

Liste des abréviations

ARMP	:	Autorité de Régulation de Marchés Publics
BGP	:	Bureau de Gestion de Projet
BIANCO	:	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CSI	:	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
DCPE	:	Document Cadre de Politique Economique
DSRP	:	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté
ENAM	:	Ecole Normale d'Administration de Madagascar
ENMG	:	Ecole Normale de la Magistrature et des Greffes
FMI	:	Fonds Monétaire International
INFA	:	Institut Nationale de la Formation Administrative
LOLF	:	Loi Organique sur la Loi des Finances
MAP	:	Madagascar Action Plan
MFB	:	Ministère des Finances et du Budget
NGP	:	Nouvelle Gestion Publique
OMD	:	Objectif de Millénium pour le Développement
PAS	:	Programme d'Ajustement Structurel
PED	:	Pays en Développement
PGDI	:	Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PTA	:	Plan de Travail Annuel

Liste de figures et tableau

Figure 1 : L'action publique comme fonctions de production.....	18
Figure 2 : Cycle de l'évaluation.....	25
Figure 3 : Bénéfices attendus de la NGP.....	29
Tableau 1 : Principes, concepts et outils de la NGP.....	27

Tables des matières

Remerciements	
Liste des abréviations	
Liste de figures et tableau	
Introduction.....	1
Partie I : Théorie, concepts de l'Administration publique et des politiques publiques...	3
I. Concepts de l'Administration publique.....	3
I.1 Préceptes de l'Administration publique.....	3
I.1.1 Essais de définition.....	3
I.1.2 Fonction de l'administration.....	5
I.1.3 Moyens à la disposition de l'administration.....	8
I.2 Découverte des dysfonctionnements administratifs.....	10
I.2.1 Cadre juridique et institutionnel inadéquat.....	11
I.2.2 Paralysie de l'administration.....	12
II. Concepts des politiques publiques.....	14
II.1 Généralités sur les politiques publiques.....	14
II.1.1 Définition d'une politique publique.....	14
II.1.2 Caractéristiques d'une politique publique.....	15
II.1.3 Objectifs des politiques publiques.....	16
II.1.4 Effets d'une politique publique.....	17
II.2 Evaluation d'une politique publique.....	18
II.2.1 Définitions.....	18
II.2.2 Classification de l'évaluation selon le moment de sa réalisation.....	19
II.2.3 Fonctions et finalités de l'évaluation d'une politique publique.....	20
II.3 Critères d'analyse d'une évaluation de la politique publique.....	22
II.3.1 Critères d'efficacité.....	22
II.3.2 Critères d'efficience.....	22
II.3.3 Critères de l'impact.....	23
II.3.4 Critères de viabilité et de pertinence.....	23
II.3.5 Critères de la stratégie ou de la conception.....	24

Partie II : Introduction de la Nouvelle Gestion Publique.....	26
I. Généralités sur la NGP.....	26
I.1 Concepts et modes de fonctionnement de la NGP.....	26
I.1.1 Concepts et buts de la NGP.....	26
I.1.2 Mode de fonctionnement de la NGP.....	28
I.1.3 Buts attendus de la NGP.....	28
I.2 Pré-requis des méthodes de la NGP.....	29
I.2.1 Mise en œuvre de l'Etat de Droit.....	30
I.2.2 Nécessité de la bonne gouvernance.....	30
II. Avantages et limites de l'introduction de la NGP.....	33
II.1 Avantages de l'introduction de la NGP dans la pratique administrative malagasy : Cas de la fonction publique.....	33
II.2 Limites de la NGP.....	34
II.2.1 Limites théoriques.....	34
II.2.2 Limites pratiques.....	35
Partie III : Evaluation d'un programme de gouvernance introduit dans l'Administration malagasy : Cas PGDI.....	36
I. Description générale du programme.....	36
I.1 Contexte de naissance et de mise en œuvre du programme.....	36
I.2 Historique générale du PGDI.....	37
I.2.1 PASAGE (1988-1995) : Phase test.....	37
I.2.2 PAIGEP (1996-2002) : Phase de fondation.....	38
I.2.3 PGDI 1 (2003-2009) : Phase de croisière.....	38
I.2.4 PGDI 2 (2009-....) : Phase de l'étage supérieur.....	39
I.3 Présentation globale du programme.....	39
I.3.1 Composition du programme.....	40
I.3.2 Organisation succincte du programme.....	41
I.3.3 Attributions et missions du programme.....	41
I.3.4 Parties du projet.....	42
II. Evaluation et analyse globale des appuis du PGDI.....	44
II.1 Evaluation de la pertinence du projet.....	44
II.1.1 Evaluation de la pertinence/cohérence externe du projet.....	44
II.1.2 Evaluation de la pertinence/cohérence interne du projet.....	47

II.2 Evaluation de l'efficacité et de l'efficience du projet.....	48
II.2.1 Evaluation de l'efficacité.....	48
II.2.2 Evaluation de l'efficience.....	50
II.3 Evaluation des impacts du projet.....	51
II.3.1 Impacts économiques globaux du projet.....	51
II.3.2 Impacts qualitatifs.....	53
III. Recommandations.....	54
Conclusion.....	56
Bibliographie	

INTRODUCTION

Quel que soit le niveau de développement d'un pays, l'Etat en tant qu'institution joue toujours un rôle très important aussi bien dans le domaine économique que social. Le rôle de l'Etat ne cesse d'évoluer depuis ces dernières décennies. La remise en question du rôle de l'Etat s'est développée depuis la fin de l'Etat providence.

Pour les tenants du libéralisme et du néolibéralisme, l'intervention de l'Etat dans l'économie est source de distorsions, conduisant à une mauvaise allocation des ressources ou à une mauvaise gouvernance.

De son côté, la Banque Mondiale dans son Rapport sur le développement dans le monde (1997), a proposé différents rôles de l'Etat dans le contexte de mondialisation actuelle, à savoir les rôles pour remédier aux dysfonctionnements du marché, dont l'existence des biens et services collectifs d'une part et les rôles pour assurer l'équité sociale d'autre part.

Les néolibéraux ont prôné la Nouvelle Gestion Publique depuis le début des années 90, en préconisant l'application des modes de gestion privée dans la gestion des affaires publiques.

Dans les pays en développement comme Madagascar, l'Etat occupe une place très importante. Par ailleurs, nombreuses sont les études et recherches qui ont conclu que la capacité de l'Etat ainsi que le dysfonctionnement administratif dont la corruption, la politique publique inadaptée sont parmi les sources de l'inefficacité de l'administration.

Cette situation a permis aux organismes de coopération internationale entre autres la Banque Mondiale, d'apporter des aides sous forme de projet pour renforcer la capacité de l'Etat.

Depuis quelques années, Madagascar s'est résolument engagé dans un processus de développement rapide et durable. Cependant, la réalité nous montre que, malgré les initiatives et mesures prises par le gouvernement durant ces nombreuses années, Madagascar reste encore un pays pauvre. Existe-t-il alors des difficultés au niveau de la gouvernance pour qu'on n'arrive pas à s'en sortir ? D'ailleurs, ce constat confirmé par la Commission pour l'Afrique, 2005 : « La question de la bonne gouvernance et du renforcement des capacités est, nous semble t-il, au cœur de tous les problèmes de l'Afrique ? »

De plus, il est admis qu'il existe un lien de cause à effet entre la bonne gouvernance et le succès des programmes de développement et de réduction de la pauvreté, et que ce lien a accentué, avec le temps, l'exigence de suivi de la qualité de la gouvernance entre les pays, et à l'intérieur des pays. La bonne gouvernance est la clé de la réussite économique.

Ainsi, il est nécessaire de faire une analyse sur les programmes financés par la Banque Mondiale dont les résultats de ces programmes sont très diversifiés et mal connus par les usagers des services publics. Cette analyse va porter un jugement sur l'efficacité et les impacts du programme sur le fonctionnement de l'Administration elle-même que sur les usagers. Vu sous cet angle, la question qui se pose est de savoir : « dans quelle mesure, une politique publique mise en place contribue-t-elle à l'accroissement de l'efficacité de l'Administration Publique et au renforcement de la capacité de l'Etat en tant qu'institution dans un contexte de mauvaise gouvernance ? ».

