrive pas à s'évoluer d'où le problème de développement.

B- Dépendance de l'aide extérieure

Classé parmi les pays les plus pauvres d'Afrique Subsaharienne, Madagascar pâtit de faiblesses structurelles notamment en matière de gestion de finances publiques. Le pays soufre de l'existence d'un système financier fragile.

Du coup, l'aide des bailleurs de fonds est indispensable pour stabiliser l'économie et assurer le développement du pays. Les bailleurs ne croient pas à la primauté de l'Etat. Ils proposent des transformations qui ne correspondent pas à la réalité malgache par conséquent les résultats sont peu intéressants. Certaines conditions qu'ils imposent ne sont pas favorables aux pays et la population a du mal à s'adapter.

De plus, il y a des contreparties très lourdes qui sont imposées par les bailleurs que l'Etat ne peut pas satisfaire. Ils peuvent proposer des stratégies de réformes mais cela ne sont pas en général favorable à un pays sous développé comme Madagascar. L'une des raisons en est qu'ils veulent diriger seul leur propre projet suivant le développement de leur pays (pays développé). Donc il est difficile pour les agents de l'Etat de manier correctement les programmes envisager par les bailleurs de fonds car leur projet s'adapte difficilement au pays.

D'un côté, il y a la faible implication des décideurs nationaux dans l'élaboration du plan stratégique de la politique de développement à Madagascar. Les bailleurs de fond restent prédominants en ce qui concerne l'accomplissement de leur projet d'aide. L'aide extérieure peut constituer l'une des échecs de Réforme Administrative, puisque les mesures sont imposées, le plus souvent de façon non coordonnée par les différents organismes. Les autorités malgache font semblant d'accepter l'aide financière internationale même si elles connaissent la conséquence de celle-ci ou encore elles font l'effort de ne pas la mener à bien.

DEUXIEME PARTIE :

LES MESURES ETABLIES DANS LE CADRE DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR

DEUXIEME PARTIE : LES MESURES ETABLIES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR

CHAPITRE PREMIER : APPROCHE THEORIQUE ET PRATIQUE DES MESURES DE RÉFORMES ENTREPRISES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION MALGACHE

Face aux divergentes difficultés que l'Administration malgache a confronté, il s'avère indispensable de prendre de mesure de réforme. Cette Réforme Administrative est importante aujourd'hui surtout dans le contexte de la mondialisation. Elle implique à remédier aux problèmes contre les inégalités, la pauvreté, etc. C'est en constatant l'importance de réforme que l'Etat malgache a pris sa part de directive. Nous nous focaliserons ici sur les mesures de réforme du cadre général administratif dont l'Etat Malgache a participé.

SECTION PREMIERE : STRATEGIES ETABLIES AU NIVEAU DES AGENTS DE L'ETATS

§1- Amélioration de la fonctionnalité : redynamisation de la formation permanente des agents de l'Etat

Les fonctionnaires et les agents de l'Etat en général, manquent de connaissances, de formation et d'expérience dans leur travail. Les caractéristiques de la gestion publique actuelle incite l'Etat à donner une formation à ses agents afin d'augmenter leur savoir-faire dans les services[84]. Ce que le pays recherche pour assurer son développement, c'est un fonctionnaire efficace et compétent avec plus d'autonomie et de responsabilité.

Avec l'avènement du décret n°2009-804 du 09 juin 2009 a été institué la Direction de la Formation et du Perfectionnement des Agents de l'Etat (DFPAE) au sein du Ministère de la Fonction Publique, du travail et des lois sociales, sous l'autorité de la Direction Générale de la Fonction Publique. La DFPAE est chargée de mettre en œuvre la Politique Nationale de Formation des agents de l'Etat publics pour renforcer les compétences techniques et managériales. L'élaboration et la mise en œuvre de cette Politique Nationale de Formation se fait en quatre étapes :

[84] RANDRIANTSIMANIRY (Damoela), cours à l'ENAM, 2008

- **Identification des Besoins en Formation (IBP)**
- **Orientation de la Formation des agents de l'Etat**
- **Formulation de la politique de Formation proprement dite**
- **Adoption des textes réglementaires pour l'appliquer et la mettre en œuvre**

On constate en général que le sens de l'organisation, du respect entre collègue de travail n'est pas habituel au sein de l'administration. Ce qu'il faut c'est un rapprochement par des réunions ou par des organisations de fête de retrouvaille. C'est pour qu'ils puissent se communiquer entre eux car le conflit entre collègues de travail provoque la non motivation de rejoindre le lieu de travail.

Une formation effectuée aux agents de l'Etat est nécessaire parce que cela les encouragent à surmonter le défi qui serait un atout pour une réforme administrative. Elle vise aussi à leur donner une nouvelle conception des missions de l'Administration Publique et à leur rappeler l'importance de la règle de droit.

Actuellement, la manipulation de la technologie nouvelle (ordinateur, imprimante, etc) est très importante pour accélérer les activités administratives or la plupart des agents de l'Etat ne la maitrisent pas. La formation donnée aux agents de l'Etat sur l'utilisation de l'ordinateur, de l'imprimante réveille la rapidité de travail, la célérité de traitement de dossier. Cela ranime aussi leur proximité comme se rapprocher l'administration des administrés et la souplesse c'est-à-dire la rationalité managériale. Ainsi la redynamisation de la formation provoque chez les fonctionnaires l'augmentation du niveau d'imagination et de capacité.

Cependant, la formation des agents de l'Etat est limitée. Ce sont les services centraux qui bénéficient la formation et qui manipule la nouvelle technologie par rapport aux services déconcentrés. Ces derniers jouissent insuffisamment et quand il y en a c'est les supérieurs hiérarchiques déconcentrés qui l'effectuent.

§2-Mise en place de standards des services

- **Port visible d'un badge d'identification des agents : circulaire n° 009/2005-PM/SGG du 24 juin 2005**

Le port d'un badge dans le lieu du travail est une des réformes effectuées par l'Etat afin de faciliter l'identification du personnel du service. Le port d'un badge facilite l'accès des usagers au sein de l'administration pour s'informer ou s'ils veulent retrouver un agent de l'Etat qui détient leur dossier. Ce badge comporte le nom complet du personnel et sa fonction.

Si auparavant, il était difficile pour les usagers de se souvenir du nom du personnel dont ils recherchent, cela est facilité par le port d'un badge. De plus, il constitue un atout pour le développement de l'Administration Publique parce que d'après les enquêtes menées auprès de certains établissements, 43°/° des usagers sont satisfaits du badge[85].

- **Mobilisation sur le port de tenue réglementaire : circulaire n° 009/2005-PM/SGG du 24 juin 2005**

Les tenues réglementaires sont formellement exigées dans le lieu du travail. Le port de tenu réglementaire apporte une valeur significative à l'administration et aux usagers. Cela montre que le personnel respect son travail et le prend au sérieux.

Cependant, dans la pratique les agents de l'Etat manifeste peu d'intérêt sur le port de tenue réglementaire. Un contrôle sera important pour les motivés.

- **Amélioration de prestation de chaque service : circulaire n° 009/2005-PM/SGG**

Afin d'assurer la qualité de service rendu aux usagers, les agents de l'Etat doit faire un bon accueil, disposer un sens de l'écoute, effectuer un traitement égalitaire pour tous les administrés. De plus, de traiter les dossiers des usagers à un meilleur suivi ou encore de mobiliser fréquemment les usagers en raison des dysfonctionnements des services par exemple en cas de rupture de timbres. La plupart de ses améliorations de prestation de services ne sont pas respectés par les agents de l'Etat, en réalité. D'où l'amélioration faite par l'Etat selon la circulaire.

[85] Enquête auprès de l'établissement public de la santé de Tuléar

- **Renforcement de l'information aux usagers**

Les usagers qui viennent aux établissements publics doivent être satisfaits sur les informations qu'ils demandent. Les agents de l'Etat ont le devoir de les satisfaire concernant les informations demandées. Ce renforcement d'information est parmi les standards de services de la réforme administrative[86].

- **Existence d'une indication du bâtiment des services qui indique la direction et le numéro de porte de service**

Concernant les établissements publics, il existe rarement des plans indicatifs qui permettent de reconnaitre les directions et le numéro de porte de chaque service. De plus, l'existence de plaque qui indique le service soit n'y sont plus, soit vieux qui devrait être remplacée.

Pour cela, des mesures de réforme ont été évoquées pour faciliter l'information aux usagers comme suit« *un affichage doit être effectué à l'entrée de chaque immeuble de service public* »[87]. C'est un plan indiquant l'orientation et les directions du service par étage avec les numéros de porte inclus.

La mesure est prise afin de faciliter le déplacement des administrés dans l'enceinte des établissements publics. Selon les enquêtes menées auprès de quelques *fokonolona*, cette initiative leur permet de retrouver facilement le bureau dont ils recherchent[88].

- **Mise en place d'un guichet d'accueil et d'informations aux usagers**

Auparavant, l'existence d'un guichet d'accueil au sein des établissements publics qui va donner des conseils aux usagers et indiqué leur porte de direction est peu fréquent. L'instruction n°012/2012-PM/CAB a annoncé la redynamisation de ce guichet d'accueil.

En effet cette technique assure la continuité de service public et le développement des activités administratives. Chaque service dispose de secrétaire qui va assurer ce rôle d'accueil.

[86] Circulaire n° 002/2003-PM/SGG du 25 février 2003
[87] Circulaire n° 009/2005-PM/SGG alinéas premier et 2
[88] Enquête auprès de *fokonolona* Betania Tuléar

➢ Affichage dans chaque service : la procédure, le délai, le tarif et les lieux de paiement de traitement de dossier

Afin de bien assurer les rôles de l'Administration Publique auprès des usagers, une affiche sur les procédures de traitement des dossiers est placée au sein de l'administration. Ainsi, les administrés ne dépensent plus leur temps à attendre leurs tours pour avoir des renseignements sur la procédure administratifs dont ils réclament.

Sur l'affiche y figure les délais, les tarifs et le lieu de paiement du frais de dossiers. Cela facilite les données des informations par les agents de l'Etat aux usagers.

SECTION II : AMELIORATION DE LA VALEUR MOTIVANTE DES TEXTES

§1- La refonte sur le Statut Général des Fonctionnaires (SGF)

A- Contexte général sur le Statut Général des Fonctionnaires malgache

Dans le cadre juridique, les agents de l'Etat sont soumis à des règles qui vont leur régir durant toute leur carrière. Le statut général des fonctionnaires peut être défini comme étant l'ensemble des règles juridiques qui s'appliquent à l'activité professionnelle de fonctionnaires[89].

Depuis son indépendance, le SGF malgache a déjà subi plusieurs modifications à savoir en 1960, en 1979, en 1993 et en 2003 par la loi 2003-011 du 03 septembre 2003 portant statut général des fonctionnaires. Le SGF de 2003 a été élaboré avec la participation des représentants des clients usagés, des responsables de syndicats et des ordres professionnels lors de l'atelier tenu à Maibahoka Ivato les 19,20 et 21 mars 2003 et soumis à l'avis du CSFOP les 03 et 10 avril 2003.

Par rapport à l'ordonnance 93-019 du 30 avril 1993 portant sur le statut général des fonctionnaires, cette nouvelle loi du SGF en 2003 a apporté d'énorme réforme en ce qui concerne le droit de fonctionnaire. L'objectif de la réforme du statut est de mettre en place une fonction publique de proximité, de transparente et d'efficacité à l'égard des usagers. Les principes fondamentaux de ce statut de 2003 est de conserver les droits acquis, de renforcer les droits et les obligations des fonctionnaires et de prendre en compte les aspirations des usagers et des services publics.

[89] www.wikipedia.fr

En plus de cela, l'idée force du statut est le respect du principe d'égalité à la fonction publique voire aussi la reconnaissance de la libre association aux fonctionnaires[90].Le statut de 1993 n'a pas précisé l'interdiction de la discrimination basée sur la conviction publique et l'appartenance à une organisation syndicale or c'est ce qu'a affirmé le statut de 2003 dans son article 5.

B- Imprécision sur le Statut Général des Fonctionnaires

Le Statut Général des Fonctionnaires s'applique à tous les fonctionnaires permanents titularisés dans un corps de l'administration. Cela exclut donc les agents nommés temporairement, les agents non titulaires et les agents de Services Publics à caractère Industriel et Commercial (SPIC).

