

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

**Filière : Droit
Section : Droit Public Interne
Niveau 4^{ème} Année**

**LES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS POLITIQUES ET
LES POUVOIRS ADMINISTRATIFS A MADAGASCAR**

Présentée par : RAZANADRANORO Hanitriniaina

Date de soutenance : 05 Août 2006

Année Universitaire 2005 - 2006

SOMMAIRE

| | |
|--|----------|
| Introduction | 1 |
| PREMIERE PARTIE : L'INFLUENCE DU POUVOIR POLITIQUER SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE | 2 |
| I- LA POLITIQUE ROUAGE DE L'ADMINISTRATION | 2 |
| A- L'ORGANISATION DE L'ETAT | 2 |
| 1-Le pouvoir administratif | 2 |
| 2-Le pouvoir politique | 2 |
| 3. intérêt de la distinction..... | 3 |
| B- LA DEPENDANCE DE L'ADMINISTRATION VIS-A-VIS DES POUVOIRS POLITIQUES | 3 |
| 1-La dépendance fonctionnelle de l'Administration | 3 |
| a) L'absence d'Autonomie idéologique de l'Administration | 3 |
| b) Administration, branche de l'exécutif | 4 |
| 2- Les principes généraux de l'Administration | 4 |
| a) <i>Le principe d'obéissance hiérarchique</i> | 4 |
| Les autres tempéraments..... | 5 |
| b) Le principe d'obligation de réserve..... | 5 |
| c) le principe du loyalisme | 6 |
| 3-L'origine politique des autorités administratives | 7 |
| a) La légitimité partisane..... | 7 |
| b) Les nuances..... | 8 |
| II- LE POUVOIR POLITIQUE ENTRAINE L'ADMINISTRATION..... | 9 |
| A- LE FONDEMENT CONCEPTUEL ET STRUCTUREL DE L'ADMINISTRATION MALGACHE..... | 9 |
| I- Le Poids du passé colonial..... | 9 |
| a) Transposition du model Français | 9 |
| b) Les conséquences du poids du passé colonial..... | 10 |
| 2-L'écart entre le Droit et les faits | 10 |
| a) Les causes de l'écart..... | 10 |
| b) <i>L'évolution des régimes politiques à Madagascar.....</i> | 10 |
| B- L'EXERCICE DU POUVOIR AU NOM DU PARTI POLITIQUE..... | 12 |
| I- L'alternance et la fidélité politique | 12 |
| a) le pouvoir de nomination discrétionnaire du Gouvernement | 12 |
| b) La primauté de la considération politique | 13 |
| c) Le caractère compensateur de la nomination..... | 13 |
| 2-L'Alternance et le comportement des partis politiques | 13 |

| | |
|--|----|
| a) L'administration, organe de partis | 14 |
| b) Le contrôle absolu du parti politique au pouvoir | 14 |
| 3- La formation politique des agents de l'Administration | 14 |
| a) L'entrave au principe de l'égalité..... | 14 |
| b) <i>L'osmose des pouvoirs administratif et politique</i> | 16 |
| C. L'AUTONOMIE DE L'ADMINISTRATION..... | 16 |
| 1- <i>La reconnaissance de l'autonomie</i> | 16 |
| 2- <i>Le degré de l'autonomie</i> | 17 |

DEUXIEME PARTIE : LE ROLE DU POUVOIR ADMINISNISTRATIF SUR LES DECISIONS POLITIQUES

| | |
|---|----|
| I. L'ADMINISTRATION ET LA PREPARATION DES DECISIONS POLITIQUES | 18 |
| A. LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION..... | 18 |
| a) <i>La compétence technique</i> | 18 |
| b) <i>Les personnels administratifs</i> | 18 |
| c) La stabilité dans le temps | 19 |
| 2- Les privilèges de l'Administration..... | 19 |
| a) <i>L'information</i> | 19 |
| b) <i>La prévision</i> | 19 |
| B-LE PROCESSUS DE PREPARATION DES DECISIONS POLITIQUES..... | 20 |
| 1-L'intervention de l'Administration | 20 |
| a) <i>L'impacte politique des décisions administratives</i> | 20 |
| b) <i>Préparation sous forme de proposition</i> | 20 |
| c) <i>Le sort des propositions</i> | 20 |
| 2-Les interventions..... | 21 |
| II- ACTIONS LIMITEES DE L'ADMIISTRATION | 22 |
| A- L'INFLUENCE RELATIVE DES INTERVENTIONS | 22 |
| 1- La personnalité des intervenants | 22 |
| a) La considération technique | 22 |
| b) La considération politique | 22 |
| 2- La nature des décisions..... | 22 |
| B- LE SYSTEME DE CONTROLE..... | 23 |
| 1- Le contrôle politique | 23 |
| CONCLUSION..... | 25 |

Introduction

La vie d'un Etat est tributaire de la notion d'Administration et du pouvoir politique, leur implication est déterminante dans un pays en voie de développement comme Madagascar. L'Administration occupe une place importante dans la mesure où les blocages des affaires publiques se répercutent sur le processus de développement d'un pays. Elle n'est pas à l'écart des courants idéologiques et des orientations politiques, elle est indissociablement liée aux interventions et à l'exercice du pouvoir qui sont insérés dans la vie quotidienne. De son côté, les pouvoirs politiques ont recours à l'Administration pour assurer l'exécution de leur politique.