Pour ce faire, ce travail se divise en trois grandes parties. La première partie est consacrée aux différentes approches théoriques de l'Administration Publique et de la Politique Publique. La deuxième partie exposera l'introduction de la nouvelle gestion publique, alors que la dernière partie analysera les différentes composantes du programme comme le PGDI et les résultats obtenus lors de sa mise en place.

Partie I :

Théorie, concepts de l'Administration publique et des politiques publiques

I. Concepts de l'administration publique

L'administration publique est la fonction publique chargée de la gestion des affaires, sous l'autorité du gouvernement ou des pouvoirs locaux. C'est aussi l'ensemble des fonctionnaires des services publics de l'Etat, des collectivités locales et de certains grands établissements hospitaliers, universitaires et culturels.

I.1 Préceptes de l'administration publique

I.1.1 Essais de définitions

Dans le langage courant, le mot « administration » désigne des réalités assez nombreuses, par exemple, on parle aussi bien d'administrer une fortune ou une entreprise privée qu'une commune ou un département. L'administration est donc considérée comme une fonction ou un ensemble de structures. L'administration peut être définie, soit d'un point de vue fonctionnel, soit d'un point de vue organique.

i. Définition fonctionnelle de l'administration publique

Si on s'attache à la fonction de l'administration, on peut tirer une définition fonctionnelle. De ce point de vue, l'administration est considérée comme un ensemble d'activité dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population.

Leur variété apparaît par exemple, à la lecture du budget fonctionnel : défense du territoire national et mise en œuvre d'une politique extérieure ; enseignement, diffusion de la culture ou recherche, insertions dans le domaine social (pour améliorer la santé publique ou pour limiter les méfaits du chômage), dans le secteur industriel ou dans les activités agricoles ; réalisation des infrastructures publiques (réseau routier, voies ferrés et urbanisation).

Quand les besoins d'intérêt général de la population sont définis à un moment donné par l'opinion publique et le pouvoir politique, le mot « administration » s'écrit alors avec un petit « a ».

De plus, toutes les activités de l'administration publique se caractérisent à la fois par leurs finalités et par leurs modalités.

En ce qui concerne leurs finalités, les activités de l'administration tendent à assurer le maintien de l'ordre public tel que la paix interne, la liberté publique, la sécurité publique, la satisfaction des autres besoins d'intérêt général comme la politique économique et la défense nationale.

Quant aux modalités, toutes les tâches administratives s'insèrent dans l'exercice du pouvoir exécutif mais selon des modalités diverses. Les unes sont accomplies directement par le gouvernement ou sous son autorité : c'est l'administration d'Etat, d'autres sont exercées sous son contrôle, ce sont les administrations autonomes.

Mais si on s'attache à l'organisation de l'administration, on peut en tirer une définition organique.

ii. Définition organique de l'administration publique

Si on se repère à son organisation, le mot « organisation » désigne l'ensemble des personnes morales et physiques qui participent à l'accomplissement de ces activités ou missions administratives.

Les personnes physiques sont nombreuses et leur statut est très différencié mais une bonne partie d'entre elles sont des fonctionnaires. Ce qui les caractérise est leur titularisation dans un grade de la hiérarchie administrative (attaché d'administration ou administrateur civil). D'autres sont des auxiliaires ou bien des agents contractuels, des collaborateurs bénévoles d'un service public.

Tous sont des agents administratifs. Ils exercent des attributions plus ou moins larges et plus ou moins importantes. Certains d'entre eux disposent de virils pouvoirs de décision, ils accomplissent des actes qui créent des droits ou des obligations pour les administrés ou pour d'autres agents publics. Ils sont titulaires d'une compétence. Ce sont donc des autorités administratives.

En ce qui concerne les personnes morales, ce sont des unités considérées comme des sujets de droits ou d'obligations. Ces personnes morales correspondent à des collectivités, c'est-à-dire à un groupement humain présentant une certaine homogénéité.

L'Etat lui-même est une personne morale. Les autres collectivités publiques lui sont subordonnées, elles sont infra-étatiques ; elles correspondent à une fraction de la collectivité étatique. Le critère qui permet de les qualifier est l'ordre spatial ou professionnel. Le territoire divisé en circonscription fait ainsi apparaître des groupements liés à la commune ou à la région mais aussi à des regroupements de commune (syndicats de communes, communautés urbaines). Quant à la profession, elle s'exprime notamment avec les ordres professionnels qui fixent la déontologie de certaines activités.

Dans ce cas là, le mot administration s'écrit alors avec un grand « A ».

L'administration est donc l'ensemble des activités qui, sous l'autorité ou le contrôle du gouvernement, tendent au maintien de l'ordre public et à la satisfaction des autres besoins d'intérêt général, ou comme l'ensemble des personnes physiques ou morales qui accomplissent les fonctions administratives.

I.1.2 Fonctions de l'administration

L'administration publique est l'ensemble des organisations par lesquelles sont conduites et exécutées les tâches publiques, c'est la gestion des affaires publiques en vue de satisfaire l'intérêt général.

Pour atteindre le but philosophique (l'utilité publique, le bien commun et l'intérêt général) de l'administration, elle exerce différentes fonctions dont les principales sont :

i. La police administrative

La police administrative est une activité administrative qui a pour objet de protéger ou de restaurer l'ordre public. Elle a un but préventif et a pour objet une mission générale de protection de l'ordre public en cherchant à empêcher les désordres de se produire. C'est donc une mission de contrôle et de surveillance générale.

La police administrative assure donc la sûreté, la tranquillité et la salubrité des administrés.

Par sûreté publique, il faut entendre la sécurité dans la rue pour les personnes qui y circulent : la sécurité routière mais aussi la sécurité des immeubles ou la sécurité des produits consommables.

La tranquillité publique est une notion proche puisqu'il s'agit ici d'assurer une vie paisible à tous donc à prévenir les agressions et les nuisances multiples. La lutte contre le bruit par exemple relève de cet objectif.

La salubrité publique correspond à la notion d'hygiène publique. A ce titre, sont prises des mesures d'assainissement, des mesures nécessaires à la préservation de la qualité de l'air et de l'eau.

Les mesures de la police administratives sont donc préventives et se distinguent de celles de la police judiciaire qui répriment les atteintes à l'ordre public. Mais cette différenciation n'est toujours pas aussi rigoureuse et des actions de polices peuvent être mixtes.

Les titulaires du pouvoir de police administrative sont toujours des représentants d'une personne publique. La jurisprudence refuse en effet qu'on puisse le confier à une personne privée. La police administrative est une activité de service public qui ne peut faire l'objet de délégation à une personne privée. De ce fait, les autorités titulaires, au nom de l'Etat de ce pouvoir de police administrative, sont le Premier ministre pour l'ensemble du territoire (sous réserve des pouvoirs accordés au Président de la République), le Ministre de l'intérieur, les Chefs districts et les Maires qui sont titulaires d'un pouvoir de police administrative au nom de sa commune, sur son territoire.

ii. La gestion directe des services publics

L'expression « service public » désigne deux éléments différents : une mission, qui est une activité d'intérêt général, et un mode d'organisation consistant, de façon directe ou indirecte, à faire prendre en charge ces activités d'intérêt général par des personnes publiques (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) ou privées mais sous le contrôle d'une personne publique.

Le service public a quatre fonctions principales, à savoir :

- Les services publics à finalité d'ordre et de régulation : la défense nationale, la justice, la protection civile, les ordres professionnels ;
- Les services publics ayant pour but la protection sociale et sanitaire : sécurité sociale, service public hospitalier, ... ;
- Les services publics à vocation éducative et culturelle : enseignement, recherche, ... ;
- Les services publics à caractère économique.