Il y a des catégories des fonctionnaires qui ont un statut particuliers. Ils sont qualifiés d'autonome, par exemple les militaires de carrière, les magistrats, les personnels du Parlement qui ont leur statut autonome administratif par l'assemblée Parlementaire ainsi que les inspecteurs et les contrôleurs d'Etats. Il y a des catégories récentes de fonctionnaires qui ont de statut particuliers comme le personnel enseignant régis par un statut autonome pour garantir leur liberté et leur autonomie universitaire, le personnel de la sécurité nationale, le personnel de l'administration pénitentiaire, les personnels de recherches scientifiques ainsi que les agents cadrent des postes et télécommunications.

Par ce statut spécial, on constate de différence de prérogatives entre corps qui quelque fois produisent des conflits.

§2- L'amélioration des prérogatives des agents stagiaires de l'Etat : décret n°2005-150 fixant les règles régissant les stagiaires de l'Etat

Les stagiaires sont des agents publics qui ont vocation à être titularisés à la suite d'un examen ou d'un concours et qui sont astreint à subir au temps de pratique. Ils bénéficient de certaines prérogatives reconnus aux fonctionnaires mais ils ne sont pas encore titularisés[91]. En

[90] Article 09 du Statut Général des Fonctionnaires de 2003

[91] Article 2 du décret n°2005-150 fixant les règles régissant les stagiaires de l'Etat : « *les stagiaires de l'Etat bénéficient des dispositions de la loi n°2003-011 du 03 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires, dans la mesure où leur situation particulière le permet et sous réserve des dispositions du présent décret* »

ce qualité, ils n'occupent pas les positions réglementaires des détachements, de hors cadre ou de disponibilité qui sont accordés aux fonctionnaires[92].

Comme les droits et les avantages des fonctionnaires évoqués dans la loi 2003-011 du 03 septembre 2003 sur les congés spéciaux, les stagiaires ont aussi leurs prérogatives qui sont précisées par le décret n°2005-150 fixant les règles régissant les stagiaires de l'Etat. Ce décret dispose le congé de maternité d'une durée de trois mois que l'agent féminin stagiaire de l'Etat bénéficie[93]. Et le congé de maternité est suspensif du stage probatoire. De plus, ce décret rajoute dans son alinéa 2 que l'agent masculin stagiaire de l'Etat bénéficie d'un congé de paternité de quinze jours. Le congé de paternité est aussi suspensif du stage probatoire. Ainsi les stagiaires masculins et féminins jouissent des droits de paternité et de maternité comme les fonctionnaires régis du SGF. Durant leurs congés, ils continuent de percevoir la totalité des allocations familiales afin de subvenir à leur famille.

§3- Le code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'Etat : décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003

Le code énumère un certain nombre d'une part des devoirs et des obligations de l'administration que ce soit envers les usagers, et d'autre part incite un bon nombre aussi des droits et des obligations des fonctionnaires à adopter certains comportement. Mais ce qui nous intéresse ici ce sont leurs obligations afin de prouver l'existence d'un texte qui régit l'administration et les agents de l'Etat.

I- Les devoirs et les obligations de l'administration envers les usagers

- **L'égalité de citoyen et la neutralité dans l'administration**

L'administration est tenue à l'obligation des traitements égaux à tous les usagers. Ses traitements ne doivent pas se fonder sur la race, la religion, le sexe, etc.[94]

De plus, les agents de l'Etat ne doivent pas effectuer des pressions ni de forme idéologique sur les usagers. L'administration ne doit pas exercer aucune discrimination de toutes sortes envers ses agents[95].Ces devoirs sont exercés suivant la loi en vigueur.

[92] Article 3 du décret n°2005-150 fixant les règles régissant les stagiaires de l'Etat
[93] Article 7 du décret n°2005-150 fixant les règles régissant les stagiaires de l'Etat.
[94] Article 2 du code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'Etat : « *l'administration publique est tenue de respecter l'égalité de tous les citoyens devant la loi, et un traitement égal des usagers doit être appliqué pour toute situation comparable* ».

- **Un service continu et transparent**

Suivant l'article 5 du code de déontologie cité plus haut, que le service doit être assuré de manière permanente. Les agents de l'Etat ne doivent pas négligés les services demandés par les usagers.

Les décisions administratives doivent s'effectuer de manière transparente et compréhensible afin de ne pas créer de doute auprès des usagers[96].

II-Les obligations de fonctionnaires envers l'administration et les usagers

- **L'obligation d'obéissance hiérarchique et de servir**

L'obligation d'obéissance hiérarchique est parmi les principes fondamentaux du droit administratif. L'agent est dans l'obligation de suivre les ordres de ses supérieurs et de rendre comptes à l'exécution de l'ordre.

Dans son travail, le fonctionnaire est tenu de servir l'administration et les administrés. S'il ne le fait pas, il peut obtenir une sanction suivant le degré de faute (Demande d'Explication ou DE, Conseil de Discipline ou CODIS, suspension de solde, etc).

- **L'obligation de dignité, d'intégrité, de transparence et de discrétion**

Tout agent de l'Etat est tenu d'éviter les comportements qui nuisent à l'image de son corps et de l'administration. Par exemple, le fait d'être ivre durant les heures du travail est contraire à la dignité de l'agent qui ne doit pas se produire. Les décisions administratives doivent être transparentes, simples et compréhensibles. Les fonctionnaires doivent assortir leurs décisions en se conformant selon la loi en vigueur.

De plus, le fonctionnaire doit se comporter en une personne d'intègre c'est à dire honnête[97]. Il ne doit pas octroyer des avantages ou des faveurs. Il doit appliquer la justice et la morale dans l'accomplissement de ses tâches.

---

[95] Article 3 du code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'Etat : *« l'administration ne doit pas exercer sur ses agents de traitement discriminatoire, ni aucune forme de pression de nature politique, idéologique ou autre* ».

[96] Article 6 du code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'Etat : « *les décisions administratives doivent toujours être prises selon des procédures transparentes, simples et compréhensible, assorties d'une obligation de rendre compte* ».

[97] Article 11 du code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'Etat : décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003

Les agents de l'Etats ont tenus au secret professionnel[98]. Ils ne doivent pas divulguer aucuns renseignements à sa disposition à moins que ce soit les nécessités de service.

- **L'obligation de ponctualité et d'assiduité**

L'agent est tenu d'un devoir d'assiduité dans l'accomplissement de ses services, en respectant sa mission au sein de l'administration[99]. Sa présence et sa disponibilité sont importantes dans l'accomplissement de ses devoirs envers les usagers. Il doit être ponctuel concernant l'heure de travail.

L'existence de ce code apporte une valeur importante à la responsabilité que l'administration est tenue de se conformer par l'action des agents de l'Etat sur le développement administratif.

SECTION III : INTRODUCTION DE MESURES NOUVELLES AU SEIN DE L'ADMINISATRATION

§1-L'application de la bonne gouvernance dans l'Administration Publique

La bonne gouvernance au sein de l'Administration Publique est une conduite de premier ordre vers une route de développement administratif. Cette initiative a été énoncée dans la déclaration de l'Organisation Internationale du Travail ou OIT sur la conduite de ses membres envers leur politique de développement[100].

C'est aussi parmi les préoccupations de Programme d'Administration et d'Inspection de Travail, un appui technique et de service consultatif pour renforcer l'administration de travail et promouvoir une inspection moderne. Les réformes sont souvent menées par les appuis des institutions financières internationales, notamment le Fonds Monétaire (FMI) et la Banque Mondiale (BM) se penche sur l'application de ce même bonne gouvernance[101].

C'est pourquoi une journée de concertation sur la bonne gouvernance publique a été effectuée le 26 janvier 2012 au CCI Ivato dirigé par le Premier Ministre BERIZIKY Jean

[98] Article 23 du code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'Etat : « *l'agent de l'Etat est tenu au secret professionnel en tant que dépositaire de renseignements ou informations concernant les usagers, à moins que les nécessités de service ou des obligations légales ne lui en imposent la communication* ».

[99] Article 10 du code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'Etat

[100] Conférence internationale de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), 2008

[101] OUMAROU Moussa document de travail n°2 programme d'administration et d'inscription du travail (LAB/ADMIN), **Réforme de l'administration publique des pays membres de L'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) impacts et perspectives**, bureau international du travail- Genève, juin 2009

Omer suivi de note de circulaire. Ce circulaire n°012-2012/PM/CAB mentionne les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de la bonne gouvernance administrative en l'occurrence la mise en place et l'exploitation de boite à idée doléance sur les établissements publics. La bonne gouvernance est une des mesures de premier plan pour avoir une bonne reforme au sein de l'administration.

§2-Application des nouvelles technologies au sein de l'administration

Moderniser l'administration, c'est accroitre son efficacité et son rendement. Or l'efficacité de l'administration se mesure par l'appréciation de la qualité des prestations offertes au public.

Auparavant, la qualité de service administratif est très faible à Madagascar. Cela s'exprime par l'insuffisance des matériels que les personnels utilisent. De plus, par le fait que les machines sont en mauvais états dans les services ou encore par l'emploi des matériels archaïques, et n'assurent pas la célérité des services rendus.

Dorénavant, la modernisation des matériels administratifs est mise en place par l'Etat à l'intention de rendre le système des activités administratives plus fonctionnelle. Dans chaque bureau qui effectue le service public, il y a des ordinateurs qui assurent le traitement des données d'où l'expression « *données administratives informatisées* ».

Même les formalités du concours sont recommandées d'appliquer une méthodologie appropriée. Ainsi l'utilisation des moyens techniques adéquats, tels que les Nouvelles Technologie de l'Information et de Communication (NTIC)[102] dans l'organisation de tout concours administratif est évoqué dans le décret 2005-500 du 19 juillet 2005 fixant les principes généraux relatif à l'organisation de concours administratifs. Les NTIC contribuent à la réforme structurelle et institutionnelle vers un nouveau cap de développement administratif.

Ce nouveau système assurera la rapidité de l'information et notamment entamera de bonnes relations avec les usagers qui ne se plaignent plus davantage de la lenteur administrative. Le plus important est que l'administration doit être à la hauteur des attentes de ses administrés et être toujours prêt à donner une réponse satisfaisante.

[102] FANJANARIVO (Pascaline Symonette), **Madagascar Technologie de l'Information et de la Communication (TIC)**, Edition CERIC, Antananarivo, 2010, p.101

Nonobstant, on rencontre des problèmes au niveau des services déconcentrés de l'Etat malgache qui ne bénéficient pas de ce système informatisé de l'administration. Au niveau régional, le nombre des ordinateurs dans le bureau sont tellement insuffisants.

SECTION IV : LE RENFORCEMENT DE LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE

§1-Les mesures prises dans le sens de la simplification de la procédure administrative

Parmi les causes des problèmes de l'Administration malgache sont la complexité de la procédure et le centralisme administratif. Afin de remédier à cela, des mesures ont été mis en œuvre au sein de 22 régions, nous allons citer quelques unes.

A- La création de guichets uniques

La création de guichets uniques a marqué une étape importante dans la simplification des procédures administratives. Le guichet unique a été établi afin de faciliter le fonctionnement de service public et de rendre aisé la circulation des usagers au niveau des établissements publics. Dans chaque branche de service est placée un guichet unique qui ne traite qu'un cas similaire. On trouve aussi ce même guichet dans les établissements privés.

L'exemple de cas très connu concernant l'avancement des fonctionnaires qui est concrétisée par l'instauration d'un guichet unique. Le traitement des dossiers d'avancement des fonctionnaires peut être fait au niveau régional. LECLERQUE défini l'avancement comme une garantie accordée aux fonctionnaires de voir sa situation matérielle et professionnelle s'améliorées en fonction de leur ancienneté et de leur valeur[103]. Ainsi, en fonction de sa notation et de son ancienneté, les fonctionnaires ont droit à un avancement.

Il y a deux modes d'avancement: avancement d'échelon et avancement de classe. L'avancement d'échelon est automatique[104], s'effectue au bout de deux ans tandis que l'avancement de classe laisse le libre choix à l'administration qui va s'effectuer après trois conditions à savoir l'ancienneté, la notation et l'inscription au tableau d'avancement. Au niveau régional, le chef de région joue un rôle important sur l'approbation d'avancements des

[103] BATONON (Mègnissè Helnide Lisette), **La motivation dans la Fonction Publique Béninoise**, Mémoire de fin de formation, Ecole Nationale d'Administration(ENA) ,1996
[104] Article 47 du Statut Général des Fonctionnaires de 2003

fonctionnaires. Il note tous les agents, accorde les autorisations d'absence, les permissions et fractions de congé allant jusqu'à trente jour, à l'exception des permissions et congés à l'extérieur de Madagascar[105].