Dans l'exercice de leurs fonctions respectives, les pouvoirs politiques et les pouvoirs Administratifs sont obligés de travailler ensemble d'où importance de l'étude des rapports qui s'établissent entre les deux pouvoirs susvisés. Le problème posé par les interférences entre ces pouvoirs prend un relief particulier fondé sur des rapports complexes d'inter réciprocity qui se traduit d'abord par l'influence du pouvoir politique sur l'Administration. Dans cette hypothèse les pouvoirs politiques s'intègrent dans le fonctionnement normal de l'Administration et pourrait aussi l'entraver. En second lieu, le rôle du pouvoir Administratif sur les décisions politiques. Les pouvoirs administratifs participent à l'élaboration des décisions politiques mais leurs actions sont limitées.

PREMIERE PARTIE :
L'INFLUENCE DU POUVOIR POLITIQUER SUR
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

I - LA POLITIQUE ROUAGE DE L'ADMINISTRATION

L'Administration ne peut pas se passer de la politique déterminée par l'Etat. C'est cette politique qui va régler et coordonner les actions de l'Etat. Pour comprendre l'intégration du pouvoir politique dans le fonctionnement de l'Administration. Il faut procéder à une différenciation entre la fonction proprement administrative de la fonction proprement politique. Cette distinction met en cause la place de l'Administration dans l'organisation de l'Etat et dans l'articulation fonctionnelle des pouvoirs publics.

A - L'ORGANISATION DE L'ETAT

L'Etat s'organise en Administration et le pouvoir politique s'exerce à l'intérieur de l'Etat. Il a donc à la fois un rôle politique et administratif

1-Le pouvoir administratif

L'Etat est doté des organes administratifs et ce sont les pouvoirs administratifs qui les représentent. L'Administration et ses personnels sont voués à la satisfaction de l'intérêt général, s'occupent de l'application des règlements et assurent l'exécution des directives générales données par le Gouvernement.

2-Le pouvoir politique

C'est le pouvoir conféré aux personnalités qui incarnent les institutions. Elles sont, chargées de Gouverner l'Etat et prennent à cet effet des décisions qui engagent l'avenir de la nation. Le pouvoir politique permet à leur titulaire de coordonner les volontés individuelles, de ramener à l'unicité les tendances diverses afin de déterminer la politique de l'Etat. Sur ce point, une remarque est à faire concernant la politique et le politique.

La première est une recherche du bien être de la société et le second a pour objet la conquête et l'exercice du pouvoir.

3. Intérêt de la distinction

Les pouvoirs politiques et les pouvoirs Administratifs sont parallèles et sont exercés par des hommes différents. Bien qu'il est difficile de marquer une limite entre le Gouvernement et l'Administration, la démarcation est rigoureusement sanctionnée par la règle d'incompatibilité exigée par la loi entre fonction Gouvernementale et fonction publique.

L'Administration ne peut pas se détacher du cadre politique de l'Etat car les pouvoirs politiques prennent les décisions et commandent et l'Administration les exécute d'où dépendance de l'Administration vis-à-vis du pouvoir politique.

B - LA DEPENDANCE DE L'ADMINISTRATION VIS-A-VIS DES POUVOIRS POLITIQUES

Cette dépendance tient à la fois à la nature même de l'Administration, et aux principes généraux de l'Administration et se manifeste par l'origine politique des autorités administratives.

1 - La dépendance fonctionnelle de l' Administration

a) L'absence d'Autonomie idéologique de l'Administration :

L'Administration n'a pas de finalité propre,

Cette situation entraîne la soumission de l'Administration au pouvoir politique. Les mêmes principes inspirent les institutions politiques et l'Administration. La définition des orientations et le contenu de la politique reviennent au pouvoir politique et sa mise en œuvre est laissée à l'Administration. L'Administration doit agir dans l'intérêt général tel qu'il est défini par le pouvoir politique.

Les organes politiques et administratifs ont le même but c'est la concrétisation de la volonté politique.

Les pouvoirs politiques interviennent profondément dans le choix des moyens pour éviter que l'Administration ne mette pas en cause les finalités assignées par le pouvoir politique. Il y a enchevêtrement entre les fins et les moyens.

b).Administration, branche de l'exécutif

En tant que branche de l'exécutif, l'institution administrative est en position de subordination. Constituée par l'ensemble des services publics, l'Administration est conçue comme un appareil de gestion des affaires publiques.

Comme démembrement de l'exécutif l'Administration est un instrument de commandement aux mains des pouvoirs politiques pour la réalisation de leur choix politiques.

L'Administration répond à la tradition historique qui implique la mise à la disposition de l'Etat les personnels placés aux services des gouvernants.

L'Administration obéit à un certain nombre de règles de principes qui s'imposent à elle.

2- Les principes généraux de l'Administration

a).Le principe d'obéissance hiérarchique

- Le respect de l'ordre du supérieur

Le principe signifie que les ordres et les instructions des supérieurs hiérarchiques sont impératifs et devront toujours être exécutés.

C'est un règlement indispensable au fonctionnement interne de l'Administration. L'ordre d'instruction confié à l'autorité est justifié par l'exigence d'efficacité dans l'accomplissement des tâches administratives. Cette obéissance hiérarchique revêt une portée essentielle dans l'Administration publique fortement structurée.