Selon le régime juridique, le service public est organisé autour de trois grands principes qui sont :

- La continuité du service public, c'est-à-dire que le service public repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption. Toutefois, ce principe de continuité doit s'accommoder, du principe constitutionnel lui aussi, du droit de grève. La plupart des agents des services publics dispose de ce droit, à l'exception de certaines catégories pour lesquelles la grève est interdite (policiers, militaires, etc.) ou limitée par un service minimum (navigation aérienne, télévision ou radio nationale, etc.) ;
- Le deuxième principe est celui de l'égalité devant le service public. Ce principe signifie que toute personne a un droit égal à l'accès au service public, participe de manière égale aux charges financières résultant du service et doit être traitée de la même façon que tout autre usager du service ;
- Le dernier principe de fonctionnement du service public est celui de l'adaptabilité ou mutabilité. Ce principe est présenté comme un corollaire du principe de continuité, il s'agit d'avantage d'assurer au mieux qualitativement un service plutôt que sa continuité dans le temps. Cela signifie que le service public ne doit pas demeurer immobile face aux évolutions de la société ; il doit suivre les besoins des usagers comme par exemple la souplesse d'organisation des services publics ainsi que les évolutions techniques. Par exemple, le passage au début du XX^e siècle, du gaz à l'électricité.

iii. L'application de la loi

L'application de la loi c'est à la fois une obligation puisqu'une administration ne respectant pas la loi se trouve dans une situation d'illégalité, et une nécessité, par la gestion des mesures qui précisent la loi et la rendent applicable sur le terrain. C'est le cas par exemple des décrets d'application.

L'administration participe à l'application des lois de deux manières :

- A la base, aux « guichets », l'administration met en œuvre de manière très concrète les lois votées par le Parlement, il revient aux administrations de verser les prestations monétaires correspondantes et d'enregistrer les bénéficiaires de ces mêmes prestations ;

- Au niveau central, l'application de la loi consiste en la rédaction des mesures réglementaires d'application (décret, arrêtés, circulaire) qui nécessite le texte de loi.

En effet, la plupart des lois contiennent des dispositions qui renvoient, pour les détails, à des décrets à venir. Une fois la loi promulguée vient donc dans le temps de la préparation des décrets d'application. Ils sont rédigés par les administrations seules, sans aucune participation du Parlement. La règle, bien évidemment, est que le décret d'application de la loi doit lui être conforme.

I.1.3 Moyens à la disposition de l'administration

Pour assurer les fonctions principales, l'administration dispose de trois types de moyens : moyens humains, moyens patrimoniaux et moyens financiers.

i. Moyens humains

Ce sont les agents de l'Etat. Ils sont soumis à un statut : statut de la fonction publique qui est différent du statut qui régit les salariés des secteurs privés. On peut distinguer :

- Fonctionnaires régis par le statut général des fonctionnaires et les salaires en fonction du rang hiérarchique, considèrent leur fonction comme leur profession unique ou principale et sont soumis à une discipline rigoureuse et à un contrôle de divers statuts autonomes et possèdent des caractéristiques telles que : compétences bien définies ;
- Agents non encadrés de l'Etat régis par le statut général des agents non encadrés et le code du travail. Ces agents peuvent être regroupés en trois groupes :
 - Agents occupant un emploi de courte durée : le poste ne figure pas dans l'organigramme mais il est nécessaire à l'accomplissement de mission (durée d'engagement : 8 mois au plus, renouvelable et ne doit pas excéder 2 ans au total) ;
 - Agents occupant un emploi de longue durée (chauffeur, polycopiste, planton etc.) ;
 - Agents occupant un emploi normalement dévolu aux fonctionnaires et assimilés (contractuels EFA) : ce poste figure dans l'organigramme (secrétaire, concepteur, etc.) ;
 - Autres agents employés par l'Administration et régis par le code du travail, c'est le cas des collectivités décentralisées.

ii. Moyens patrimoniaux

Le patrimonial est très diversifié, il se compose de biens incorporels ou corporels. Les biens corporels peuvent être des immeubles ou des meubles.

Dans sa nature ou dans ses fonctions, le patrimoine des collectivités territoriales recouvre en réalité de nombreux types d'actifs.

De plus, chaque collectivité territoriale, groupement ou établissement public dispose d'un patrimoine lui permettant d'assurer son fonctionnement et d'accomplir les missions qui lui sont fixées. Ce patrimoine s'entend par l'ensemble des biens appartenant aux personnes publiques ou étant mis à leur disposition.

Il est, régi par le code général de la propriété des personnes publique française, qui est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006. L'article L1 du présent code dispose ainsi qu'il « s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupement, ainsi qu'aux établissements publics ».

Le patrimoine des collectivités publiques ne se caractérise pas seulement par le régime de la domanialité (publique et privée), mais aussi par différents types d'actifs.

Ainsi par exemple, les biens affectés, soit à l'usage direct du public soit à un service public à condition d'avoir fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public, appartiennent au domaine public et font partie des moyens patrimoniaux.

iii. Moyens financiers

Ce sont les crédits disponibles à l'Administration à accomplir ses missions. Les moyens financiers sont des moyens matériels et soumis à des règles spécifiques (dans le cadre de la finance publique).

Ces moyens financiers comprennent les ressources et les charges de l'Etat. C'est donc l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses.

De plus, les recettes et les dépenses de l'Administration sont retracées sur un compte unique intitulé : Budget général de l'Etat.

Ainsi, d'après la LOLF, Titre I, chapitre premier, Article 06, les ressources du budget général de l'Etat comprennent :

- Les recettes fiscales et douanières ;
- Les recettes des ministères ;
- Les revenus du domaine de l'Etat ;
- Les intérêts des prêts et avances ;
- Les fonds de concours, dons et legs intérieurs ;
- Les aides financières directes et non remboursables ;
- Les subventions extérieures affectées aux investissements ;
- Les remboursements des prêts et avances ;
- Les produits des participations financières ainsi que des autres actifs.

Si tels en sont les moyens à la disposition de l'Administration pour accomplir ses missions et ses fonctions dont la satisfaction de l'intérêt général est la principale, l'Administration a cependant ses faiblesses. Voyons donc dans la partie qui suit, la découverte des dysfonctions administratives et la nouvelle tendance pour y remédier.

I.2. Découverte des dysfonctionnements administratifs

Aujourd'hui, il n'est un secret pour personne que la Fonction Publique connaît des dysfonctionnements conjoncturels et structurels. Il est à remarquer qu'aller dans les services de l'administration publique pour une raison donnée est une véritable « malédiction », une façon certaine de gâcher sa journée pour tout usager.

Les bureaux où l'accueil est encore acceptable sont rares et très souvent, l'agent dont on a vraiment besoin pour obtenir le service est absent pour peut être toute la journée. Ses collègues répondront simplement : « il s'est levé » ou « il est en réunion ». En outre, lorsqu'il est présent, il ne peut rendre le service dans l'immédiat.

Tous ces comportements de nature à favoriser la corruption, ternissent l'image de marque de la Fonction Publique et ne privilégient que les citoyens ayant « les bras longs » et ceux qui sont les nantis.

De plus, Mike CROZER a développé de façon significative les dysfonctions de l'administration. Il a utilisé la théorie des conséquences inattendues des fonctionnements de l'administration appelée également « Théorie des cercles vicieux bureaucratiques ». Cette théorie a été lancée en premier lieu par Robert MERTON dans les années 60.

R.MERTON prend comme point de départ une caractéristique particulière qui est la discipline. Cette dernière devrait normalement avoir comme conséquence voulue, les comportements standardisés des agents de l'Etat, c'est-à-dire, l'efficacité de l'administration.

Ce dysfonctionnement ne facilite pas le bon fonctionnement de l'administration et rend les organes inefficaces.

La Fonction Publique fonctionne dans un cadre juridique et institutionnel qui ne lui permet pas de remplir ses attributions fondamentales, notamment celles d'être au service de l'utilisateur et de contribuer au développement économique du pays.

I.2.1 Cadre juridique et institutionnel inadéquat

i. Inadéquation des statuts

Les pays anciennement colonisés calquaient le statut de son colonisateur sans tenir compte des réalités socioculturelles de leur pays. Dans ce cas là, la Fonction Publique, qui a pour mission le développement du pays devient par ce système hérité du colonisateur, un instrument de sous développement et de « contre-croissance ».