§2-La réhabilitation des infrastructures administratives

La plupart des établissements publics malgache sont du temps de la colonisation. Ces bâtiments sont en mauvais états et besoins d'être réhabilité.

Dans les programmes de Réforme de l'Administration sont inclus leur réhabilitation. Actuellement presque 35% de ses bâtiments publics sont réhabilités et d'autre sont en cours de projet. Cette étape marque pour l'Etat malgache d'octroyer une nouvelle image à ces bâtiments et de nouveau système de fonctionnalité.

§3-Déconcentration du Conseil Supérieur de la Fonction Publique (CSFOP) et de Commissions Administratives Paritaires (CAP)

Au sein du ministère, il y a des organes consultatifs qui ont pour rôle de donner des avis avant décisions au ministre sur certains projets préparés par l'administration centrale : le Conseil Supérieur de la Fonction Publique (CSFOP) et les Commissions Administratives paritaires (CAP). On tend à déconcentrer ses organes consultatifs.

- **Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique ou CSFOP (décret n° 2007-564 du 03 juillet 2007 fixant la composition ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement du CSFOP)**

Le Conseil Supérieur Fonction Publique est un organe consultatif saisi sur toutes les questions à caractère général intéressant les fonctionnaires et la Fonction Publique[106]. Il est sous la présidence du ministre de la Fonction Publique. Il est composé d'un nombre égal de représentants de l'administration et de représentants de fonctionnaires sur proposition des syndicats et de secrétariat par un service chargé de la Fonction Publique. Ils ont des compétences consultatives générales.

L'article 40 du SGF de 2003 déclare que le CSFOP est un organisme à caractère consultatif appelé à donner des avis sur les projets de lois et règlements concernant la

[105] Article 11 du Décret n°2004-859 du 17 novembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, aux fonctionnements et aux attributions des régions.
[106] Article 41 du Statut Général des Fonctionnaires de 2003

Fonction Publique. Et a rajouté dans son article 41 que le CSFOP joue le rôle d'organe supérieur de recours dans des conditions qui sont précisées par décret pris en conseil du gouvernement, pour les questions relatives au recrutement, à la titularisation, à l'avancement, à la discipline et l'affectation.

Actuellement on tend à déconcentrer le CSFOP en donnant le nom de Conseil Régional de la Fonction Publique (CRFOP). La composition et le fonctionnement des conseils régionaux de la Fonction Publique font l'objet d'un arrêté pris par le Ministère chargé de la FOP.

Cependant, le CRFOP n'est pas encore fonctionnel au niveau régional et reste valable au niveau central[107].

- **Les Commissions Administratives Paritaires ou CAP (décret n°2004-796 du 17 août 2004 relatif à l'organisation de Commission Administrative Paritaire)**

En ce qui concerne les Commissions Administratives Paritaires, l'article 39 du Statut Général des Fonctionnaires l'a appelé à connaitre des questions de recrutement, de titularisation et de discipline intéressant les personnels de ce corps. Ce sont des organes de collaboration entre le personnel et l'autorité administrative.

Elles sont composées de représentants de l'administration et de représentants du personnel, élus au scrutin uninominal, à un caractère consultatif. Comme le CSFOP, la CAP est aussi élue par l'organisation syndicale du corps car elle existe pour chaque corps de fonctionnaire

La CAP est fonctionnelle au niveau central et aux six chefs- lieux de provinces en 2004[108].

SECTION V : LE SOUTIEN DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Le renforcement du Programme de Réforme Administrative à Madagascar a été soutenu par les Organisations Internationales afin d'assurer son application.

[107] RAJAONA Noé-Line, Directeur des Etudes et de la Législation, MFPTLS, 2009
[108] RAJAONA Noé-Line, Directeur des Etudes et de la Législation, MFPTLS, 2009

§1-Le PREA ou Projet de Réforme pour l'Efficacité et de l'Administration (décret 2005-803 du 23 novembre 2005 relative au PREA)

Entamer une réforme administrative fiable et importante demande le soutien des institutions internationales. L'Etat malgache a bénéficié de ses financements extérieurs à travers des programmes financés entre autres le PREA.

A- Champ d'application du PREA

Le PREA a été institué à Madagascar en 2007.

I- Missions du PREA

Le PREA a pour missions d'une part de coordonner la gestion des priorités et la mobilisation des financements de l'ensemble des actions de réforme visant le financement et l'efficacité des prestations de l'administration. Et d'autre part d'appuyer par coaching la mise en œuvre des actions en développant une culture de résultat.

Dans un cadre plus précis, le PREA intervient dans cinq domaines à savoir : politique et finance publique ; amélioration du service public ; gestion des agents de l'Etat ; promotion avec la gouvernance et valorisation du patrimoine de l'Etat[109].

II- Fonctionnement du PREA

Les membres du PREA sont chargés de définir les priorités et les validés des stratégies proposés par l'institution, les ministères concernés et les organismes rattachés. Cela s'effectue par des conseils d'orientation et des suivis. Par la suite, ils supervisent la mise en œuvre par l'intermédiaire du comité restreint, de coordonner les actions, d'appuyer par coaching les institutions et de superviser les bureaux de gestion de projet.

Pour le fonctionnement du PREA, ce sont l'Etat, les bailleurs qui déterminent les objectifs de la réforme et les ministères concernés ont l'initiative de réforme. Ils sont responsables de leur mise en œuvre[110].

[109] Brochure du PREA
[110] Brochure du PREA

De plus, pour assurer sa coordination et renforcer sa capacité institutionnelle de l'administration à l'amélioration de l'efficacité de l'Etat, le PREA a sous sa coordination générale le PGDI, le PRIBG et l'ARA.

B- Les projets du PREA

I- Le PGDI ou Projet de Gouvernance et du Développement Institutionnel

Le PGDI est financé par l'IDA ou Association Internationale de Développement qui est la filiation de la Banque Mondiale. Ce financement a été mis en vigueur le 03 mars 2004. Ce projet a pour objectif d'assister l'Etat malgache dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté par l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation dans les opérations du gouvernement.

Il intervient également dans la gestion des affaires économiques et financières. Ses partenaires bénéficiaires sont nombreux à titre d'exemple la primature, l'administration foncière, les organes de contrôle budgétaire et financier, le BIANCO, les institutions nationales de formations comme l'ENMG, l'ENAM, etc.

II-Le PRIBG ou Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance

Le PRIBG est financé par la Banque Africaine du Développement ou FAD/BAD, un programme lancé le 04 mai 2006.

Il a pour but d'appuyer l'Administration Publique à accroitre la transparence, à améliorer l'accès de la population à une justice de confiance, à promouvoir un environnement juridique favorable au développement du secteur privé, etc. Ce projet tend à mettre en valeur la mission de l'administration[111].

Le PRIBG intervient également dans les domaines de la formation, d'assistance technique et d'équipement en matériel.

Ces partenaires bénéficiaires sont le Ministère de Finance et du Budget, le Ministère de l'agriculture, de l'Elevage et de la pêche, le Ministère de l'Environnement, etc.

[111] RAKOTONIRINA (Anjaniaina Olivia), op.cit. p.25

III- L'ARA ou l'Appui à la Réforme Administrative

L'ARA est financé par le Programme de Nations-Unies pour le développement ou PNUD établi le 20 avril 2007.

Ce projet est l'accomplissement de la mise en œuvre du MAP ou Madagascar Action Plan dans son engagement n°1 qui parle de la bonne gouvernance. Cela met en exergue l'engagement n°5 qui évoque le renforcement de la capacité des agents publics pour avoir du changement, de l'amélioration de la qualité de service fourni, de la transparence des informations et de la procédure dans tous les services, etc.

Il intervient plus précisément aux services publics les plus fréquentés par la population en l'occurrence sur la procédure judiciaire, la délivrance et la gestion de l'état civil, etc.

Les partenaires bénéficiaires de l'ARA sont surtout le Ministère de la justice, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales, etc.

§2-Le BIANCO ou Bureau Indépendant Anti-Corruption (loi 2004-030 du 09 septembre 2004 relative à la lutte contre la corruption)

La corruption est un fléau dévastateur au sein de l'Administration malgache. Le chiffre ci-après témoigne l'état de corruption sur le plan national en 2012.

Tableau 1: la récapitulation de doléances de la corruption au niveau national en 2012

SECTEURS CONCERNES	TOTAL cumulés
Justice :	53
Collectivités décentralisées :	136
Foncier : Domaine - Topo :	68
Police :	35
Gendarmerie :	131
Armée :	8
Education :	75
Santé :	20
Impôts :	7
Trésors :	3
Douanes :	8
Economie, Finances et budget :	9
Energie et Mines :	6

Institutions de l'Etat et ministères :	6
Poste - Télécommunication et communication :	6
Intérieur, Administration Territoriale :	34
Environnement, Eaux et Forêts :	16
Travaux Publics :	14
Agriculture, Elevage et Pêche :	9
Fonction publique et Travail :	5
Culture et Tourisme :	2
Décentralisation et Aménagement du Territoire :	2
Jeunesse et Sport :	3
Population, Protection sociale, Loisirs :	2
Relation internationale (Affaire Etrangère) :	1
Commerce :	2
Secteur privé :	8
Profession libérale, association et ONG :	5
Représentation diplomatique et organisation internationale :	1
Autres :	64
TOTAL :	**739**

Source: BIANCO Tuléar

Nous voyons que les secteurs le plus touchés par la corruption sont les collectivités décentralisées, la gendarmerie, le domaine foncier (domaine et topographie) et éducation. Cependant, le rapport annuel de BIANCO en 2008 a montré un taux élevé de corruption dans le secteur de la justice et de l'éducation.

A- Fonctionnement du BIANCO

C'est dans l'objectif d'affaiblir la corruption au niveau de l'Administration malgache qu'a été mis en place la CSLCC ou Comité Supérieur pour la Lutte contre la Corruption, qui a remplacé le CSI ou Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, dont la mission consiste essentiellement à développer la composante « *intégrité* » de l'Etat, du programme nationale de la bonne gouvernance à travers le Système Nationale d'Intégrité ou SNI[112].

[112] Enquête auprès du BIANCO à Tuléar

Ce même CSI a ensuite présidé à la création du Bureau Indépendant Anti-Corruption ou BIANCO en octobre 2004 en application de la loi 2004-030 du 09 septembre 2004 relative à la lutte contre la corruption.

Au début, le BIANCO a été institué par le décret n°2004-937 du 05 octobre 2004 pour mener la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Ce bureau a été officiellement mise en place le 28 octobre 2004, par la prestation de serment du Directeur General suivi de ce du personnel le 04 novembre 2004 au Palais de Justice à Anosy Antananarivo. Suivant ce décret dans ses articles 2 et 3, cette institution est dotée d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle de gestion.

Le Bureau anti-corruption est chargé de conduire la mise en œuvre de la stratégie de la lutte contre la corruption composé de trois volets correspondant au trois départements techniques du Bureau à savoir : prévention, éducation, communication et investigation.

Par ailleurs, le BIANCO a pour but essentiel d'éliminer des opportunités de corruption dans le fonctionnement de système du secteur public et privé et de conduire la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption notamment de la mise en application de la législation anti-corruption. Son siège national est à Antananarivo mais elle comprend des branches territoriales implantées au niveau provincial.

Afin d'assurer sa totale fonctionnalité, le BIANCO est doté des moyens matériels[113], humaine et financier. Cependant, il ne peut agir sans l'invitation préalable d'une personne, victime d'une corruption ou seulement au courant de la pratique de cette corruption par une plainte d'enquête sur la zone concernée.

B- BIANCO : un organe anti-corruption à vitesse limitée

Cet organe chargé de combattre la corruption a déjà intervenu dans de nombreux cas de corruption en l'amenant devant la justice. Le Bureau a également assuré divers activités d'investigation et d'éducation à travers l'exploitation des doléances reçues est les séries des sensibilisations à l'intention des différentes entités aussi bien publiques que privés.