Le principe d'obéissance hiérarchique a pour corollaire le principe de la responsabilité qui incombe au supérieur hiérarchique c'est-à-dire que l'obéissance aux ordres émanant de leurs supérieurs respectifs a des répercussions sur la responsabilité. Cette dernière incombe à celui qui est à l'origine de l'ordre. Le risque est qu'il pourrait y avoir une dilution de responsabilité de sorte qu'on ne pourrait retenir aucun responsable.

- Le principe de légalité

La soumission au principe de légalité est une réserve faite au principe d'obéissance hiérarchique. Il ne saurait pas entraîner un automatisme absolu par les subordonnés. Ces derniers doivent respecter et se conformer à la loi. Le principe d'obéissance hiérarchique veut que l'ordre doit être exécuté même s'il paraît illégal. Cependant, la responsabilité des subordonnés est engagée en obéissant un ordre manifestement illégal perturbant strictement le fonctionnement du service ou si l'ordre est entaché d'illégalité grave et constitue une infraction pénale. Le refus devient une véritable obligation et le devoir d'obéissance va disparaître.

L'appréciation discrétionnaire reconnue au pouvoir hiérarchique ne saurait en aucune façon faire échec à la légalité.

- Les autres tempéraments

L'obéissance hiérarchique connaît aussi des tempéraments. D'une part, à raison de la nature des fonctions pour une partie de leurs actes. C'est le cas des enseignants supérieurs pour le contenu de leur enseignement. D'autre part, à raison de l'indépendance intellectuelle indispensable pour l'exécution de certaines fonctions comme le Magistrat judiciaire.

b).Le principe d'obligation de réserve

C'est une obligation qui pèse sur les agents de l'Administration. Le principe suppose le respect d'un devoir de réserve contre partie de la liberté d'opinion et d'expression

- Obligation tenant à la qualité d'agent public

L'agent public demeure un représentant de l'Etat investi d'une parcelle de puissance publique. La participation au Service public n'a pas d'effet réducteur des libertés accordées aux citoyens consacrées par la Constitution. Cela implique qu'ils ne peuvent pas être révoqués ou mutés en raison de leurs opinions politiques. L'Etat s'efforce de garder une attitude passive à l'égard des libertés d'opinions cependant une limite justifiée par l'intérêt du service peut être apportée à cette liberté.

L'obligation de réserve requiert l'impartialité des fonctionnaires dans l'exercice de leur fonction vis-à-vis des administrés. L'agent de l'Administration doit faire abstraction de ses opinions politiques et religieuses. Il est tenu de ne pas les exprimer qu'en dehors du service. Autrement dit l'obligation de réserve qui pèse sur l'agent de l'Administration vise non pas son opinion mais elle impose surtout une retenue sur l'extériorisation de ses opinions.

- *Obligation intéressant le comportement des agents publics*

L'autorité ne doit pas par le biais de l'obligation de réserve priver l'agent public d'une liberté de parole reconnue par la loi. Cependant pour garder son importance l'Administration doit se fixer des règles générales de comportement pour éviter la catastrophe. Cette obligation s'impose plus rigoureusement aux agents qui occupent des responsabilités élevées dans leurs fonctions. Ils sont tenus à la stricte réserve dans l'accomplissement de leur fonction. La limite de leur droit politique est la condition de leur participation. L'administration a aussi le droit d'exiger un minimum de réserve comme l'honorabilité dans le comportement des candidats aux fonctions publiques.

c).le principe du loyalisme :

- La nécessité du loyalisme :

Les droits et obligations des agents publics face à l'Etat s'expriment en terme du Loyalisme, l'agent doit respecter l'autorité de l'Etat.

Le Gouvernement pour mener à bien leur choix politiques a besoin d'être servi par des agents respectant leur choix. Pour le motif de la stabilité politique, des sujétions particulières sont inhérentes à certains corps ;

L'emprise de l'exécutif reste forte sur la nomination des hauts fonctionnaires à raison de la nécessité de s'assurer du loyalisme. Il faut que les pouvoirs politiques puissent avoir une totale confiance. Les membres du cabinet même si ils ont été choisis sur des critères de compétence plus que d'allégeance personnelle ou partisane, sont des collaborateurs directs et personnels du Ministre et les fonctions qu'ils exercent sont plus politiques qu'administratives.

Elle conduit l'agent à avoir une attitude à la fois de subordination et de collaboration face aux autorités hiérarchiques et politiques.

Dans un régime caractérisé par un monisme idéologique institutionnalisé et fortement hiérarchisé, le degré de la nécessité du loyalisme est très élevé de telle sorte que le degré de subordination est révélateur de la mainmise du pouvoir politique sur les personnels de l'Administration publique, et donc du poids extrême du pouvoir politique sur l'Administration.

- Le principe de neutralité

Le loyalisme doit être conjugué avec le principe de neutralité. La neutralité consiste pour un agent de l'Administration le refus de s'affilier à une position politique.

On admet l'exigence d'un loyalisme minimum envers les Institutions du Pays même s'il n'est pas obligatoirement d'aménager un équilibre entre la nécessité du loyalisme et de l'exigence de la neutralité. Les limites sont rarement déterminées et peuvent dans les régimes fortement politisés conduire à des abus, l'exigence de l'équilibre doit avoir pour effet de soustraire la neutralité sous l'emprise du loyalisme. Dans l'exécution de sa mission l'Administration doit faire preuve d'une neutralité.