Prenons par exemple le cas du statut des fonctionnaires malagasy :

En effet, au cœur de la culture française, l'individualisme occupe une place très importante. La famille en France se résume au père, à la mère et aux enfants. Or, en Afrique, plus précisément à Madagascar, on a une conception plus large de la famille qui nous pousse à nous aider mutuellement. Nos réalités socioculturelles trouvent leurs pièces maîtresses dans la vie en communauté et d'interdépendance.

Dans ces conditions, la copie du statut des fonctionnaires français n'est pas favorable à l'administration malagasy, et est à l'origine de tous les maux qui minent l'Administration Publique.

ii. Lacunes institutionnelles

La gestion du personnel de l'Etat telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui n'est pas satisfaisante. Pour les fonctionnaires, la déception est claire, la direction du personnel de l'Etat est inopérante et ne contribue pas à leur épanouissement professionnel. La gestion et le suivi de leur carrière ne sont pas automatiques. Ils n'en veulent pour preuve que les nombreux oublis, omissions et erreurs dans les actes de leurs carrières dont ils sont souvent victimes et qui les obligent à se déplacer pour aller suivre leurs dossiers avec tous les risques possibles.

De plus, les retraités se découragent sur les nombreuses démarches à suivre avant de résoudre un problème post carrière.

Les dysfonctionnements institutionnels observés au niveau de la Fonction Publique sont aussi dus à l'intensité des relations inter personnelles.

A tout ceci, s'ajoute le fait que le comportement des agents publics contribue à la paralysie de l'administration.

I.2.2 Paralysie de l'administration

i. Inadéquation entre la formation et l'emploi

Dans notre administration, la formation continue a perdu tout son sens. Ceci fait qu'on a parfois des agents publics qui n'arrivent pas à bien communiquer avec les usagers.

De plus, le progrès technologie exige la formation des agents publics capables d'accompagner les changements induits par les nouveaux enjeux planétaires. A l'heure de l'informatisation des grandes structures administratives, il n'existe pas un complexe et des salles d'informatique accessibles à tous, où les étudiants, fonctionnaires de demain, pourraient recevoir des enseignements dans ce domaine de la science.

En outre, la déontologie administrative qui pourrait être un instrument au service d'une véritable formation professionnelle n'est pas enseignée dans la plupart des écoles, instituts et centre de formation. Les agents publics entrent dans l'administration sans connaître les principes de base de la Fonction Publique. Ils ne savent pas souvent que la Fonction Publique est au service du public. Ainsi, on rencontre des personnes non qualifiées à des postes de responsabilités qui n'ont rien à avoir avec leur compétence.

A côté du problème lié à la formation, se pose celui de la motivation des agents publics dans l'exercice de leur fonction.

ii. Démotivation des agents publics

Selon H SARRASSORO, la motivation est une « propension pour un individu à orienter son action vers certains objectifs et à engager une partie de son énergie et de ses ressources à la réalisation de ses fonctions ». C'est donc un vecteur de l'ordre administratif. La politique actuelle de motivation des agents publics n'est pas efficace, les agents sont démotivés dans leur travail. Cette démotivation se manifeste par les retards et les absences observés dans l'administration et qui entraînent les lenteurs administratives dans le traitement et l'acheminement des documents.

De plus, le mauvais accueil, le rançonnement des usagers, la corruption sont des causes les plus remarquables de la démotivation des agents publics.

iii. Accroissement des lenteurs administratives

Le phénomène de la lenteur administrative est propre aux Administrations. Les structures, le souci de la sécurité administrative et parfois les usagers sont à l'origine des lenteurs administratives.

La lenteur administrative se traduit par :

- les courriers qui traînent et sont laissés sans réponse ;
- l'improvisation et l'impréparation dans le travail ;
- les demandes et les dossiers des usagers qui sont négligés, parfois perdus dans le désordre inextricable qui réside dans les bureaux et sur les tables ;
- les dossiers que les personnes concernées sont obligées de suivre étape par étape jusqu'à les voir aboutir un jour. Cette pratique implique une perte de temps d'où une chaîne de lenteur administrative.

iv. Politisation de la Fonction Publique

Aujourd'hui, la Fonction Publique est très politisée. On rencontre souvent dans les services publics des chefs de services moins gradés et ayant moins d'ancienneté que les agents en fonction sous leurs ordres. De ce fait, la nomination des responsables à divers niveaux ont souvent été prononcées sur la base de considérations partisans même quand il s'agit de poste qu'on doit considérer comme techniques.

II. Concepts des Politiques Publiques

II.1 Généralités sur les Politiques Publiques

Le vrai démarrage des Politiques Publiques se fait aux Etats-Unis au début du XX^e Siècle, car l'Etat fédéral y est critiqué : ces compétences se sont beaucoup accrues au XIX^e Siècle. D'où, le besoin d'analyse et de connaissance dans le but d'une bonne organisation, c'est-à-dire, avoir une administration efficace capable d'adapter pour régler les problèmes sociaux et tourner vers le bien-être des citoyens.

II.1.1 Définition d'une Politique Publique

Selon Knoepfel, Larrue, Varone 2001 ; « Une Politique Publique constitue un enchaînement de décisions ou d'activités cohérentes ; prises par différents acteurs publics et parfois privés ; dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient en vue de résoudre de manière ciblée, un problème défini politiquement comme collectif ».

Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement des groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux).

D'après Stephen BROOKS dans Public Policy in Canada ; la Politique Publique est « ce large corps d'idées et de valeur au sein duquel les gouvernements prennent leurs décisions et agissent ou restent inactifs sur certains thèmes ou problèmes ».

Sur ce second angle, la Politique Publique est donc une action ou une inaction que choisissent d'entreprendre les instances gouvernementales pour s'attaquer à un problème ou à un ensemble de problèmes connexes. La Politique Publique c'est aussi ce qu'un gouvernement décide de faire ou de ne pas faire. La décision de rien est en soi un choix politique. De plus, l'apparition d'un problème peut mettre en place différentes politiques publiques et entraîne même parfois l'élaboration d'une Nouvelle Gestion Publique.

Le caractère polysémique du terme « politique » est une première difficulté dans l'analyse sur les Politiques Publiques. Dans le monde francophone, le terme politique est utilisé pour désigner plusieurs choses (Pierre Muller et Yves Surré, 1998). Ce terme recouvre à la fois la sphère politique (polity) ; l'activité politique (politics) et l'action publique (policies).

La Politique Publique est donc axée sur l'action publique (policies), elle désigne le processus par lequel sont élaborés et mis en place des programmes d'action publique. En d'autres termes, elle désigne des dispositifs politico-administratifs coordonnés en principe autour d'objectifs explicites.

II.1.2 Caractéristiques d'une Politique Publique

Une Politique Publique se présente comme un programme d'actions gouvernementales dans un secteur de la société ou dans un espace géographique : la santé, la sécurité, les villes, etc. cinq traits caractéristiques sont généralement reconnus comme associés à une telle notion de Politique Publique.

- **Un contenu** ou un ensemble de mesures qui la définissent et se traduisent par des résultats concrets et une substance qui lui est propre. Des ressources sont mobilisées pour générer des résultats ou des produits. Ce sont ces produits que l'analyse des Politiques Publiques examine comme un problème de recherche pour l'action. Ce produit résulte donc d'un processus de travail et d'action.
- **Un programme** : une Politique Publique ne se produit pas à un acte ponctuel isolément considéré, c'est-à-dire un cadre assez général d'action, au-delà d'une simple addition d'actes ponctuels isolément considérés. Derrière un acte, derrière telle ou telles activités, existe un cadre plus général à l'intérieur duquel cet acte, ces activités s'intègrent c'est le cas d'une politique à moyen terme.
- **Une orientation normative** : les actes qui la fondent sont présumés renvoyer à des orientations, explicites ou implicites, manifestes ou latentes.
De plus, l'activité publique est présumée ne pas être le résultat de réponse aléatoire, mais, au contraire, l'expression de finalités et de préférences que le décideur ne peut qu'endosser.
Une telle politique est donc menée en vue d'atteindre des objectifs, de mettre en œuvre des valeurs, de satisfaire des intérêts.
- **Un facteur de coercition** : c'est un élément de décision ou d'allocation dont la nature est plus ou moins autoritaire, c'est-à-dire, imposée par les acteurs gouvernementaux à leur environnement. L'activité publique possède une légitimité qui est celle de l'autorité légale. De ce fait, l'acte public est habilité en tant qu'expression de la puissance publique. L'autorité dont il est investi s'impose à la collectivité.