Actuellement le BIANCO est en partenariat avec la France pour la lutte contre la corruption. Un accord des partenariats signés entre les Services Centraux de Prévention de la

[113] Matériels d'équipement qui lui permet d'assurer les démarrages de ses activités, matériels acquis principalement sur financement conjoint de l'Etat malgache et du gouvernement Norvégien

Corruption ou SCPC à la France le 10 septembre 2012. Ce partenariat sera axé sur le renforcement des capacités dans la lutte contre la corruption, l'échange et le partage des bonnes pratiques entre les deux entités[114].

Cependant, la transparence totale de cet organe n'est pas déterminante c'est-à-dire que dans sa lutte il ne s'attaque qu'au faible. On dit que la corruption n'existe que pour les petits gens, les « *petits poissons* ». Les personnes de très haute importance, les hauts fonctionnaires de l'Etat, les personnalités influentes « *gros poissons* » sont des catégories des personnes que le BIANCO attaque rarement. Le reproche adressé à cette institution est qu'elle sélectionne ses victimes[115].

§3-Une Organisation Internationale de lutte : « *Transparency International* » ou TI

A- Historique et vocation de TI

La TI est une organisation Internationale non gouvernementale qui compte des sections nationales dans plus d'une centaine de pays dont Madagascar[116]. Elle est consacrée à la lutte contre la corruption et son secrétariat se trouve à Berlin.

Cette organisation non gouvernementale a pour mission principale de lutter contre la corruption des gouvernements et institutions gouvernementales mondiales.

Elle agit en tant qu'une simple observatrice et son rôle se borne à suivre uniquement l'évolution de phénomène de la corruption dans le pays c'est-à-dire à les comparés, les classés par a d'autre pour inciter à la réaction du gouvernement et de la population par l'IPC ou l'Indice de la Perception de la Corruption. En 2013, la TI a publié le baromètre mondial de la corruption et pour la première fois Madagascar y figure[117]. L'IPC est un indice qui classe les pays en fonction du degré de corruption comme dans le secteur administratif.

[114] www.lequotidien.mg
[115] www.lexpressmada.com
[116] www.transparancy-madagascar.org
[117] www.lagazette-dgi.com

B- Les sections de TI à Madagascar

I- La TI-IM ou la Transparency International-Initiative Madagascar

La TI-IM est la section malgache de TI. Elle suit le principe de TI mais reste indépendante dans le choix de ses activités et dans la recherche de financement. Elle a été fondée en 1997 et devenue une section de TI en 2002.

L'objectif principal de TI-IM est de réduire la corruption à Madagascar et a apporté un changement systématique. Elle effectue une étude diagnostic sur les causes et les incidences de corruption, mène des actions en vue d'un changement systématique au sein de système judiciaire, administratif, économique et politique et enfin mobilise les organisations de la société civile pour sensibiliser sur les effets pervers de la corruption[118]. Il sensibilise surtout l'opinion publique sur l'importance de lutte contre la corruption et a apporté de soutien de lutte à Madagascar.

Par rapport à sa situation de 2012, Madagascar a diminué dans la lutte contre la corruption selon l'Indice de Perception de la Corruption (IPC). La Banque Mondiale et la Banque Africaine pour le développement (BAD) ont établi l'IPC 2013 des notes variant de 22 à 38/100 pour Madagascar. Pour l'année 2014 le TI-IM va se lancé sur le secteur forestier avec la coopération allemande car actuellement, le secteur forestier figure parmi les secteurs les plus touchés par la corruption à Madagascar[119].

II-Le CAJAC ou Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne

Le CAJAC de TI fut lancé en 2003 et celui de Madagascar est opérationnel depuis le mois d'août 2010[120]. C'est un projet financé par l'Union Européenne à Madagascar. On le retrouve à Antananarivo et dans les 22 régions.

Le CAJAC est presque implanté dans le monde. L'objectif visé est de renforcer le pouvoir des citoyens pour que ces derniers ne demeurent pas impuissants devant le cas de la corruption dont ils ont été victimes ou témoins.

[118] www.transparency-madagascar.org
[119] Courrier de Madagascar, **le BIANCO dénonce l'inexistence de poursuite**, n°1294 du 4 décembre 2013, p.2
[120] Enquête auprès de CAJAC à Tuléar

Ainsi dans l'année 2012, le TI-IM à travers le CAJAC s'est focalisé sur deux volets. D'une part, de traiter les actions réalisées en amont pour faire connaitre le CAJAC et amène les gens à contester l'acte de corruption. D'autre part, à consacrer aux activités de la cellule juridique du CAJAC en tant que fournisseur de conseil et d'assistance juridique gratuit.

Tableau n°2 : secteurs dénoncés comme étant sources de corruption en 2012

SECTEURS CONCERNES	TOTAL EN POURCENTAGE
Administration Pénitentiaire	3°/°
Commune	15°/°
Concours Administratifs	1°/°
Services des domaines	4°/°
Education	9°/°
Fokontany	6°/°
Gendarmerie	30°/°
Services des Impôts	2°/°
Inspection du Travail	1°/°
Police	6°/°
Service de la Santé	3°/°
Tribunal	13°/°
Autres	6°/°

Source : CAJAC Tuléar

Ce tableau indique les nombres de doléances que le CAJAC a reçue en 2012. On constate que le secteur le plus touché est la gendarmerie, la commune et le tribunal.

La fourniture gratuite de conseils ainsi que les actions visant à des changements structurels sont les bases de ses activités. La mobilisation du CAJAC dans chaque province a apporté d'énorme encouragement à la population malgache de dénoncer la corruption. Le CAJAC a pu constater parmi les dénonciations qu'il a reçu que c'est la gendarmerie et la police sont les plus citées. En effet, presque 30% des cas sont reliés à la corruption de cette entité.

§4-La Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences ou GPEEC (décret n° 2011-175 du 26 avril 2011)

A- Les objectifs de l'établissement de GPEEC

La GPEEC est la conception, la mise en œuvre et le suivi de politique et de plans d'actions cohérents visant à réduire, de façon anticipée, les écarts entre les besoins en

ressources humaines et celles disponibles pour l'administration publique, en terme d'effectifs et de compétences, en fonction de son plan stratégique ou au moins d'objectifs à moyen terme bien identifiés[121].

Elle a des objectifs principaux qui déterminent sa fonctionnalité comme de produire des informations fiables pour les prises de décisions justes et efficaces, de maîtriser les effectifs des agents de l'Etat, de normaliser les emplois publics, de programmer le recrutement dans l'Administration Publique et d'optimiser et de valoriser les compétences des agents de l'Etat[122].

La GPEEC incite les services à mettre en place des moyens et des procédures pour accélérer le temps de réponse aux demandes des usagers et donner plus de transparence aux délais de traitement des dossiers. Sa nécessité est aussi de renouveler les personnels, de maintenir de façon durable les compétences des agents pour la bonne marche de service et de sensibiliser la modernisation des outils et des procédures de travail Nouvelle Technologie de l'Information et de Communication (NTIC)[123].

C'est le Ministère de la Fonction Publique qui est chargé du pilotage par le biais de la Direction chargées des Ressources Humaines de l'Etat[124]. Cette direction est surtout chargée d'appuyer les responsables des ressources humaines des ministères et institutions dans la conception des « *plan GPEEC* », de coordonner, de centraliser et de suivre l'application de ce plan.

La condition préalable de réussite de GPEEC demande surtout une volonté politique forte et une implication de l'encadrement ; une harmonisation des outils informatique de recueil et de gestion des informations (Système de Gestion Informatisée des Personnels) et la mise en place d'un observatoire de l'emploi public comme la comptabilisation des effectifs.

B- Le comité de GPEEC

Selon l'article 6 du même décret, qu'un comité GPEEC est mise en place et composé des Directeurs ou Responsables en Ressources Humaines de chaque Ministère et Institution,

[121] Article 2 du décret n° 2011-175 du 26 avril 2011 instituant le système de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences dans la Fonction Publique

[122] Article 15 du décret n° 2011-175 du 26 avril 2011 instituant le système de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences dans la Fonction Publique

[123] FANJANARIVO (Pascaline Symonette), op.cit, p.101

[124] Article 4 du décret n° 2011-175 du 26 avril 2011 instituant le système de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences dans la Fonction Publique

des Responsables de la formation de chaque établissement public de formation, des Directions Générales du contrôle financier et du Directeur de la solde et des pensions.

Ce comité est chargé de définir la politique nationale en matière de gestion des ressources humaines de l'Etat, de veiller à la cohérence de la demande GPEEC dans son ensemble, de sensibiliser et de mobiliser les acteurs dans la mise en œuvre de la GPEEC[125], etc.

Elle institue la responsabilité de chaque directeur ou responsable en ressources humaines des ministères et des institutions. Des attributions spécifiques leurs sont attribués afin d'assurer la mise en place de GPEEC au sein de la Fonction Publique comme d'établir annuellement le « *plan GPEEC* » de son ministère ou institution et d'assurer son application effective ou encore de proposer des solutions efficaces.

Ce comité se réunit deux fois par an en séance plénière et des réunions extraordinaires sont organisées sur l'initiative du Ministère de la Fonction Publique.

Cependant, du plan pratique, ce programme de réforme n'est pas encore en application, il y a juste une proposition de texte.

[125] Article 7 du décret n° 2011-175 du 26 avril 2011 instituant le système de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences dans la Fonction Publique

CHAPITRE II : UNE VISION FUTURE SUR LA BONNE APPLICATION DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE A MADAGASCAR

Toute Administration Publique est au service de l'Etat dont elle assure la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle politique destinées à assurer sa reproduction.

Pour comprendre le changement dans l'Administration, l'objectif de la présente section est d'apporter des perspectives qui renforceraient les stratégies de réformes au sein de l'Administration malgache.

SECTION PREMIERE : COMPRENDRE LE CHANGEMENT DANS L'ADMINISTRATION

Il ne suffit plus désormais d'adopter des réformes motivantes pour répondre au besoin d'établir une réforme réussie mais de comprendre l'utilité du changement administratif.

La modernisation actuelle introduit une image nouvelle de l'Administration en facilitant l'application des activités administratives.

La réforme et le changement sont deux conceptions distinctes mais étroitement liés. La réforme est considérée comme le moyen pour les pouvoirs publics de produire du changement. C'est une activité délibérée comme le moyen pour les processus, les procédures, les attitudes et les comportements. Le changement, quant à lui, est le fruit de la mise en œuvre de la réforme qui se traduit par un nouvel environnement administratif ou des nouvelles dispositions institutionnelles.

La perception de problèmes présents et futurs d'une administration, qu'elle soit publique ou privée, incite à mettre en œuvre des changements. Cependant, les réformes exigent un bon stock de solutions potentielles aux problèmes présents ou futurs, lesquelles sont parfois fortement tributaires des modes intellectuels ou pratiques en matière de résolution des problèmes.

Malheureusement, l'élaboration de réformes est dans l'objectif des dirigeants malgache mais l'effort que ce soit intellectuel ou matériel pour y parvenir sont insuffisants. De plus que l'Etat malgache dépend d'aides des bailleurs de fond. Comprendre l'idée de réforme à Madagascar est pour les dirigeants d'établir un texte mais pas de le mettre en pratique. Le plus

important est de comprendre pourquoi on a besoin de réforme qui nous conduit au changement.

SECTION II : ADOPTION D'UN COMPORTEMENT BIEN STRUCTURE

L'idée de l'élaboration d'une réforme Administrative demande tout d'abord un effort considérable, de gageure de la part de l'Etat. Et ensuite des personnels et des publics car la moindre négligence entraine directement la défaillance. Par exemple, il est avéré de ne rien cacher sur les stratégies à établir parce que la manque d'information et de communication peut accroitre l'incertitude et la manque de confiance. Par conséquent, provoque une résistance au changement.

La manque d'homogénéité de la réforme et de la compatibilité avec d'autres mesures de réformes peuvent entrainer de la confusion et suscitent une opposition. Ce qu'il faut tenir compte dans le cas de réforme est que les objectifs poursuivis par l'Etat doivent être compatibles avec d'autres mesures de réforme pour faciliter l'acceptation et la gestion du changement.

L'importance de la compatibilité permet d'éviter la confusion et les effets secondaires négatifs et favoriser l'avènement du changement.