3-L'origine politique des autorités administratives

Les autorités placées au sommet de l'Etat telle que les militaires, les Diplomates, les Hautes fonctions ministérielles, la Cour Constitutionnelle, le Directeur Général, le Conseil Supérieur de la Magistrature, le Secrétaire Général sont investis de la responsabilité de nature à la fois politique et administrative. L'Administration n'est donc pas totalement neutre en vertu de la légitimité partisane.

a).La légitimité partisane

Elle signifie que les hiérarchies administratives sont composées des membres des partis politiques. La haute fonction publique constitue un domaine d'influence des partis politiques. La réaction du corps sur la nomination qui leur déplairait n'est pas négligeable.

lorsqu'il s'agit d'un corps puissant. La légitimité partisane est assurée par la reconnaissance de la pression partisane sur la nomination des hauts fonctionnaires appartenant au parti majoritaire de sorte que la volonté politique majoritaire soit respectée et ne soit pas systématiquement combattue par des administrateurs irresponsables. La nomination d'un haut fonctionnaire a une signification de portée gouvernementale si elle marque un changement, et elle est purement administrative si elle est due à l'incompétence.

b).Les nuances

- La subordination restreinte

La subordination doit intervenir d'une manière subtile c'est-à-dire que ne doit concerner que ceux qui entourent le chef de l'Etat et du Gouvernement mais ne s'applique pas aux hiérarchies inférieures base de l'Administration.

- L'exigence de la compétence

Etant donné que l'Administration doit être composée des professionnels. Il faut nécessairement que ces hauts fonctionnaires soient des personnes expérimentées, pouvant de ce fait apporter au pouvoir politique des compétences dans sa fonction consultative. Mais les conditions sévères de compétence ne peuvent pas faire taire les critiques.

II- LE POUVOIR POLITIQUE ENTRAVE L'ADMINISTRATION

Les rapports engendrés entre le pouvoir politique et l'Administration peut aller à l'extrême jusqu'à la remise en cause radicale de l'Autonomie de l'Administration et constitue ainsi une entrave à l'Administration publique. En effet, certains troubles de l'Administration Malgache actuelle en sont les résultats. Pour entreprendre les aspects négatifs de l'emprise du pouvoir politique, il est nécessaire d'étudier les phénomènes administratifs liés à l'histoire et à l'influence des phénomènes politiques dans le temps.

A.- LE FONDEMENT CONCEPTUEL ET STRUCTUREL DE L'ADMINISTRATION MALGACHE.

L'Administration n'est pas en mesure de satisfaire les administrés d'où remise en cause du système actuel héritage du période coloniale.

1.-Le Poids du passé colonial :

a).Transposition du model Français

Pour des raisons historiques, le système administratif du période colonial continue fortement à marquer son empreinte sur l'Administration publique Malgache. Cette dernière n'a pas pu échapper à la transposition du model Français avec lequel elle s'est familiarisée. Les dispositions juridiques formulées par les législateurs et leur mise en œuvre puisent leur origine sur le modèle institutionnel et normatif Français de sorte qu'il exige une reproduction à la lettre.

La reproduction du système colonial au moment de l'indépendance est due par le besoin de rapidité, de simplicité, et de continuité en considération des facteurs tenants à la formation reçue par les anciens cadres coloniaux aux moments de la mise en place du nouvel Etat.

b).Les conséquences du poids du passé colonial

Le bilan des quatre décennies de l'indépendance montre les conséquences du poids de passé colonial qui ne se traduit par une Administration de type autoritaire, centralisée et fortement hiérarchisée, caractérisée par des exigences fondamentales du loyalisme et du disciple. Le phénomène tend à s'accroître par la personnalisation du pouvoir qui va au-delà de la proclamation de respectabilité de la démocratie. Ce système est marqué par l'existence d'un écart entre les normes juridiques et les réalités pratiques.

2-L'écart entre le Droit et les faits

a).Les causes de l'écart

Au moment de l'indépendance, la démocratie et le multipartisme sont reconnus de Droit mais on constate un autoritarisme politique et du monopartisme de fait.

La conciliation entre les normes juridiques et la pratique est difficile à réaliser du fait de la rigidité des structures organiques.

L'étude chronologique des régimes politiques adaptés depuis l'indépendance jusqu'à 2006 permet de démontrer l'existence de l'écart.

b).L'évolution des régimes politiques à Madagascar.

Il s'agit d'étudier les régimes politiques depuis l'indépendance jusqu'en 2006

- de 1960 à 1972 :

La Constitution de la Première République reprenait les principes de la Démocratie et l'appartenance à la partie politique n'est pas formellement exigée. Les orientations idéologiques retenues après l'indépendance ont pour effet d'atténuer la main mise du pouvoir politique. En théorie le régime était d'inspiration parlementaire. Mais en réalité, il s'agit d'un présidentielisme tempéré à cause du pouvoir important du chef de l'Etat et à cause d'un parti ultra dominant le « Parti-social Démocrate (PSD) » qui contrôlait la vie politique.

L'Administration n'est pas totalement indépendante, elle est soumise au pouvoir politique de la métropole

- De 1972 à 1975

Face au vide institutionnel après la crise de la première République, il y avait un régime de transition vers la deuxième République. Un directoire militaire s'institue.