- **Un ressort social** : une politique publique se caractérise enfin par son ressort. Elle affecte par son contenu ou par son impact un certain nombre d'individus, de groupes ou d'organisations dont l'intérêt, la situation ou le comportement vont être changés dans un sens ou dans un autre, c'est-à-dire que toute Politique Publique a un public, des assujettis, des acteurs qui ressortissent d'elle. Prenons l'exemple de la sécurité routière : cette politique concerne évidemment les automobilistes, mais aussi les constructeurs automobiles, les entreprises de transport, les agents de circulation. C'est donc l'ensemble des acteurs publics ou privés qui participent plus ou moins directement à la production et à l'application des Politiques Publiques.

Les Politiques Publiques sont une stratégie conduite par les institutions et les administrations publiques avec un ensemble de moyens (humains, financiers et matériels), pour agir sur une situation structurelle ou conjoncturelle déterminée, afin d'atteindre un ensemble d'objectifs préalablement fixés. Voyons donc les objectifs des Politiques Publiques.

II.1.3 Objectifs des Politiques Publiques

La Politique Publique est l'ensemble d'actions coordonnées en vue d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée. Elle a comme objectifs :

- d'assurer l'éducation et le maintien de l'état de droit ;
- d'assurer la sécurité et le maintien de l'état de droit ;
- de maximiser le bien-être et le revenu par habitant ;
- de viser le plein emploi et éviter la pauvreté subie ;
- d'assurer la sanitaire d'une population (compagne de prévention SIDA par exemple) ;
- de permettre la circulation des personnes et des biens (mise en place de réseaux de transport) ;
- de promouvoir des politiques macroéconomiques judicieuses ;
- de combattre la corruption ;
- de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement dans le cadre des stratégies nationales de développement ;
- d'améliorer le cadre national des affaires en vue d'attirer les investissements privés.

Pour atteindre ces objectifs, les moyens de mise en œuvre dont dispose l'Administration sont :

- création ou augmentation de certains impôts et taxes ;
- dotation budgétaire à des organismes, agences, services afin de leur permettre de réaliser des objectifs ;
- publicité de la politique publique par la sphère officielle, afin d'inciter les citoyens à y participer ;
- développer, déployer et assurer l'utilisation effective et optimale des outils Etat-gouvernance visant le renforcement de la qualité des services de l'Administration.

II.1.4 Effets d'une Politique Publique

Une Politique Publique reflète l'activité d'une autorité gouvernementale. Il est à cet effet utile de distinguer deux facettes de l'activité gouvernemental, à savoir la gestion interne et le management des politiques publiques.

i. Gestion interne

Elle désigne la mobilisation et la motivation qu'opère une autorité publique de ses ressources, afin de produire des réalisations concrètes spécifiables et individualisables.

L'autorité dispose ses moyens (personnels, matériels, financiers) pour transformer la Politique Publique en produit ; prenons des exemples : un service municipal d'état civil délivre des actes administratifs, une direction ministérielle de travaux publics produit des kilomètres de routes.

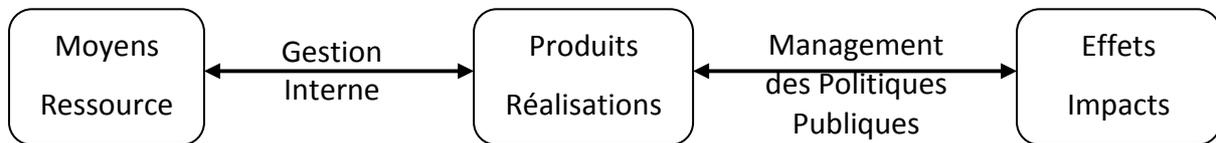
ii. Management des politiques publiques

La puissance publique a une fonction de production. Elle doit produire des biens et services pour la collectivité. Les produits sont offerts pour susciter des effets ou des impacts.

Cette fonction de production forme précisément le cœur du management des politiques publiques. Il s'agit donc de transformer les produits en effets ou impacts. Les actes administratifs, délivrés par le service d'état civil, sont destinés à réduire la lourdeur administrative dans la scolarisation des enfants. Les routes construites servent à accroître les échanges et la production.

Bref, toute intervention publique concrète est censée engendrer une altération de l'état naturel des choses dans la société et peut être accolée à un ou plusieurs effets ou impacts.

Figure 1 : L'action publique comme fonctions de production (selon Gilbert)



Source : SEGLARO Abel Somé : « Economie des institutions et performances économiques », p 54

Les effets ou impacts d'une Politique Publique présentent un certain nombre de particularités. Ils sont souvent énoncés de façon qualitative et normative, en termes généraux et abstraits. Ils émergent avec un décalage de temps plus ou moins longs par rapport à la date à laquelle intervient la prestation publique. C'est le cas par exemple des effets d'un programme de construction routière sur le développement économique d'une commune.

II.2 Evaluation d'une Politique Publique

Pour faire face aux enjeux financiers qu'exigent les services publics et les politiques publiques. L'évaluation va de pair avec la montée en puissance et la complexité des politiques publiques locales.

La conception de l'évaluation, c'est un mode de questionnement, une démarche d'analyse de l'action publique. Elle s'attache à expliciter la mise en œuvre de l'action publique, sous ses différentes formes, et les relations entre les objectifs et les résultats de cette action. C'est donc un outil de connaissance au service de l'action.

II.2.1 Définitions

Evaluer une Politique Publique, c'est trouver ou analyser si les moyens juridiques, administratifs ou financiers utilisés, permettent de produire les effets attendus de cette politique mise en place et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

Plusieurs auteurs ont tenté de donner une définition sur cette Politique Publique à savoir :

- Freeman et Rossi : « L'évaluation doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société » ;
- Viveret 1989 : « Evaluer une Politique Publique, c'est former un jugement sur sa valeur ».

Le décret du 18 novembre 1998 donne une définition de cette notion et affirme que « l'évaluation d'une Politique Publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre, qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers, et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques ».

L'évaluation a pour finalité d'attester la validité des dispositifs mis en place. Elle est aussi complémentaire du contrôle interne et du contrôle externe car tous deux s'attachent à mesurer l'efficience et l'efficacité de la politique menée. Elle identifie les effets et met à jour les mécanismes de l'action publique.

Ces différentes définitions nous montrent d'emblée que le terme « évaluation » est compris différemment en fonction des acteurs, des circonstances et même des objectifs à atteindre. Mais elles convergent tous autour du triptyque « objectifs, moyens et résultats ».

II.2.2 Classification de l'évaluation selon le moment de sa réalisation

i. Evaluation ex ante

C'est une évaluation qui peut être réalisée avant même que la Politique Publique ou le projet soit mis en place. Son principal but est d'étudier la pertinence et l'efficacité de l'action envisagée. C'est plutôt une évaluation financière. Elle consiste à évaluer les coûts et avantages financiers du projet ou de la politique publique. C'est donc une évaluation économique. Ainsi, son utilité première est de servir d'aide à la décision et à la planification, et donc à la sélection des projets ou programme. C'est donc une étude prospective de faisabilité et de l'impact d'une mesure projetée ou en préparation.

ii. Evaluation concomitante ou in cursu

C'est une évaluation parallèle à l'action. Elle apporte un diagnostic d'étape sur les premières phases de réalisation d'un projet. Elle est en liaison étroite avec le dispositif de pilotage de l'action et permet de définir les réorientations nécessaires pour une réussite optimale. On peut distinguer deux types d'évaluation concomitante que l'on se fixe : Evaluation de type Monitoring et Evaluation de type préparation à la négociation.