La réussite d'une réforme administrative demande la participation active des agents de l'Etat. Or, si la peur et l'incertitude les contraignent face à un nouvel environnement de travail cela cause une opposition à une action de réforme. Les fonctionnaires tendent à éviter l'introduction de Réforme Administrative si par exemple cette réforme les oblige à manipuler les matériels informatisés dont la plupart des fonctionnaires ne maîtrisent pas toujours par insuffisance de formation.

Comprendre le changement demande à mobiliser les fonctionnaires à suivre la réforme mais ce n'est pas le cas à Madagascar, on les oblige. Cette action de réforme doit être expliquée clairement aux agents de l'Etat car c'est eux sont les personnages qui va effectuer les actions administratives à travers les administrés.

SECTION III : LE PUBLIC DOIT ETRE INFORME DES RÉFORMES

Le monde actuel est très concurrentiel et exigeant. La société est mieux informée et attend plus des organisations publiques comme des organisations privées.

Cependant, la plupart des réformes administratives effectuées à Madagascar est mal visée envers les usagers. Le fait que le changement soit imposé peut entrainer une opposition à l'action de réforme par les usagers.

En général presque la totalité de la population malgache sont des analphabètes et des agriculteurs qui ne comprennent pas les fonctionnements des programmes de réformes. Cela dit, le changement peut être perçu différemment par les gens se situant à des niveaux différents de l'organisation. Ainsi, ce qu'il faut faire c'est de mobiliser toutes ses catégories de gens en élaborant des stratégies de sensibilisation.

La non mobilisation de ses catégories de personne peut entrainer de trouble au sein de la réforme car la manque d'information et de communication augmentent le niveau de manque de confiance au sein de l'administration. Si la mobilisation est forte au sein des usagers, cela accroitrait la chance d'acceptation de réforme et de sa réussite.

Madagascar a déjà effectué de réforme sur sa Fonction Publique depuis 1991 mais les résultats sont insatisfaisants. Cette réforme n'a apporté que des difficultés au sein des agents de l'Etat. L'une des raisons qu'elle est mal menée[126].

Ce qui manque à Madagascar, c'est la participation du public à la détermination du programme de réforme afin d'obtenir le soutien et la négociation entre les groupes d'organisations ou des associations nationales.

[126] RAZAFINDRAKOTO (Mireille) et ROUBAUD (François) op.cit p. 43-60

CONCLUSION

La réforme de l'Administration Publique est un sujet d'actualité en ce temps où l'une des préoccupations majeurs des gouvernants c'est de la réformée et de la modernisée.

Presque dans le monde, la situation de l'Administration Publique est en état critique. C'est pour cela que la mesure et les dispositions de faire la réforme sont très débattues au niveau mondial. Notre étude sur la réforme de l'Administration Publique s'est focalisée d'une manière générale. On s'est contenté d'analyser les réformes de l'Etat malgache d'une manière globale.

A Madagascar, malgré l'effort de la décentralisation administrative, la plupart des activités administratives s'effectuent encore au niveau central. Les Collectivités Territoriales Décentralisées reçoivent peu de pouvoir pour gérer leurs affaires locales. En majorité tout dépend de la décision du pouvoir central. Cependant le système administratif basé sur la décentralisation effective qui est une politique d'administration territoriale appropriée peut rendre le développement rapide et durable du pays. Ce cadre de l'approche favorise le dynamisme dans le développement des Collectivités Territoriales Décentralisées qui conduit à une véritable croissance du développement Administratif.

Les difficultés que rencontrent l'Administration Publique malgache depuis longtemps ont apporté des retards au niveau des activités administratives. Il y a l'avènement excessif de la corruption, de la politisation de l'administration, de l'attitude irresponsable et non motivé des agents de l'Etat, des carences en matériel et vétuste, de la mauvaise répartition du personnel et des tâches, etc. L'Administration Publique ne répond plus aux demandes des usagers.

L'Administration se dégrade de jour en jour ce qui incite les dirigeants malgache a relancé un programme de réforme administrative. Les stratégies ont été établies par l'Etat en réaction face à ces problèmes. Il y a eu des améliorations au niveau des agents de l'Etat et au niveau de l'Administration en générale. Cela a été effectué pour renforcer la satisfaction des usagers qui n'ont plus confiance à l'Administration.

Dans ses perspectives, il y a eu la participation des organismes internationaux comme la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire Internationale qui ont soutenu l'Etat malgache pour réaliser des divers projets de réformes administratives comme le PREA, le PGDI et l'ARA.

Avoir des fonctionnaires intègres, efficaces et agissants avec professionnalisme dans l'exécution des services publics sont très utiles au fonctionnement de l'administration.

Dans le cadre spécifique d'une réforme réussie, les mesures de réformes doivent être accompagné par la volonté des dirigeants, de changer de mentalité et d'adapter une nouvelle culture administrative. Cependant parvenir à une administration en développement qui exige beaucoup d'effort de la part de tous les personnes susceptibles d'y participer à sa réalisation. Ainsi la réorientation de l'Administration vers une bonne gouvernance est parmi les bonnes méthodes pour mesurer les résultats de réforme.

Vu les efforts déjà effectuées pour parvenir au Développement Administratif, une stratégie conforme à la réalité face aux grands défis est nécessaire pour le devenir de Madagascar à un résultat palpable.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages

MASSIOT (Michel), **L'organisation politique et administrative, financière et judiciaire de la République Malgache,** édition de la librairie de Madagascar, Collection les Codes Bleus malgaches, Antananarivo, 1970, 273p

RAZAFINDRAKOTO (Mireille) et ROUBAUD (François) Economiste IRD, **Vingt ans de réforme de la fonction publique malgache**, Paris, 2001,60p

FANJANARIVO (Pascaline Symonette), **Madagascar Technologie de l'Information et de la Communication (TIC)**, Edition CERIC, Antananarivo, 2010,101p

La collaboration de LABATUT (F), RAHARINARIVONIRINA (R) et. RAJAONA (S), **Madagascar Etude Historique**, Edition Nathan, Paris, 1969, 209p

GLOGUEN (Philipe), **Le guide du routard Madagascar**, Code ROUTARD, Hachette livre (hachette tourisme), Paris, 2001, 399p

II- Textes

Constitution de la Quatrième République malgache de 2010

Constitution de la Troisième République malgache de 2007

Loi n°2004-030 du 09 septembre 2004 portant lutte contre la corruption

Loi n°2004-001 du 17 juin 2007 relative aux régions

Loi n°2003-011 du 03 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires

Loi n°94-025 du 17 novembre 1994 relative au Statut Général des Agents non encadré de l'Etat

Loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivisées territoriales décentralisées.

Ordonnance n°76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation et aux fonctionnements des collectivités décentralisées

Ordonnance n°92-005/ HAE du 07 juillet 1992 portant statut spécial du corps des inspecteurs d'Etat

Code pénal malgache

Décret n°2001-175 instituant le système de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences dans la Fonction Publique.

Décret n°2007-564 du 03 juillet 2007 fixant la composition ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Fonction Publique.

Décret n°2005-012 du 11 janvier 2005 modifié par le décret par le n°2008-869 du 11 août 2008 relatif aux attributions et aux compétences du chef de district.

Décret n°2004-796 du 17 aout 2004 relatif à l'organisation de Commission Administrative Paritaire (CAP).

Décret n°2004-859 du 17 novembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, aux fonctionnements et aux attributions des régions.

Décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003 portant code de déontologie de l'administration et code de conduite des agents de l'Etat.

Décret n°97-1220 relatif à la Direction Général du Contrôle de Dépense Engagée

Décret n° 2011-175 du 26 avril 2011 instituant le système de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des emplois et des compétences dans la Fonction Publique

Décret n°2009-804 fixant les attributions du Ministère de la Fonction Publique, du travail et les lois sociales que l'organisation générale de son Ministère

Décret n°97-1220 organise et fixe les règles de fonctionnement de l'Inspection Générale de l'Etat

Décret n° 97-1219 instituant une Inspection Générale de l'Etat

Circulaire n° 108 /PM/SGG du 09 octobre 2002 fixant le dispositif de facilitation de l'exécution et du contrôle des dépenses publique dans le cadre des mesures d'urgence

III- **Autres documents**

Madagascar Action Plan (MAP)
Brochure PREA

RANDRIANTSIMANIRY (Damoela), cours ENAM, 2008

OUMAROU Moussa document de travail n°2 programme d'administration et d'inscription du travail, Réforme de l'administration publique des pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) impacts et perspectives, bureau international du travail- Genève, juin 2009

Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté(DSRP), mai 2003, 115p

RAKOTONDRAMIHAMINA (Jean de Dieu), Droit de la Fonction Publique malgache, cours à l'Institut Nationale de Formation Administrative (INFA), premier envoi, 2012

La gazette Courrier de Madagascar, le BIANCO dénonce l'inexistence de poursuite, n°1294 du 4 décembre 2013

Grille indiciaire malgache de 2010

Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget de l'Etat malgache, manuels de procédures et d'exécution (version projet) Contrôle Financier (CF) et Commission des Marchés Publiques (CMP), 2003

IV-**Thèse**

RAKOTONIRINA (Anjaniaina Olivia), **Développement et Administration Publique à Madagascar**, maîtrise en science politique, Université d'Antananarivo, 2007

BATONON (Mègnissè Helnide Lisette), **La motivation dans la Fonction Publique Béninoise**, Mémoire de fin de formation, Ecole Nationale d'Administration(ENA), 1996, 65p

ANDRIANARIMALALA (Mamy Fanomezantsoa), **Administration territoriale : théorie et situation à Madagascar**, maîtrise en science économique, Université d'Antananarivo, 2011, 70p

V- **Visites**

Direction Régionale du Ministère de la Fonction Publique du Travail et des Lois Sociales (MFPTLS) à Tuléar

Fokontany Betania de Tuléar

Enquête auprès de CAJAC de Tuléar

Enquête auprès de CDE de Tuléar

Enquête auprès de l'Université de Tuléar

Enquête auprès de l'établissement public de la santé de Tuléar

Enquête auprès de la Direction du palais faritany de Tuléar

Sites internet

www.mfptls.gov.mg

www.lequotidien.mg

www.lematin.mg

www.transparancy-madagascar.org

www.lexpressmada.com

www.lagazette-dgi.com

www.vie-publique.fr

http://fr.wikipedia.org

http://www.paixetdeveloppement.net/wp-content/uploads/2012/07/190.png

http://www.memoireonline.com/07/09/2225/m-etude-dimpact-stratéq-du-map-madagascar-html

http// :fr.jurisperia.org/index.php/droit administratif

http://www.oboulo.com/bonne-gouverance-developpement-18656.html

http://www.idheap.ch/idheap.ns

ANNEXE N°1

EXTRAIT DE LA CONSTITUTION DE LA QUATRIEME REPUBLIQUE 2010

DE L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITES ET DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

SOUS-TITRE PREMIER

De l'organisation

Chapitre I

Des dispositions générales

Article 139.- Les Collectivités territoriales décentralisées, constituées des Communes et des Régions, sont organisées au sein des Provinces Autonomes.
Les Provinces Autonomes, organisées en collectivités territoriales décentralisées et succédant aux anciens Faritany, sont des collectivités publiques dotées de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière, ainsi que d'un organe délibérant et d'un organe exécutif.
La délimitation, la structure et les compétences des Régions et des Communes sont déterminées par une loi organique portant Statut général des Provinces autonomes dont l'initiative relève des Présidents provinciaux et des Sénateurs.
Les collectivités territoriales décentralisées bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.
Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.
Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.
Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

Article 140.- Sous réserve des dispositions de la présente Constitution, chaque Province Autonome gère démocratiquement et librement ses propres affaires dans le cadre de la loi organique portant statut général des Provinces autonomes, adoptée conjointement par les Conseils provinciaux et le Parlement.

Article 141.- La circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux est libre entre toutes les provinces autonomes et à l'intérieur de chaque province.

Article 142.- Toute sécession ou tentative de sécession d'une ou plusieurs provinces autonomes est interdite.

Les auteurs de tels actes portant atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité nationale se rendent coupables de crime contre la nation et sont passibles de la peine maximale prévue par le Code pénal.
Est nul de plein droit, tout acte ou toute mesure de nature à porter atteinte à l'unité de la République ou à mettre en péril l'intégrité du territoire national pris par une autorité d'une Province Autonome. La nullité est constatée par le Conseil d'État.