- De 1975 à 1991 :

La Régime politique de la deuxième République subit plusieurs influences, celle du Droit Constitutionnel Français et du Droit Soviétique. La Démocratie existait à titre symbolique, en réalité le régime politique était autoritaire caractérisé par la personnalisation du pouvoir et par le monisme du parti emprunté du régime socialisme. On assistait à une institutionnalisation et une imposition du monisme idéologique à partisane. L'Agent de l'Administration ne pourra demeurer à l'écart de dynamique collectivité unanime et monopartisme.

- De 1991 à 1992

Crise du régime de la deuxième République et transition vers la troisième République.

- De 1992 à 1995 :

Pour éviter la concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif, la première période de la troisième République instituait le régime parlementaire. Le Président de la République joue un rôle symbolique et le Gouvernement principal organe de l'exécutif est responsable devant le parlement. Le pouvoir étant détenu par les partis politiques, cette période a été marquée par l'instabilité due au changement fréquent du Gouvernement faute de soutien du parti majoritaire à l'Assemblée Nationale par l'absence de coalition.

Le changement de la Constitution a conduit vers l'empêchement du Président de la République.

- De 1995-1999 :

Organisation d'une nouvelle élection- Renforcement progressif du pouvoir de l'exécutif, existence de nombreuses tentations de sujétions et de contrôle politique.

- A partir du 2002 :

Le régime politique connaît un certain assouplissement avec l'apparition dans la vie politique de la décentralisation et de la déconcentration, le monisme idéologique connaît quelques timides remises en cause et le régime politique est de type semi-présidentiel.

C- L'EXERCICE DU POUVOIR AU NOM DU PARTI POLITIQUE

La conquête et l'exercice de pouvoir dans un Etat constitue l'objet du jeu politique. Le peuple élit des représentants pour un mandat de durée déterminée, cela suppose l'organisation régulière d'une élection offrant une réelle possibilité d'alternance. Les pouvoirs politiques ont vocation à se succéder en cas de modification des tendances majoritaires.

1- L'alternance et la fidélité politique

Pour cette conquête de pouvoir il arrive souvent que la notion de la démocratie est détournée dans son sens. Le pouvoir politique ne représente plus le peuple mais les partis politiques. En effet L'Alternance au pouvoir tend à accentuer la politisation de la haute Administration.

a).Le pouvoir de nomination discrétionnaire du Gouvernement :

Certains nombres d'emplois sont laissés à la décision de Gouvernement. A chaque changement de Gouvernement, uns certains nombres de hauts fonctionnaires sont remplacés par l'exécutif. Les hauts fonctionnaires n'ont donc aucune garantie, ils sont librement nommés et révoqués. Pour éviter les réserves émises, le Gouvernement à tendance à incriminer l'influence des membres et refuse de réintégrer dans le corps les anciens ministres ou membres de cabinet ou des personnes issues de l'entourage du Gouvernement précédent.

Lorsqu'ils n'ont pas les mêmes convictions politiques. La fidélité politique signifie que seuls les hauts dignitaires du parti peuvent accéder aux fonctions élevées de l'Administration.

b).La primauté de la considération politique

La fidélité politique facilite l'accès à une fonction de haute responsabilité.

La compétence ne garantit pas à elle seule l'accès à la haute fonction, l'engagement politique constitue un atout supplémentaire. Les personnes nommées sont souvent choisies en fonction des critères exclusivement politique. A compétence équivalente, la préférence politique ou les affinités personnelles l'emportent.

c).Le caractère compensateur de la nomination

Le but du Gouvernement est de compenser les services rendus ou d'offrir une débouchée honorable à celui qu'on souhaite remplacer au poste qu'il occupe.

Les dignitaires du parti acceptent mal de rester cantonnés dans les travaux de réflexion et veulent exercer une fonction directe dans l'Administration qu'ils estiment légitimement prétendre. Dans un Etat où les élites sont rares, les éléments de valeur ont tendance à entrer dans l'Administration et le parti ne recueille que les restes.

Le problème est que cette nomination est entachée d'erreur manifeste d'appréciation en raison de l'absence d'adéquation, de compétence entre les personnes nommé avec les tâches qui leur sont confiées.

2-L'Alternance et le comportement des partis politiques

L'existence d'une possibilité sérieuse d'alternance a des incidences sur le comportement des partis.

Le parti au pouvoir sait qu'au terme de son mandat, il peut perdre alors pour s'y maintenir, il fait en sorte de rendre les membres de l'Administration et son entourage plus compréhensif à son égard. A cette fin, les partis politiques s'organisent pour assurer le soutien de l'action gouvernementale par le transfert de leur autorité aux organes administratifs de sorte que l'Administration soit devenue l'organe des partis.

a).L'administration, organe de partis

Les partis politiques utilisent l'Administration comme un canal de diffusion de leur politique. Toutes activités de l'Administration même techniques mettent en pratique la politique du parti.

L'Administration se fonde sur la ligne du parti, elle intervient sous l'instruction et la direction du parti politique.

Les organes administratifs, les organismes économiques, les organisations de masse ne sont pas apolitiques.

b).Le contrôle absolu du parti politique au pouvoir

Le contrôle de l'Administration par le parti politique est absolu. Il exige même ce qu'on appelle « légitimité totalitaire » selon laquelle tous les citoyens doivent adhérer au parti-unique, le parti au pouvoir.

Le parti politique au pouvoir a des cellules réparties dans tous les pores et s'attache à la construction de la société et exerce une action d'information et d'éducation.