L'évaluation de type « Monitoring » analyse l'effectivité, l'efficacité, l'impact sur l'environnement économique et agents non concernés dudit projet, alors que l'évaluation de type « Préparation à la négociation » étudie l'efficacité, elle donne des propositions et des recommandations ainsi que des possibilités de tirer des leçons du projet.

iii. Evaluation rétrospective ou ex post

C'est une évaluation récapitulative ou finale. Elle se fait un certain temps, après que le programme ou le projet ait cessé. Elle vise à mesurer les impacts globaux d'un programme étudié jusqu'à son achèvement. Elle ne servira plus d'instrument de gestion et de planification, mais d'outil de positionnement et d'orientation de la politique générale de l'agence d'exécution. Elle vise à tirer des enseignements rétrospectifs sur une politique parvenue à maturité et « internalisée ».

De plus, le caractère rétrospectif est plus ou moins affirmé, selon la période de temps nécessaire pour apprécier la politique évaluée.

II.2.3 Fonctions et finalités de l'évaluation d'une politique publique

Les évaluations remplissent une pluralité de fonctions.

i. Fonctions de l'évaluation

- L'évaluation a une dimension cognitive

Elle donne aux acteurs des éléments de connaissance sur les actions publiques auxquelles elles participent. Ainsi, elle permet de comprendre et d'éclairer le processus de mise en œuvre et d'obtention de ces effets.

- L'évaluation récapitulative et formative

L'évaluation « récapitulative » a pour but d'aboutir à une appréciation globale et distanciée.

L'évaluation « formative » vise prioritairement à éclairer les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'une politique sur le contexte et les conséquences de leur pratique.

- L'évaluation managériale et démocratique

L'évaluation managériale cherche à rendre plus efficace la gestion publique alors que l'évaluation démocratique a pour ambition d'accroître la qualité et la transparence du débat public.

ii. Finalités d'une évaluation de la politique publique

La question de finalités renvoie à la question de commanditaire ou du destinataire. Il peut s'agir de l'exécutif, de l'assemblée délibérante, des agents de la collectivité, de l'opinion publique, des usagers, des utilisateurs des services publics ou bien des contribuables.

On peut distinguer plusieurs finalités qui peuvent avoir plus ou moins d'importance selon les cas considérés.

- L'évaluation a une finalité normative

Elle vise à formuler un jugement de valeur sur les politiques publiques analysées.

- L'évaluation a une finalité normalité instrumentale

Cette évaluation permet de mesurer, ou d'apprécier le plus objectivement possible, les effets d'une politique publique sur la collectivité. Elle permet ainsi de mieux maîtriser l'action et de l'adapter à la gestion.

- L'évaluation a une finalité déontologique

Cette évaluation rend des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière de la mise en œuvre de la dite politique ainsi que les résultats qu'elle a obtenus. Elle recouvre donc l'amélioration de « l'imputabilité » des systèmes d'action publique, au sens de capacité à rendre les comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public.

- L'évaluation a une finalité gestionnaire et décisionnelle

Une finalité gestionnaire, c'est de répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions.

Une finalité décisionnelle : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique publique mise en œuvre.

- Une finalité d'apprentissage et de mobilisation

Cette finalité vise à contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et de leurs partenaires en les aidants à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.

II.3 Critères d'analyse d'une évaluation de la politique publique

Les critères d'analyses de l'évaluation sont des outils d'appréciation qui produisent des analyses comparatives entre deux niveaux de réalisation d'un projet ou d'une politique publique. Les indicateurs sont des mesures sur un même niveau. Par exemple, objectif général et effets. On peut énumérer cinq critères pour porter une appréciation quant au projet.

I.3.1 Critères d'efficacité

La question se pose : « Dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ses objectifs ? ». L'efficacité mesure les résultats obtenus au regard des objectifs et met en évidence les rapports de causalité entre les objectifs et les effets réels des actions publiques.

Le projet est donc dit efficace lorsqu'il produit des résultats observés ; que ceux-ci soient voulus ou non. Il est donc très important de mesurer l'écart entre les deux groupes de variables dans le temps en comparant la situation au moment de l'évaluation avec celle de l'initial. Ceci suppose donc que l'on dispose d'indicateurs préétablis et d'un système de suivi du programme.

I.3.2 Critères d'efficience

L'efficience évalue le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats de l'action publique. Les questions qui se posent : « Les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ?, Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ? ».

Il se peut aussi que plusieurs projets ou programmes conduisent aux mêmes résultats mais avec des coûts extrêmement différents. Sur cet angle, l'efficacité se définit comme étant le rapport entre la qualité et la quantité de ces résultats d'une part, et les moyens engagés pour les atteindre d'autre part.

En d'autres termes, l'efficacité définit une expression de coût unitaire des résultats obtenus. Le rapprochement de l'efficacité et de la qualité permet ainsi d'optimiser les moyens.

I.3.3 Critères de l'impact

L'impact c'est l'effectivité. Les questions qui se posent : « Quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? Ces conséquences sont-elles bénéfiques ?

Il s'agit ici de recenser et d'analyser tous les effets du projet, qu'ils soient positifs ou négatifs. De plus, on les prend en compte dans tous les points de vue : économique, social, culturel, environnement et institutionnel.

L'impact d'un projet réside dans les changements intervenus dans la production et dans les conditions de vie effective des bénéficiaires. L'amélioration des conditions de vie étant l'objectif ou impact sous-tend la plupart des projets ou des politiques publiques.

I.3.4 Critère de viabilité et de pertinence

La pertinence, c'est l'adéquation entre les objectifs explicites d'une politique et les besoins ou les problèmes qu'elle est supposée à résoudre.

Une politique se justifie très généralement par l'identification d'un « problème de société » auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature des problèmes qu'elle est censée de résoudre ou de prendre en charge.

Le critère de viabilité vise à estimer la probabilité, qu'après l'arrêt du projet, les actions entreprises soient continuées par les bénéficiaires mêmes.

I.3.5 Critère de la stratégie ou de la conception

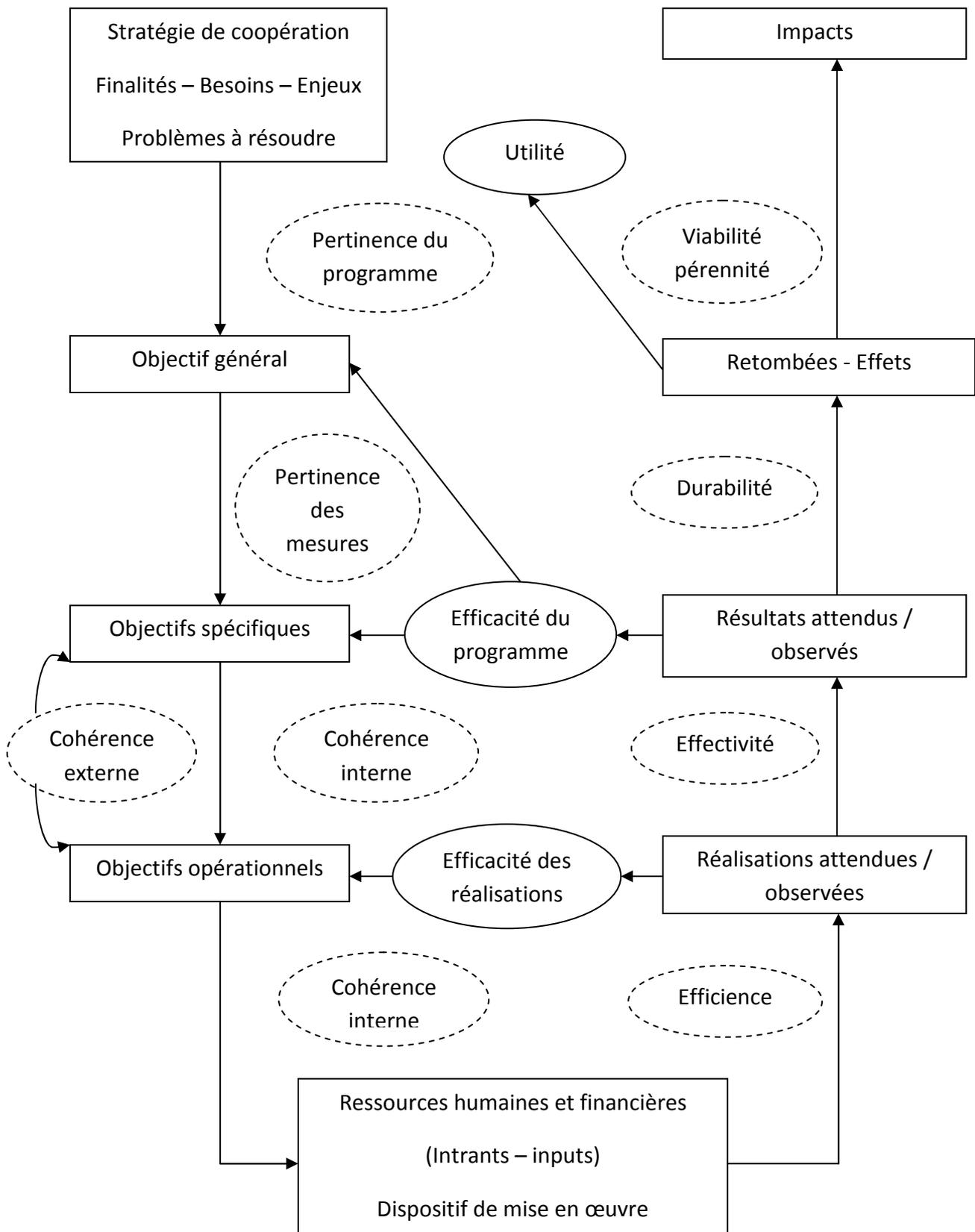
L'analyse de ce critère requiert le recours à deux façons de voir :