Article 143.- Si un organe d'une Province Autonome agit, soit en violation de la Constitution ou de la loi, soit de façon à porter atteinte à l'intérêt général ou à l'intérêt d'une ou de plusieurs provinces autonomes, le Président de la République peut, après une mise en demeure par le Gouvernement de mettre un terme à ces actes restées sans effet, prendre toutes les mesures nécessaires au redressement de la situation. Il peut également démettre de leur fonction les personnalités fautives après consultation d'une commission mixte de députés et de sénateurs. Les modalités d'application du présent article seront déterminées par une loi organique.

Article 144.- Le Président de la République, après consultation du Président Provincial et du Sénat, peut, par décret pris en Conseil des Ministres, prononcer la dissolution du Conseil Provincial d'une Province.

Article 145.- L'Etat est représenté auprès des Provinces autonomes par un haut fonctionnaire, dénommé Délégué Général provincial du Gouvernement. Il est Chef des services déconcentrés de l'Etat dans la province.
A cet effet, il est chargé de veiller :
- au respect par les autorités provinciales de la répartition des compétences entre l'Etat et les provinces autonomes,
- à toutes dispositions législatives et réglementaires ainsi que tous actes et conventions des organes provinciaux de son ressort qu'il estime contraires à la légalité.
Les modalités de nomination et les attributions de ce haut fonctionnaire sont fixées par la loi.

Article 146.- Les structures, les compétences, les ressources et le patrimoine des Provinces autonomes sont fixés par la loi organique portant statut général des Provinces autonomes.

Chapitre 2

Des structures

Article 147.- Dans les provinces autonomes, les fonctions exécutives et législatives sont exercées par des organes distincts.
La fonction exécutive est exercée par l'exécutif provincial composé d'un Président Provincial et de Commissaires provinciaux.
Le Président Provincial est élu par le Conseil Provincial parmi ses membres, pour un mandat de cinq ans renouvelable.
Il est responsable devant le Conseil Provincial.
Il est le Chef de la Province Autonome.
A ce titre, il assure les fonctions dévolues au Chef de l'exécutif par la loi organique déterminant le Statut général des Provinces autonomes.
Le Président Provincial nomme les Commissaires provinciaux et met fin à leurs fonctions.
Le nombre des Commissaires est limité à douze au maximum.

Le Président Provincial est le Chef de l'Administration dans sa province.

Article 148.- Les conditions relatives au fonctionnement de l'exécutif provincial, aux désignations et aux mandats de ses membres, à leurs attributions, ainsi que le rapport entre l'exécutif et le Conseil Provincial sont fixées par la loi organique fixant le Statut général des Provinces autonomes.

Article 149.- La fonction législative est exercée par le Conseil Provincial conformément aux dispositions de la présente Constitution et de la loi organique portant Statut général des Provinces autonomes.

Les membres élus au Conseil provincial le sont pour cinq ans. Les élections ont lieu au suffrage universel direct. Leur mandat est renouvelable.

Les députés à voix consultative et les sénateurs à voix délibérative son membres de droit du Conseil Provincial.

SOUS-TITRE 2

Des compétences

Article 155.-Relèvent de la compétence exclusive de l'Etat, les matières attachées à l'exercice de la souveraineté nationale. L'Etat exerce les matières non assumées à d'autres niveaux de pouvoir.

Relèvent de la compétence des Provinces Autonomes les matières qui intéressent spécifiquement les provinces.

La détermination de la compétence des provinces autonomes, par rapport à la compétence exclusive de l'Etat, est fixée dans une Loi organique portant statut des Provinces autonomes en accord avec le Président de la République et le Sénat.

Article 156.-La loi de l'Etat prime les actes des Organes délibérants des Provinces Autonomes.

Dans les autres domaines étrangers à la compétence exclusive de l'Etat, les provinces autonomes ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que l'Etat ne fait pas usage de son droit de légiférer.

Toutefois, l'Etat retrouve son droit d'intervention lorsqu'il est nécessaire de :

régler une question non résolue par les provinces autonomes ; éviter qu'une loi d'une Province Autonome n'affecte les intérêts d'une autre Province Autonome ; assurer la protection de l'unité juridique ou économique et l'homogénéité des conditions de vie au-delà des limites d'une Province Autonome.

Article 157.-Les Provinces Autonomes assurent avec le concours du pouvoir central, la sécurité publique, la défense civile, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, l'amélioration du cadre de vie.

Dans ces domaines, la loi détermine la répartition des compétences en considération des intérêts nationaux et des intérêts locaux.

SOUS-TITRE 3

Des ressources et du patrimoine

Article 158.-La province dispose de l'autonomie financière.

Elle élabore et gère librement son budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques.

Article 160.- Les ressources d'une Province Autonome comprennent également :
le produit des impôts et taxes votés par son Conseil Provincial et perçus directement au profit du budget de la province ; la loi détermine la nature et le taux maximum de ces impôts et taxes en tenant dûment compte des charges assumées par les provinces et de la charge fiscale globale imposée à la Nation ;
la part qui lui revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'Etat ; cette part qui est prélevée automatiquement au moment de la perception est déterminée par la loi suivant un pourcentage qui tient compte des charges assumés globalement et individuellement par les provinces autonomes et assurer un développement économique et social équilibré entre toutes les provinces autonomes sur l'ensemble du territoire national ;
le produit des subventions affectées ou non affectées consenties par le budget de l'Etat à l'ensemble ou à chacune des provinces autonomes pour tenir compte de leur situation particulière, ou pour compenser, pour ces provinces autonomes, les charges entraînées par des programmes ou projets décidés par l'Etat mis en œuvre par les provinces autonomes ;le produit des aides extérieures non remboursables et le produit des dons à la Province Autonome ;les revenus de leur patrimoine.

ANNEXE N°2

EXTRAIT DE LA CONSTITUTION REVISEE 2007

DE L'ORGANISATIONTERRITORIALE DE L'ETAT

Sous-titre premier

De l'organisation

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Article 134 - Les Collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités.
Elles possèdent un patrimoine comprenant un domaine public et un domaine privé qui sont délimités par la loi.
Les terres vacantes et sans maître font partie du domaine de l'Etat.

Article 135 - Les Collectivités territoriales décentralisées disposent d'un pouvoir réglementaire.
L'Etat veille à ce que le règlement d'une Région n'affecte pas les intérêts d'une autre Région.
L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les Collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional par des dispositifs de péréquation.

Article 136 - Les Collectivités territoriales décentralisées assurent, avec le concours de l'Etat, la sécurité publique, la défense civile, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, l'amélioration du cadre de vie.
Dans ces domaines, la loi détermine la répartition des compétences en considération des intérêts nationaux et des intérêts locaux.

Article 137 - Les Collectivités territoriales décentralisées jouissent de l'autonomie financière.
Elles élaborent et gèrent leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques.
Les budgets des Collectivités territoriales décentralisées bénéficient de ressources de toutes natures.

Article 138 - Les Collectivités territoriales décentralisées de la République sont les Régions et les Communes.

La création et la délimitation des Collectivités territoriales décentralisées doivent répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle. Elles sont décidées par la loi.
La dénomination de chaque Collectivité territoriale décentralisée peut être modifiée par décret en Conseil des Ministres après consultation des autorités régionales concernées.

Article 139 - Les Collectivités territoriales décentralisées s'administrent librement par des assemblées qui règlent, par leurs délibérations, les affaires dévolues à leur compétence par la présente Constitution et par la loi.
Ces délibérations ne peuvent pas être contraires aux dispositions Constitutionnelles, législatives, et réglementaires.

Article 140 - L'Etat est représenté auprès des Collectivités territoriales décentralisées par un fonctionnaire.

CHAPITRE II
Des Régions

Article 141 - Les Régions ont une vocation essentiellement économique et sociale.
En collaboration avec les organismes publics ou privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de leur ressort territorial et assurent, à ce titre, la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.
La Région constitue un pôle stratégique de développement.

Article 142 - Dans les Régions, les fonctions exécutive et délibérante sont exercées par des organes distincts.

Article 143 - La fonction exécutive est exercée par un organe dirigé par une personnalité élue selon les conditions et modalités fixées par la loi.
Cette personnalité est le premier responsable de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de sa Région.
Elle est le Chef de l'Administration dans sa Région.

Article 144 - La fonction délibérante est exercée par le Conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel direct et selon les conditions fixées parla loi et les règlements.
Les Parlementaires sont membres de droit du Conseil régional.

Article 145 - La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil régional ainsi que le mode et les conditions d'élection de ses membres sont fixés par la loi.

CHAPITRE III

Des Communes

Article 146 - Les Communes sont des Collectivités territoriales décentralisées de base.
Les Communes sont urbaines ou rurales en considération de leur assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée.

Article 147 - Les Communes concourent au développement économique, social et culturel de leur ressort territorial. Les compétences de la commune tiennent compte essentiellement des principes Constitutionnels et légaux ainsi que du principe de proximité, de promotion et de défense des intérêts des habitants.

ANNEXE N°3

EXTRAIT DE STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES
(Loi 2003-011 du 03 septembre 2003)

DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

CHAPITRE PREMIER
Droits des fonctionnaires

***Article 5*.** Pour l'application du présent Statut, il n'est fait aucune discrimination de sexe, de religion, d'opinion, d'origine, de parenté, de fortune, de conviction politique ou d'appartenance à une organisation syndicale.

Article 6. Le fonctionnaire a droit, conformément aux dispositions fixées par la Loi pénale, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, à la protection de l'Administration dont il relève, contre les menaces, outrages, violences, injures ou diffamations, qu'elle qu'en soit la nature, dont il peut faire l'objet et à la réparation, le cas échéant, du préjudice qui en est résulté.
Ces protections et réparation s'étendent à son conjoint, à ses enfants à charge et à ses biens.
L'Etat, tenu dans les conditions prévues aux alinéas précédents, est subrogé aux droits de la victime.
Il dispose d'une action directe qu'il peut exercer au besoin, par voie de Constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

Article 7. Lorsqu'un fonctionnaire est poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, l'Administration dont il relève doit le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable. Dans le cas contraire, le fonctionnaire responsable est poursuivi les juridictions compétentes

Article 8. En cas d'accident survenu à un fonctionnaire, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et ayant entraîné une incapacité totale ou partielle permanente constatée par un médecin agréé. L'Administration est tenue, après avis du Conseil de Santé, de réparer, le préjudice subi sous forme d'une indemnité définitive et irrévocable, fixée par la Commission de Réforme.
Toutefois, si l'accident s'est produit hors de l'exercice de ses fonctions, l'Etat n'est pas tenu par l'obligation de réparer.
Il en est de même pour les maladies contractées par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et dans ses lieux de travail et ayant les mêmes incapacités.
Les conditions, les taux et les modalités d'application du présent article sont fixés par décret pris en Conseil de Gouvernement.

Article 9. Le droit syndical et la liberté d'association sont reconnus aux fonctionnaires.
Les organisations syndicales des fonctionnaires légalement constituées, sont tenues de déposer leurs statuts et la liste des membres de leur bureau auprès de la ou des autorités hiérarchiques dont dépendent les fonctionnaires appelés à en faire partie et auprès du Ministère chargé de la Fonction Publique.
Les syndicats peuvent ester en justice devant toute juridiction s'ils justifient de leurs intérêts à l'action. Ils peuvent se pourvoir contre les actes réglementaires concernant les statuts ou régime du personnel et contre les décisions individuelles portant atteintes aux droits et intérêts collectifs des fonctionnaires.
Le fonctionnaire a le droit d'exercer les activités syndicales et associatives pendant les heures de service et ou en son lieu de travail, sous réserve d'informer l'autorité hiérarchique directe, conformément aux textes en vigueur.

Article 10. Le fonctionnaire peut bénéficier d'un congé pour éducation dans les domaines social, civique, et syndical.

Article 11. Le droit de grève est reconnu aux fonctionnaires pour défendre leurs intérêts professionnels collectifs et à effectuer dans le cadre du respect de la législation en vigueur, sous réserve de l'observation d'un délai de préavis de quarante-huit heures.

Article 12. Sont autorisées, les activités privées lucratives du fonctionnaire ou de son conjoint, non soumises au contrôle de son administration ou service, préservant l'honneur de sa profession et ne s'exerçant pas dans le domaine et au détriment de ses obligations directes découlant du présent Statut.