3- La formation politique des agents de l'Administration

a).L'entrave au principe de l'égalité

Le recrutement des agents publics suppose l'égalité entre les agents sans autres conditions que celles de la capacité et des aptitudes.

Il doit être fondé sur le mérite et le besoin de l'Administration.

Ce principe tient de l'égalité des citoyens.

La qualité de recrutement a un impact sur l'efficacité de l'Administration.

Le principe ne signifie pas que tout le monde peut accéder à n'importe quel emploi mais que les citoyens qui remplissent les conditions requises ne doivent pas être écarté sauf existence des conditions particulières pour chaque poste comme le diplôme, la nationalité d'ou, interdiction de toute discrimination fondée sur l'opinion politique.

- Le rejet d'office d'un candidat

Avec la politisation de l'Administration, le problème se pose à propos de l'admission au concours.

Lors de vérification de candidature, il se peut que soit éliminé le candidat jugé indésirable. Pour entrer dans la fonction publique il faut être membre du parti politique. Cette attitude est illégale. Elle entrave l'égalité d'accès à la fonction publique. Le système de carrière des membres a accentué la politisation sur le recrutement d'où absence de la compétence technique des agents publics.

Le parti politique au pouvoir fait en sorte que ses membres remplissent les hiérarchies des fonctions du poste de direction. Jusqu'au service subalterne. Ce phénomène augmente le marchandage au niveau de l'entrée à la fonction publique.

En outre pour obliger les agents publics à s'intégrer dans l'idéologie du parti, les pouvoirs politiques va exiger une fidélité absolue des personnels de l'Administration.

- Le clientélisme

Il se manifeste par la mutation ou l'affectation des agents en raison de leurs opinions politiques alors que celles-ci ne doivent pas être prononcées à titre de sanction mais doivent être justifiées par les intérêts et les nécessités de service.

- Le laxisme

Il se traduit par la difficulté de mise en œuvre du pouvoir disciplinaire et par voie de conséquence l'absence de sanctions contre les illégalités commises par les agents publics. Il favorise l'autoritarisme des agents qui se sentent près du pouvoir. L'Administration et frappée d'impuissance, elle ne dispose aucun moyen de résister à une telle emprise, elle est incapable de se corriger d'où augmentation de la corruption et mauvaise qualité de service.

b) L'osmose des pouvoirs administratif et politique

Elle se traduit par la présence massive des agents publics au sein des organes politiques et la présence massive des partis politiques au sein des organes administratifs.

L'omniprésence d'un parti au sein de l'Administration au sommet et aux échelons intermédiaire signifie que chaque corps est sous le contrôle politique étroit. Les fonctionnaires sont obligatoirement impliqués dans les interventions du parti.

Il existe une concurrence de pouvoir au sein même de l'Administration entre les groupes des fonctionnaires destinés à assurer la présentation du parti.

Malgré la dépendance de l'Administration au pouvoir politique, elle possède une certaine autonomie.

C. L'AUTONOMIE DE L'ADMINISTRATION

1.- La reconnaissance de l'autonomie

Il n'y a pas de remise en cause fondamentale du principe de la subordination au pouvoir inhérente à la fonction et au rôle qui lui soit assigné dans l'Etat. L'Administration est toujours soumise aux choix politique mais en réalité elle se trouve en position à la fois subordonnée et séparée vis-à-vis de la direction politique de l'Etat. L'Autonomie signifie que l'Administration peut développer un pouvoir propre, l'Administration ne doit pas être réduite au rôle d'exécuter seule les volontés du pouvoir politique. Un équilibre de force est appelé à réaliser dans le rapport entre Administration et le pouvoir politique afin d'éviter tout risque d'arbitraire dans l'exercice du pouvoir émanant de la puissance publique.

2-Le degré de l'autonomie

L'Autonomie de l'Administration est reconnue mais son degré varie selon les Etats, elle dépend de la Société dans laquelle elle est insérée en fonction du système de répartition du pouvoir.

L'Autonomie de l'Administration ne peut pas être assurée par un régime de confusion de pouvoir liée à une politique totalitaire et au parti unique car dans cette hypothèse la subordination de l'Administration est totale. Seul le régime politique démocratique grâce à la séparation de pouvoir peut garantir l'autonomie de l'Administration.

Dans un Etat qui admet le multipartisme, la subordination de l'Administration au pouvoir politique est moins réelle.

La démocratisation des régimes politiques justifie plus aujourd'hui la subordination de l'Administration à l'Etat qu'au gouvernant.

Malgré les justifications apportées sur l'emprise du pouvoir politique sur l'Administration elle n'est pas à l'abri de toute critique. Cette emprise ne peut pas être qu'informelle et officieuse.

**DEUXIEME PARTIE :
LE ROLE DU POUVOIR ADMINISNISTRATIF SUR LES
DECISIONS POLITIQUES**

I.-L'ADMINISTRATION ET LA PREPARATION DES DECISIONS POLITIQUES

Dans une optique nouvelle, l'Administration est dotée de plus en plus de pouvoir autonome. Il s'agit ici de démontrer que le pouvoir politique subit les actions de l'Administration.

A. LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION

L'Administration conserve ses pouvoirs spécifiques face au pouvoir politique. Elle les tiennent de sa compétence technique, de ses personnels, de sa rentabilité dans le temps.