- On étudie la cohérence des différentes composantes d'une action dans, le but de déterminer si d'autres moyens et d'autres objectifs auraient pu conduire aux mêmes résultats. En d'autres termes, on cherche à déterminer si l'action était nécessaire.
- On analyse l'intégration du projet à son contexte extérieur. Il est alors question de le rapporter à son environnement social, économique, politique et culturel.

Le critère de la conception conduit alors à se référer à la notion de pertinence du projet.

Ainsi, la figure 2 illustre le cycle de l'évaluation.

Figure 2 : Cycle de l'évaluation



Source : Aude de Amorim et Bernadette Cavelier, Guide de l'évolution, 2005

Partie II :

Introduction de la Nouvelle Gestion Publique (NGP)

I. Généralités sur la NGP

I.1 Concepts et modes de fonctionnement de la NGP

La NGP est un concept de gestion publique né dans les années 1970, dans les milieux néolibéraux. Elle est basée sur un partage de rôles entre le pouvoir politique, qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs, et l'administration qui prend les décisions opérationnelles.

La NGP met l'accent sur le produit, résultat et impact d'une politique publique sur la base de la performance des ressources humaines et les moyens mis en disposition.

I.1.1 Concepts, principes et buts de la NGP

La NGP est liée aux solutions proposées par les économistes pour faire face aux crises des finances publiques notamment le déficit budgétaire. Elle fait partie d'un ensemble de recommandations destinées à mettre fin à des formes d'Etat providence jugées illégitimes et productrice d'effets antiéconomiques.

Sur le plan philosophique, toutes les pratiques se fondent sur une remise en cause profonde du modèle « hiérarchique-wébérien » au profit d'un modèle « contractuel du marché ». Cette NGP repose sur une dramatisation des dysfonctionnements de l'administration dans les secteurs fournisseurs de service.

Les principaux principes, concepts et outils de la NGP peuvent être résumés dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: Principes, concepts et outils de la NGP

Principes	Concepts	Outils
Séparation de rôle entre le politique et l'administration	Séparation de la prise de décision stratégique (politique) de la gestion et de la responsabilité opérationnelle (administration)	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion par contrat - Accords de prestations - Division des tâches entre financiers, acheteurs et prestataires de services
Décentralisation du système administratif	Délégation de la gestion opérationnelle au niveau le plus bas	<ul style="list-style-type: none"> - Agences exécutives - Structures en holding - Gestion intégrale
Administrations amincies et hiérarchies réduites	Lean management : des administrations plus modestes, plus flexibles, plus efficaces et plus motivées	<ul style="list-style-type: none"> - Participation - Travail d'équipe - Organisations « apprenantes »
Orientation vers le marché	Introduction de mécanismes du marché dans la prestation des services publics	<ul style="list-style-type: none"> - Marchés internes et externes - Benchmarking - Concurrence - Charges d'utilisateur
Transparence et <i>value for money</i>	Information transparente sur le produit, les coûts et les clients des unités administratives ; utilisation économique, efficace et efficace des ressources limitées	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure et indicateurs de performance - Compatibilité analytique - Audits d'efficience et d'efficacité
Orientation vers le produit	Accent mis sur les résultats et les outputs au lieu des inputs et des règles	Budgets globaux
Orientation vers le client	Ecoute intensive et régulière des clients ; gestion orientée vers la qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Enquêtes de marché et de satisfaction des clients - Cercles de qualité - Chartes - Certification ISO
Orientation vers le citoyen	Appropriation et contrôle de la fortune des services publics par la communauté	<ul style="list-style-type: none"> - Dévolution du pouvoir - Prise de décision participative

Source : « La pensée comptable : Etat, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique » Marc Hufty, p.83

Un des changements les plus importants introduits par la NGP est la décentralisation administrative et la création parallèle d'unités décentralisées et autonomes qui sont orientées au moyen d'accords de prestation et budgets globaux.

La NGP ne peut subsister que dans la mesure où l'Etat de droit et la bonne gouvernance sont assurés.

- L'Etat de droit désigne la condition sociopolitique d'un pays où les droits de l'homme et les principes de la démocratie fondée sur la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif, judiciaire) sont respectés de façon constante. La liberté et la créativité constituent un aspect essentiel des méthodes de la NGP.

- La bonne gouvernance désigne tout simplement une gestion transparente des ressources et moyens de l'Etat.

I.1.2 Mode de fonctionnement dans la NGP

Pour Hood (1991, 1995), la NGP s'oriente vers deux logiques complémentaires : méthode d'organisation privée et introduction de méthode dirigées vers l'efficacité et l'efficience.

La doctrine de la NGP fait référence à sept éléments (Hood, 1995) :

- La décomposition du secteur public en unités stratégiques organisées par produit, « manageables » ;
- Une plus grande utilisation des techniques managériales issues du secteur privé ;
- Une utilisation des ressources plus disciplinée et une recherche active des moyens alternatifs de production à moindre coût ;
- Un mouvement vers un contrôle des organisations publiques par des managers visibles exerçant un pouvoir discrétionnaire ;
- Un mouvement l'adoption de standards de performance plus explicites et plus contrôlables ;
- La mise en avant de la mesure du résultat.