Obligations des fonctionnaires

Article 13. Le fonctionnaire est tenu à l'obligation est tenu à l'obligation de ponctualité, d'assiduité; de plein emploi, d'honnêteté et de neutralité.

Article 14. Le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable, à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques, de l'exécution des ordres qu'il a donnés à ses subordonnés ainsi que de l'autorité qui lui a été conférée.
Il a l'obligation de rendre compte à son supérieur hiérarchique, de l'exécution des missions qui lui sont confiées et, le cas échéant, des raisons qui n'ont pas permis leur exécution.
Il n'est dégagé d'aucune des obligations qui lui incombent, par la responsabilité propre de ses subordonnés, sauf en cas de force majeure ou d'abus de fonction.
L'Administration met à la disposition du fonctionnaire des moyens et un environnement adéquats à la bonne marche et à l'exécution du service.

Article 15. Indépendamment des règles instituées par le Code pénal, en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle.
Tout détournement et toute communication, contraire aux règlements, de pièces ou documents de service à des tiers, sont formellement interdits disciplinaires jusque et y compris la révocation.

TITRE VII
Organes consultatifs-Avancement-Récompense-Discipline

CHAPITRE PREMIER

Organes consultatifs

Article 39. Il est créé, par corps de fonctionnaire, une Commission Administrative Paritaire appelée à connaître des questions de recrutement, de titularisation, d'avancement et de discipline intéressant le personnel de ce corps.
Cette commission, composée de représentants de l'Administration et de représentants du personnel élus au scrutin uninominal, a un caractère consultatif.
Toutefois, toute décision qui, le cas échéant, ne suit pas l'avis de la Commission Administrative Paritaire érigée en Conseil de discipline, doit être motivée.
La composition et les attributions de cette commission ainsi que le mode de désignation de ses membres sont fixés par décret pris en Conseil de Gouvernement, après avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique.

Article 40. Il est institué un Conseil Supérieur de la Fonction Publique, organisme à caractère consultatif appelé, dans les cas prévus au présent Statut Général, à donner des avis sur les projets de lois et règlements concernant la Fonction Publique.
Il est également consulté sur les questions relatives aux différents statuts des fonctionnaires.
Il est saisi de toutes questions à caractère général intéressant les fonctionnaires et la Fonction Publique.
La composition du Conseil Supérieur de la Fonction Publique ainsi que les règles relatives à son organisation et à son fonctionnement sont déterminées par décret.

Article 41. En outre, il joue le rôle d'organe supérieur de recours dans des conditions qui sont précisées par décret pris en Conseil de Gouvernement, pour les questions relatives au recrutement, à la titularisation, à l'avancement, à la discipline et à l'affectation.

ANNEXE N°4

EXTRAIT DE LA LOI 94-008 du 26 avril 1995 FIXANT LES REGLES RELATIVES A L'ORGANISATIONS, AUX FONCTIONNEMENTS ET AUX ATTRIBUTIONS DES Collectivité Territoriale Décentralisée

CHAPITRE I

De l'organisation des Collectivités territoriales décentralisées

Section 1

Définition d'un Collectivité territoriale décentralisée

Article premier - Une Collectivité territoriale décentralisée est une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malgache dirige l'activité régionale et locale en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique et technologique de sa circonscription. Elle assure, avec le concours de l'Etat, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie ainsi que la préservation de son identité. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle assure avec le concours de l'Etat la sécurité publique et l'administration.

Art. 2 - Les Collectivités territoriales décentralisées sont :
- la Région ou *Faritra*, collectivité territoriale de niveau stratégique ;
- le Département ou *Departemanta*, collectivité territoriale de niveau intermédiaire ;
- et la Commune ou *Kaominina*, Collectivité territoriale de base.

Les Communes sont urbaines ou rurales en considération de leur assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée, sous réserve des dispositions des articles 7 et de la loi n° 94-001 fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des collectivités territoriales décentralisées.

CHAPITRE VII

Du contrôle de légalité des actes des Collectivités

Art. 118 - Les actes pris par les autorités d'une collectivité territoriale sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification aux intéressés. Ils doivent être transmis simultanément au représentant de l'Etat qui en délivre récépissé.
Le Président du bureau exécutif de la collectivité concernée certifie sous sa responsabilité les caractères exécutoires de ces actes.

Art. 119 - Sont notamment soumis aux dispositions de l'article précédent les actes suivants :
- les délibérations du conseil d'une collectivité territoriale,
- les conventions relatives aux marchés et aux emprunts et les contrats de concession ou d'affermage à caractère industriel ou commercial des services publics locaux,

- les décisions relatives à la gestion des agents de la collectivité territoriale : nomination, avancement de grade, avancement d'échelon, sanction disciplinaire prise après avis du conseil de discipline local et licenciement.

Art. 120 - Le représentant de l'Etat défère à la juridiction compétente, les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les trente jours suivant leur réception.

Art. 121 - Lorsque le représentant de l'Etat auprès d'une collectivité territoriale défère un acte à la juridiction compétente, il en informe sans délai la collectivité territoriale intéressée et lui communique toutes décisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Art. 122 - Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des motifs invoqués dans la requête paraît en l'état de l'instruction, justifier l'annulation de l'acte attaqué. Le Président de la juridiction compétente ou un de ses membres délégué à cet effet se prononce sur les sursis dans le délai le plus bref n'excédant pas huit jours à compter de la date de réception de la requête.

ANNEXE N°5

EXTRAIT DU CODE DE DEONTOLOGIE DE L'ADMINISTRATION ET CODE DE CONDUITE DES AGENTS DE L'ETAT (décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003)

TITRE II : DES DEVOIRS ET OBLIGATIONS GENERAUX DE L'ADMINISTRATION

Article 2. *Égalité des citoyens*
L'administration publique est tenue de respecter l'égalité de tous les citoyens devant la loi, et un traitement égal des usagers doit être appliqué pour toute situation comparable.
Toutes discriminations fondées sur l'origine, la race, le sexe, la religion, l'ethnie, les convictions politiques, philosophiques ou syndicales sont prohibées.

Article 3. *Neutralité*
L'administration ne doit pas exercer sur ses agents de traitement discriminatoire, ni aucune forme de pression de nature politique, idéologique ou autre.

Article 4. *Légalité*
Le service public doit s'exercer dans le cadre d'un strict respect de la loi ; ainsi toute prise de décision doit être conforme aux textes en vigueur.
Le service public doit veiller à l'exécution des décisions de justice dans le domaine qui le concerne.

Article 5. *Continuité de l'Etat*
Le service public doit être assuré de manière permanente et dans toutes ses composantes selon les règles régissant son fonctionnement.

Article 6. *Transparence*
Les décisions administratives doivent toujours être prises selon des procédures transparentes, simples et compréhensibles, assorties d'une obligation de rendre compte.

Article 7. Toute administration doit rendre publiques les informations nécessaires sur les actes et procédures relevant de sa compétence, ainsi que les informations permettant d'apprécier sa gestion, afin de permettre, d'une part, aux intéressés d'en prendre connaissance de manière complète et suffisante et, d'autre part, l'évaluation de ses actions.

TITRE III : DES DEVOIRS ET OBLIGATIONS GENERAUX DE L'AGENT DE L'ETAT

SECTION PREMIERE : DE LA PRESTATION

Article 8. *Professionnalisme*

L’agent de l’État doit s’acquitter de ses tâches avec professionnalisme, en mettant à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l’atteinte des résultats visés. Le professionnalisme réside dans la maîtrise et le bon accomplissement de ses fonctions et tâches, dans le but de contribuer à l’amélioration de la prestation générale du service public. L’agent de l’Etat est responsable de ses décisions et de ses actes, ainsi que de l’utilisation judicieuse des ressources et de l’information mises à sa disposition.

Article 9. *Compétence*
L’agent de l’Etat doit entretenir et améliorer ses compétences afin de disposer d’un profil et de compétences appropriés et à jour. A cet effet, il est tenu de participer à des activités de formation et de perfectionnement, notamment celles prévues par les dispositions statutaires le régissant.

SECTION II : DU COMPORTEMENT

Article 10. *Assiduité au travail*
L’agent de l’Etat est tenu d’un devoir d’assiduité dans l’accomplissement de ses missions. Sa présence et sa disponibilité sur le lieu de travail doivent être effectives.

Article 11. *Dignité et probité*
L’agent de l’Etat doit observer une honnêteté scrupuleuse inspirant le respect. Il doit appliquer de manière rigoureuse les principes de l’équité, de la justice et de la morale dans l’accomplissement de ses tâches.

Article 12. *Esprit d’équipe*
L’agent de l’Etat doit entretenir avec ses collègues et ses collaborateurs des rapports fondés sur le respect, l’esprit d’équipe et la franche collaboration. Il leur doit une assistance professionnelle et morale.
Il lui est interdit de médire sur leur compte ou de se faire l’écho de propos susceptibles de leur nuire dans l’exercice de leurs fonctions.

TITRE IV : DES DEVOIRS ET OBLIGATIONS DE L'AGENT DE L'ETAT ENVERS LES USAGERS

SECTION PREMIERE : DU RESPECT DES USAGERS

Article 13. L’agent de l’Etat doit traiter les usagers avec égard. Il doit faire preuve de respect et de courtoisie dans ses rapports avec eux.

SECTION II : DE L'IMPARTIALITE

Article 14. Tout agent de l’Etat est tenu de respecter le principe d’égalité de tous les citoyens devant le service public. Il doit faire preuve de neutralité et d’objectivité. Il doit prendre ses décisions dans le respect des règles applicables et en accordant aux usagers un traitement équitable.
Sont ainsi interdits les discriminations et les traitements de faveur, quels qu’en soient les raisons ou prétextes, notamment toute discrimination basée sur le sexe, la religion, la fortune, l’origine, la parenté, l’opinion politique ou l’appartenance à une organisation syndicale.

Article 15. Au cours de la prise de décision liée à un processus de dotation ou d'octroi d'avantages financiers, matériels ou moraux, l'agent de l'Etat ne doit accorder aucun traitement de faveur, ni aucune aide, aux membres de sa famille ou à ses amis et connaissances.

SECTION III : DE L'INTEGRITE

Article 16. L'agent de l'Etat doit assumer sa mission en toute intégrité et en toute transparence. Il doit éviter toute situation ou attitude incompatible avec ses obligations professionnelles ou susceptible de jeter un doute sur son intégrité et de discréditer le service public.

Article 17. L'agent de l'Etat doit s'abstenir de toute activité délictuelle, tels que le détournement des deniers publics, le trafic d'influence, la concussion.
Commet une infraction, tout agent de l'Etat qui exige ou accepte d'une personne requérant les services de l'administration, une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, soit directement, soit indirectement.

Article 18. L'agent de l'Etat ne doit solliciter ou réclamer, accepter ou recevoir, directement ou indirectement, aucun paiement, don, cadeau ou autre avantage en nature pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de ses fonctions ou obligations.

Article 19. L'agent de l'État ne doit en aucun cas utiliser les biens publics à des fins personnelles ou requérir les services d'un subordonné pour des activités autres que celles relevant de ses fonctions ou tâches.

SECTION IV : DE LA DILIGENCE ET DE LA CELERITE

Article 20. L'agent de l'Etat est tenu d'exécuter le travail qui lui est confié avec un maximum de diligence et de célérité. Il doit s'empresser de traiter tous les dossiers, et en priorité ceux qui touchent directement le public.

Article 21. L'agent de l'Etat ne doit, sous quelque prétexte que ce soit, retenir arbitrairement et sans traitement les correspondances adressées à son service.

Article 22. Afin de rompre avec la pratique du silence qui vaut refus, tout agent de l'Etat investi de pouvoir, doit savoir que, suite à une demande écrite, sa décision favorable est acquise à l'usager passé un certain délai fixé par l'administration.

SECTION V : DU SECRET PROFESSIONNEL

Article 23. L'agent de l'Etat est tenu au secret professionnel en tant que dépositaire de renseignements ou informations concernant les usagers, à moins que les nécessités de service ou des obligations légales ne lui en imposent la communication.

SECTION VI : DE L'OBLIGATION D'INFORMATION DU PUBLIC

Article 24. Il est du devoir de l'agent de l'Etat de fournir aux usagers les informations dont ils ont besoin et qu'ils sont en droit d'obtenir dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur.