1.-Les sources du pouvoir de l'Administration

a).La compétence technique

Les services de l'Administration se spécialisent dans diverses tâches spécifiques.

L'absence d'aptitude technique des hommes politiques les amènent à contribuer avec l'Administration pour le traitement des grands dossiers. Le Gouvernement se trouve associé en permanence avec l'Administration. Les administrateurs sont quelques fois tenter de privilégier un dossier par rapport à un autre.

b).Les personnels administratifs

Les agents de l'administration tiennent un rôle important sur l'exécution des décisions politiques. Un ministre ne peut pas remplacer les administrateurs donc, il est plus facile pour ces derniers de se hisser contre les pouvoirs politiques.

L'Administration a souvent tendance à former un milieu rebelle aux interventions des organes politiques. Dans cette mesure, le pouvoir politique a de quoi à craindre les réactions de l'organisation de masse.

c).La stabilité dans le temps

L'Administration possède l'avantage de la stabilité en vertu de la règle de continuité. L'Administration est permanente tandis que les hommes politiques changent.

Les pouvoirs de l'Administration la confèrent des privilèges d'informer et de prévenir les hommes politiques.

2.-Les privilèges de l'Administration

a).L'information

L'Administration collecte et diffuse des informations. Elle possède les renseignements sur le fonctionnement de l'appareil Etatique, sur les besoins actuels et futurs des publics pour permettre au pouvoir politique d'effectuer un choix politique éclairé.

L'Administration a l'obligation d'informer le pouvoir politique. La rétention d'information peut traduire une rivalité entre les pouvoirs et l'Administration ce qui entraîne paralysie de la fonction Gouvernementale.

b).La prévision

L'Administration a une fonction de prévision pour que le Gouvernement ne court pas le risque d'un échec ou d'une erreur, cela requiert une étude préalable de la part du Gouvernement.

Etant que technicien l'Administration possède un pouvoir d'appréciation en fonction des circonstances. Beaucoup plus efficace, elle connaît mieux le mécanisme de l'Administration et peut faire des critiques ou avertir les décisions prises par le pouvoir politique.

B-LE PROCESSUS DE PREPARATION DES DECISIONS POLITIQUES

Dans les Etats moderne, l'Administration ne se contente plus d'exécuter les décisions politiques. Elle tente de plus en plus à investir le champ politique sur la préparation des décisions. Cette investigation s'applique par le fait que l'Institution administrative fait partie du pouvoir exécutif.

1-L'intervention de l'Administration

a) L'impacte politique des décisions administratives

Une relation s'établit entre le Président de la République et les employés de base. Une décision inférieure peut avoir une portée telle sur l'opinion publique qu'il apparaît comme politique.

b) Préparation sous forme de proposition

La compétence technique permet à l'Administration de faire prévaloir leur volonté sur celle du pouvoir politique et de retrouver une marge d'initiative face aux autorités politiques.

L'Administration participe à l'élaboration des décisions en vue de susciter la décision politique conforme aux revendications des administrés.

Cependant, confier à l'Administration la prise de décision risque de désorienter la politique Gouvernementale, donc pour respecter les prérogatives des pouvoirs politiques sur la prise de décision, l'Administration doit seulement préparer plusieurs options entre lesquelles le pouvoir politique choisirait.

c).Le sort des propositions

Les diverses propositions de l'Administration sont transmises au pouvoir politique et celui a la faculté de les soumettre au vote devant le parlement pour devenir des lois. De son côté les pouvoirs exécutifs détiennent des prérogatives essentielles en matière de détermination et de l'exécution des décisions politiques en vertu de son pouvoir réglementaire. Les pouvoirs politiques ont le monopôle de la prise de décision, l'Administration se limite à élaborer des propositions.

2-Les interventions

L'intervention de l'administration sur la préparation des décisions politiques a pour but de convaincre les pouvoirs politiques à prendre un choix déterminé, de faire en sorte que les décisions administratives soient prises en considérations.

Pour parvenir au pouvoir politique, les décisions doivent passer les hautes autorités administratives, d'ailleurs ce sont généralement les agents qui occupent des postes stratégiques, les haut fonctionnaires qui émettent les propositions. La question qui se pose est que comment l'Administration peut il influencer le processus de décision politique.

II.-.ACTIONS LIMITEES DE L'ADMINISTRATION

A.-.L'INFLUENCE RELATIVE DES INTERVENTIONS

Bien que l'Administration exerce une influence sur les préparations de décision politique, elle reste largement relative. Cela signifie que, les intervenants n'ont pas la même influence, seulement certains d'entre eux peuvent convaincre les pouvoirs politiques. Cela dépend de leur personnalité respective et de la nature des décisions à prendre.

Leur influence tient compte diverses considérations.

La personnalité des intervenants :

Leur influence tient en compte diverses considérations :

1.-La considération technique

La considération technique favorise l'influence des Hauts fonctionnaires car ses propositions apparaissent comme convaincantes.

La capacité d'influencer est aussi liée à la fréquence de contact avec les membres du Gouvernement, par exemple : la participation aux instances délibérante interministérielles, la participation aux négociations de plus haut niveau avec les partenaires financières et techniques, la participation aux travaux des organisations internationales. Il arrive même que à la limite, ces hauts fonctionnaires se voient un accès vers une future carrière politique.

2.-La considération politique :

L'influence des hauts fonctionnaires est aussi largement indispensable de la considération politique. Compte tenu de leur position politiques les propositions peuvent soit être rejetées systématiquement, soit être considérées comme une obligation par les pouvoirs politiques. Dès lors, c'est la place qu'ils occupent dans l'opinion publique qui est tenue en considération.

3.-La nature des décisions :

C'est surtout au niveau de la prise des décisions économiques que les Hauts fonctionnaires peuvent plus ou moins maîtriser le pouvoir. Dans ce cas, l'Administration en elle-même qui s'impose mais l'Administration qui déjà subi au préalable des actions du groupe de pression.

L'Administration reste toujours dans sa fonction consultative mais par le biais du système de la représentation au sein des organes consultatifs l'influence de la consultation est grande de telle sorte qu'elle impose une décision particulière. Par le développement d'un processus consultatif le pouvoir politique ne définit plus de façon unilatérale son programme économique, il cherche le concours des intéressés dans l'élaboration technique des textes de décision.

L'avantage est qu'elle permet d'avoir une information sur les réactions des milieux professionnels : l'inconvénient est que la généralisation tend à officialiser l'action des groupes de pression.

B.-LE SYSTEME DE CONTROLE

Les règles de droit définissent la prérogative et les contraintes de l'Administration. Elles aménagent la répartition de pouvoir à l'intérieur de l'Administration avec les citoyens. Soumettre l'Administration au contrôle est le meilleur moyen de la maintenir dans la ligne démocratique. Elle est soumise d'une part au contrôle politique et d'autre part au contrôle juridictionnel.

1.-Le contrôle politique

L'Administration a deux maîtres politiques : l'exécutif et le législatif. L'Administration doit être ouverte aux vérifications de l'exécutif et du législatif.

Le contrôle politique consiste à savoir si l'Administration a obtenu le résultat qu'on attend de lui.

Dans un souci d'efficacité un contrôle permanent et continu est exercé par les pouvoirs politiques.

Il s'agit de conférer au pouvoir qui a édicté les règles que ce soit le Gouvernement ou le parlement, le soin de vérifier à leur respect; le problème est que nombreux secteurs restent incontrôlables à cause de la masse des actes administratifs ; le contrôle politique reste valable pour les domaines limités.

2.-Le contrôle Juridictionnel

Ce contrôle permet de savoir si l'Administration a agit d'une façon régulière dans l'exécution de ses missions, c'est un contrôle à postériori. Le souci de protéger les droits des individus tout en leur donnant les moyens pour agir contre l'arbitraire de l'Administration. Les administrés disposent des droits à l'égard de l'Administration, il a le droit d'exiger leur respect par l'exercice des recours juridictionnels. La soumission de l'Administration à la loi est absolue tandis que sa soumission aux règles juridiques élaborées par elle-même est relative car elle a une faculté de modification unilatérale.

CONCLUSION

L'Administration est un intermédiaire entre le Gouvernement et les citoyens, elle est au service de l'intérêt commun, elle est distincte du politique auquel elle est subordonnée, mais la réalité montre le contraire. La confusion entre le pouvoir et l'Administration doit être mise fin. Sur l'état actuel des choses, quelques orientations sont à émettre sur l'Administration publique malgache afin d'améliorer le fonctionnement administratif et de purifier l'organisation. Un important mouvement de réforme a été lancé depuis 1998. Les réformes amorcées ont des portées inefficaces et n'avaient donné que des résultats décevants. L'Etat n'a pas toujours les moyens de répondre efficacement et hésite à adopter des réformes véritables. L'Etat doit avoir une volonté politique d'imposer la réforme ; la dépolitisation est une modification à introduire afin de s'intéresser aux aspects administratifs de l'activité gouvernementale et pour que l'administration puisse assigner ses fins. La remise en cause par une réflexion sur les finalités de l'Administration nous entraîne à se poser des questions sur le devenir de l'Administration publique Malgache.

BIBLIOGRAPHIE

MANUELS

Manuel de Droit constitutionnel et Institutions politiques

Georges BURDEAU

Paris. LGDI, 1984

OUVRAGES GENERAUX

- **Droit constitutionnel et Institutions politiques**

Jean Paul JACQUES

Paris : Mémentos DALLOZ 1998, 3^e édition

- **Droit constitutionnel et Institutions politiques**

Charles DEBBASCH, Jean Marie PONTIER, Jacques BOURDON

Paris, édition ECONOMICA 1986

- **La Justice Administrative**

Danièle LOCHAK

Clefs politiques, édition MONTCHRESTIEN

OUVRAGES SPECIAUX

- **Droit Administratif**

Paris, édition ARMAND COLIN, 1992

Georges DUPUIS, Maire José GEDON

- **Droit Administratif Général TOM II**

Paris, édition MONTCHRESTIEN, 1995

René CHAPUS

- **Droit de la Fonction Publique**

Diffusion EDICEF

Jean Marie BRETON

- **Le Droit administratif**

Paris édition PUF, 1991

Prospère WEIL

TEXTES ET LOIS

Décret N°2003-1153 du 17 décembre 2003 portant code de Déontologie de l'Administration et de Bonne conduite des agents de l'Etat.

LES INTERVENANTS

- Monsieur RASAMIHARISOA

Archive Municipale

- Monsieur Dieudonné RASOLOARISON

Direction des Etudes et de la Reforme au près du service des études juridiques

Ministère de la Fonction Publique

- Le Général Désiré RAMAKAVELO