Article 25. Tout agent de l'Etat, en sa qualité de serviteur de l'intérêt général, doit aider le public en l'orientant vers l'autorité compétente ou le service concerné.
Il doit faciliter les démarches des usagers en mettant à leur disposition tous les renseignements disponibles, fournis par l'administration à l'usage du public.

LE PREMIER MINISTRE,
CHEF DU GOUVERNEMENT

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR
Tanindrazana - Fahafahana - Fandrosoana

Antananarivo, le 13 MAI 2011

N°045 / PM / SP

- Mesdames et Messieurs les Ministres
- Monsieur le Directeur de Cabinet de la Primature
- Monsieur le Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement

101-ANTANANARIVO

NOTE CIRCULAIRE

Objet : Application de la bonne gouvernance dans l'administration publique

Dans le cadre de l'application de la bonne gouvernance dans l'administration publique, chaque Direction et tous les Services de la Primature et de tous les Ministères sont tenus d'élaborer dans les plus brefs délais leurs manuels de procédures.

Ces manuels de prodécures doivent être utilisés effectivement par l'ensemble du personnel. A cette fin, chaque service doit disposer d'au moins un exemplaire de l'ensemble des manuels dans un département donné.

Par ailleurs, afin d'améliorer l'information et l'orientation des usagers du service public et de lutter contre la pratique des intermédiaires, il est demandé à la Primature et à chaque Ministère de prendre les mesures ci-après, le cas échéant :

- affichage à l'entrée de l'immeuble d'un plan indiquant les directions et services par étage avec les numéros de portes,
- apposition à chaque porte d'une plaque sur la dénomination du ou des services ainsi que la liste des démarches à faire et le délai nécessaire pour l'obtention d'un document ou d'un papier,
- port obligatoire par chaque agent d'un badge indiquant en caractère apparent son nom et son prénom, sa fonction et le service où il travaille.

MONJA Roindefo Zafitsimivalo

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

LE PREMIER MINISTRE,
CHEF DU GOUVERNEMENT

Antananarivo, le 24 juin 2005

NOTE CIRCULAIRE

N°009-PM/SGG

Madame et Messieurs LES MINISTRES

Objet : Renforcement de l'information des usagers du service public

Afin de poursuivre l'amélioration de l'accueil et de l'information des usagers du service public initiée par la note circulaire n°002/2003-PM/SGG du 25 février 2003, il est demandé à chaque ministère d'appliquer les mesures ci-après si elles ne le sont pas encore :

1. affichage à l'entrée de chaque immeuble administratif d'un plan indiquant les directions et services par étage avec les numéros des portes ;
2. identification des bureaux (numéros de portes et services correspondants) ;
3. redynamisation ou mise en place d'un guichet d'accueil et d'information des usagers ;
4. port visible d'un badge d'identification des agents ;
5. port des tenues règlementaires (exemple : policiers et gendarmes) ;
6. affichage par chaque service
   - des procédures de traitement des dossiers,
   - des délais d'exécution des opérations,
   - des tarifs,
   - et des lieux de paiement ;
7. amélioration des prestations de chaque service par :
   - la qualité de l'accueil (sens de l'écoute et de service public),
   - le traitement égalitaire de tous les usagers,
   - la traçabilité des dossiers pour un meilleur suivi,
   - la mise en place de dispositifs éliminant :
     - la présence des rabatteurs et des intermédiaires dans les locaux administratifs,
     - la mobilisation fréquente des usagers en raison des dysfonctionnements des services (par exemple : rupture de stock de timbres, de formulaires ou de monnaies) ;
8. systématisation des réponses aux correspondances adressées par le public au service, dans un délai raisonnable ;
9. mise en place et exploitation des boites à idées / doléances ;
10. sensibilisation à tous les niveaux pour l'application des principes de bonne gouvernance et de transparence dans l'exercice des activités des directions et des services.

J'attache la plus haute importance à l'application immédiate et permanente des mesures énumérées ci-dessus.

Une personne devra être désignée dans chaque ministère pour en contrôler l'effectivité et rendre compte directement au Ministre. Son nom devra m'être communiqué avant le 30 juin 2005.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENT……..……..I

LISTE DES ABREVIATIONS……..…….....II

LISTE DES TABLEAUX……....……..V

GLOSSAIRE……..……..…….VI

RESUME……..…..…..VII

INTRODUCTION.....1

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MALGACHE 3

CHAPITRE PREMIER : CONCEPTS DE L'ADMINISTRATION 3

SECTION PREMIERE : NOTIONS GENERALES SUR L'ADMNISTRATION PUBLIQUE 3

§1- Définition de l'Administration Publique.....3

§2. Caractéristiques de l'Administration malgache 4

A- Une administration héritée du colonialisme français 4

B- Une administration qui souffre en ressources humaines 6

C- Une administration qui souffre de problèmes matériels.....6

D- Une administration qui a des problèmes financiers.....6

§3- Les principales missions de l'administration publique 7

A- Mission opérationnelle et mission auxiliaire.....7

B- Mission de renseignement et mission d'étude.....7

C- Mission de préparation de décision et mission d'exécution, d'adaptation 7

SECTION II : ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'ETAT MALGACHE..... 8

§1-Le système d'organisation administrative malgache 8

A- La centralisation administrative 8

I- Notions de la centralisation administrative 8

II- Appréciations de la centralisation administrative.....8

B- La déconcentration administrative 9

I- Notions de la déconcentration 9

II- Appréciations de la déconcentration 9

§2-L'Organisation administrative malgache : au niveau central et local 9

A- Au niveau central 9

I- Le Président de la République et le Premier Ministre.....9

II- Les Ministres..... 10

B- Au niveau local 11
I- Les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) 11
a- Organisation des Collectivités Territoriales Décentralisées 11
b- Structure des Collectivités Territoriales Décentralisées 12
II- Attributions et limites des Collectivités Territoriales Décentralisées 14
a- Attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées 14
b- Les limites des Collectivités Territoriales Décentralisées 14
III- Les services déconcentrés des ministères 15
a- Le fonctionnement des services locaux 15
b- Les limites du pouvoir des services extérieurs des ministères 16
§3-Les contrôles administratifs 16
A- Le contrôle hiérarchique 16
I- Les contrôles hiérarchiques sur les actes 16
II- Les contrôles hiérarchiques sur la situation juridique des agents de l'Etat 17
B- Le contrôle de tutelle 18
I- Contrôle de tutelle fonctionnelle 18
II- Contrôle de tutelle organique 19
C- Le contrôle Parlementaire 19
D- Le contrôle de légalité 20
I- Les actes soumis au contrôle de légalité 20
II- Les actes qui ne sont pas soumis aux contrôles de légalités 21
E- Le contrôle administratif 21
I- Les caractères du contrôle administratif 21
II- Le mécanisme du contrôle administratif 22
§4-Les organes spécifiques de contrôle 22
A- Le Contrôle Financier (CF) (Le décret n°97-1220 relatif à la Direction Générale du Contrôle de Dépense Engagée) 22
I- Les missions assignées au Contrôle Financier (CF) 22
II- Le fonctionnement du Contrôle Financier(CF) 23
C- L'Inspection Générale de l'Etat (IGE) (Le décret n°97-1220 organise et fixe les règles de fonctionnement de l'Inspection Générale de l'Etat) 24
D- La Cour des Comptes (CC) 26
E- Les Commissions des Marchés Publics (CMP) 26
§5. Les limites des interventions de l'Etat au contrôle administratif en général 27
CHAPITRE II : LES SITUATIONS A OBSERVER POUR LE BESOIN DE REFORME 28

SECTION PREMIERE : LES PROBLEMES DE L'ADMINISTRATION MALGACHE 28
§1-La pluralité des pratiques immorales des agents de l'Etat 28
§2. La corruption 29
§3-La politisation de l'administration 31
§4-.l'Attitude clientélisme et népotisme 32
§5-Les problèmes venant de l'administration 32
A- Retards d'ouverture des crédits de fonctionnement 33
B- Confusion de responsabilité et complexité de la procédure administrative 33
C- Insuffisance de personnels et de matériels 33
D- Absence de suivi et de contrôle dans l'utilisation des biens du service 34
SECTION II : LES RAISONS QUI ONT PROVOQUE L'ETAT CRITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MALGACHE 35
§1-Politique erronée des dirigeants 35
§2-Mauvaise gouvernance 36
§3-Manque de motivation des agents de l'Etat : insuffisance de salaires 37
§4-Inflation du coût de la vie 37
§5-La situation économique du pays : la pauvreté 38
A- Endettement financier 38
B- Dépendance de l'aide extérieure 38
DEUXIEME PARTIE : LES MESURES ETABLIES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR 40
CHAPITRE PREMIER : APPROCHE THEORIQUE ET PRATIQUE DES MESURES DE RÉFORMES ENTREPRISES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION MALGACHE 40
SECTION PREMIERE : STRATEGIES ETABLIES AU NIVEAU DES AGENTS DE L'ETATS 40
§1- Amélioration de la fonctionnalité : redynamisation de la formation permanente des agents de l'Etat 40
§2-Mise en place de standards des services 42
SECTION II : AMELIORATION DE LA VALEUR MOTIVANTE DES TEXTES 44
§1- La refonte sur le Statut Général des Fonctionnaires (SGF) 44
A- Contexte général sur le Statut Général des Fonctionnaires malgache 44
B- Imprécision sur le Statut Général des Fonctionnaires 45
§2- L'amélioration des prérogatives des agents stagiaires de l'Etat : décret n°2005-150 fixant les règles régissant les stagiaires de l'Etat 45
§3- Le code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'Etat : décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003 46

I- Les devoirs et les obligations de l'administration envers les usagers 46
II-Les obligations de fonctionnaires envers l'administration et les usagers..... 47
SECTION III : INTRODUCTION DE MESURES NOUVELLES AU SEIN DE L'ADMINISATRATION..... 48
§1-L'application de la bonne gouvernance dans l'Administration Publique 48
§2-Application des nouvelles technologies au sein de l'administration..... 49
SECTION IV : LE RENFORCEMENT DE LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE.....50
§1-Les mesures prises dans le sens de la simplification de la procédure administrative 50
A- La création de guichets uniques 50
§2-La réhabilitation des infrastructures administratives 51
§3-Déconcentration du Conseil Supérieur de la Fonction Publique (CSFOP) et de Commissions Administratives Paritaires (CAP) 51
SECTION V : LE SOUTIEN DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES 52
§1-Le PREA ou Projet de Réforme pour l'Efficacité et de l'Administration (décret 2005-803 du 23 novembre 2005 relative au PREA)..... 53
A- Champ d'application du PREA 53
I- Missions du PREA 53
II- Fonctionnement du PREA..... 53
B- Les projets du PREA 54
I- Le PGDI ou Projet de Gouvernance et du Développement Institutionnel 54
II- Le PRIBG ou Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance…..... 54
III- L'ARA ou l'Appui à la Réforme Administrative..... 55
§2-Le BIANCO ou Bureau Indépendant Anti-Corruption (loi 2004-030 du 09 septembre 2004 relative à la lutte contre la corruption) 55
A- Fonctionnement du BIANCO..... 56
B- BIANCO : un organe anti-corruption à vitesse limitée..... 57
§3-Une Organisation Internationale de lutte : « *Transparency International* » ou TI 58
A- Historique et vocation de TI..... 58
B- Les sections de TI à Madagascar..... 59
I- La TI-IM ou la Transparency International-Initiative Madagascar..... 59
II- Le CAJAC ou Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne..... 59
§4-La Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences ou GPEEC (décret n° 2011-175 du 26 avril 2011) 60
A- Les objectifs de l'établissement de GPEEC..... 60
B- Le comité de GPEEC 61

CHAPITRE II : UNE VISION FUTURE SUR LA BONNE APPLICATION DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE A MADAGASCAR 63
SECTION PREMIERE : COMPRENDRE LE CHANGEMENT DANS L'ADMINISTRATION 63
SECTION II : ADOPTION D'UN COMPORTEMENT BIEN STRUCTUREE 64
SECTION III : LE PUBLIC DOIT ETRE INFORME DES RÉFORMES 65
CONCLUSION 66
BIBLIOGRAPHIE……..……...I
ANNEXES……..…..…V
TABLE DES MATIERES ……..……XIX