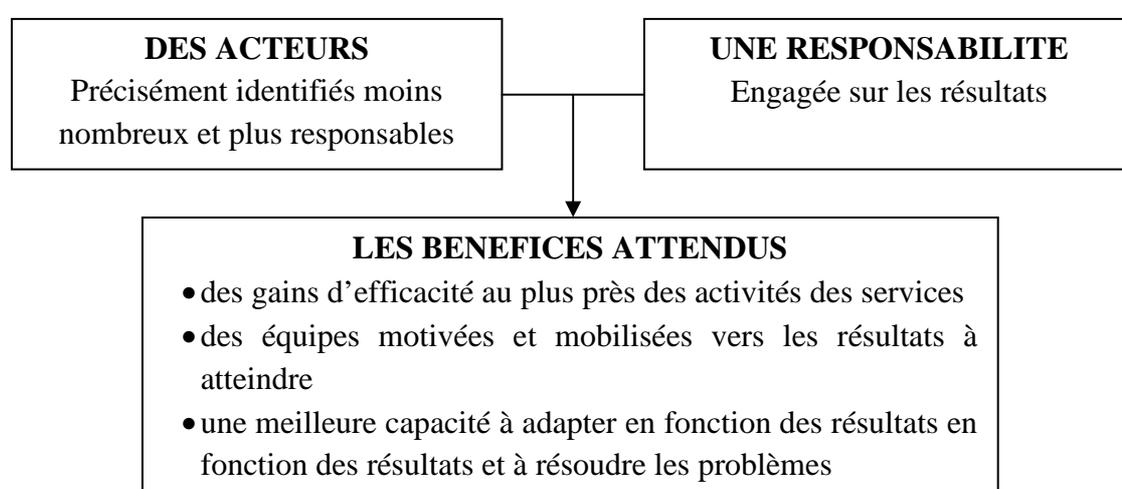
I.1.3 Buts attendus de la NGP

La NGP fondée sur l'autonomie et la responsabilité redonne du sens à l'action publique sous 2 angles :

- Pour les angles de l'Etat, la démarche de performance donne du sens aux activités des administrations et permet le décloisonnement des services de l'Etat. Elle enrichit aussi le dialogue social parce que la gestion des ressources humaines est rendue plus dynamique ;
- Pour les usagers du service public, la NGP favorise l'amélioration de la qualité de service. Elle rend l'administration un peu plus souple et permet aux services de l'Etat de mieux répondre aux demandes des usagers.

Les bénéfices attendus (Figure 3) de la NGP se résument comme suit :

Figure 3 : Bénéfices attendus de la NGP



Source : Ventelou Bruno, 2002

I.2 Pré-requis des méthodes de la NGP

Les nouvelles préoccupations des décideurs au regard du rôle imparti à l'administration se révèlent être les suivantes :

- Quelles administrations publiques pour les usagers d'aujourd'hui ?
- Comment gérer l'administration pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles ?
- Comment faire pour rendre l'administration pour être compétente, efficace performante et résolution au service du citoyen ?

L'ensemble de ces préoccupations invite à répondre à la question suivante : « Quelles méthodes sont appropriées pour gérer l'administration d'aujourd'hui ? ». La nouvelle administration publique ne peut subsister que dans la mesure où l'Etat de droit et la bonne gouvernance sont assurés.

I.2.1 Mise en œuvre de l'Etat de droit

L'expression « Etat de droit » désigne la condition sociopolitique d'un pays où les droits de l'homme et les principes de la démocratie fondée sur la séparation des pouvoirs (exécutifs, législatifs, judiciaires) sont respectées de façon constante.

Si la liberté n'existe pas, c'est-à-dire, on n'a pas la liberté d'exprimer les idées, de contester et de proposer. En effet, il n'y aura pas la possibilité d'évoluer ni de créer. Alors que la liberté et la créativité constituent un aspect essentiel des méthodes de la NGP en question.

L'Etat de droit mesure le degré de confiance de la part des citoyens dû à la qualité des règles conçues et appliquées conformément à travers les contrats, la police et les tribunaux ainsi dans la criminalité et la violence.

De plus, renforcer la capacité et développer les aptitudes de l'administration sont crucial pour assurer une croissance économique soutenue. Mais sans la bonne gouvernance, les aptitudes acquises ne peuvent pas être pleinement exploitées, et les institutions ne peuvent pas bien fonctionner.

De ce fait, la bonne gouvernance, dont les aspects et les concepts ont été évoqués plus haut, est la seconde condition exigée par la NGP.

I.2.2 Nécessité de la bonne gouvernance

Le problème d'aujourd'hui dans les pays africains est l'absence de véritable démocratie et que les populations sont exclues du processus de croissance, dans la mesure où sans avoir partagé les bénéfices des périodes de vaches grasses, elles portent presque exclusivement le poids de la crise.

La gouvernance, c'est la manière dont les gouvernements gèrent les ressources sociales et économiques d'un pays. C'est donc l'ensemble des processus, politiques, lois et institutions affectant la manière dont un pays est dirigé, administré ou contrôlé.

Une gouvernance est considérée comme bonne ou équitable lorsque le fonctionnement des mécanismes respecte les droits et les intérêts des parties prenantes dans un esprit démocratique. Elle désigne donc une gestion des ressources et moyens de l'Etat de façon efficace, honnête, équitable, transparente et responsable.

On constate qu'aucune méthode de gestion, quelle qu'en soit la performance, ne peut donner de résultats satisfaisants dans le cadre de la mauvaise gouvernance. Mieux, sans même qu'il soit nécessaire de parler de résultat, on peut s'attendre à ce que la plupart des méthodes envisageables ne puissent même pas être mises en œuvre.

i. Principes de bonne gouvernance

Il est essentiel, dans la promotion de la bonne gouvernance, de lutter contre les abus de pouvoir. Les principes de base sur lesquelles doivent se reposer la gouvernance touche de plus en plus les domaines des relations humaines et s'identifie à sa manière aux principes du secteur privé.

L'obligation de rendre compte que les administrations publiques doivent être capables et désireuses de monter en quoi leurs actions et décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus avec notamment les gouvernés. Les principes suivants sont exigés lors de la mise en place de la bonne gouvernance.

- **La transparence :** l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration par exemple à l'examen du Parlement, de la Société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures.
- **L'efficacité et l'efficience :** les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent à l'intention des responsables de l'action publique.
- **La flexibilité :** les autorités publiques ont les moyens voulus pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général et elles sont prêtes à faire l'examen critique du rôle de l'Etat.
- **La prospective :** les autorités publiques sont en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir des données disponibles et d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles.
- **La primauté du droit :** les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence.

ii. Indicateurs de bonne gouvernance

Nombreux acteurs : décideurs, groupes de société civile, partenaires techniques et financiers et chercheurs, sont d'accord sur le fait qu'une bonne gouvernance est importante pour le développement. Pourtant, connaître la performance des effets induits par la bonne gouvernance est difficile. Ainsi, la Banque Mondiale a défini des indicateurs de gouvernance qui sont :

- L'expression et la responsabilisation mettant en évidence le respect des droits politiques et civils ainsi que les droits de la personne ;
- La stabilité politique ou absence de violence ou terrorisme qui mesure la probabilité d'un renversement ou d'une déstabilisation de gouvernement par des moyens inconstitutionnels ou violents ;
- L'efficacité des pouvoirs publics mesurant la compétence de la bureaucratie et la qualité de la prestation du service public, c'est-à-dire, indépendamment des pressions politiques ;
- La qualité de réglementation mesurant la capacité des pouvoirs publics à élaborer et à mettre en œuvre des bonnes politiques et réglementations favorables et encourageant le développement du secteur privé ;
- La lutte contre la corruption : mesurant l'abus des pouvoirs publics au détriment des intérêts collectifs et détournement des biens de l'Etat par les élites et les intérêts privés.

Ces indicateurs servent alors à analyser la situation d'un pays par rapport à d'autres du point de vue de la gouvernance. Il est à noter qu'un intérêt particulier est porté à l'indicateur « lutte contre la corruption » du fait que presque tous les autres indicateurs lui sont positivement corrélés.

II. Avantages et limites de l'introduction de la NGP

Il est de plus en plus largement admis qu'il existe un lien entre le mode de gestion et le succès des programmes de développement et réduction de la pauvreté.

II.1 Avantages de l'introduction de la NGP dans la pratique administrative malagasy

L'introduction d'une telle méthode peut améliorer la performance de l'administration publique. C'est un des moyens qui aide les gouvernements à atteindre leurs objectifs en matière de développement humain et d'éliminer la pauvreté.

Un autre avantage qu'elle présente, c'est qu'elle insère l'agent socialement et professionnellement dans le processus décisionnel de sa structure, ce qui lui fait prendre conscience de son importance en tant que membre de l'organisation.

Mais l'avantage le plus important que confère le recours à cette méthode, c'est qu'il permet à l'administration de tirer parti du génie créateur de tous ses agents. Cette méthode fait penser, d'une certaine façon, au principe du « brainstorming », mais elle s'en distingue par la spécificité de son objet.

Cette méthode introduit la professionnalisation de l'administration publique. Sans professionnalisation adéquate, il n'y a pas d'administration publique performante et moderne. Il est vraiment nécessaire d'opérer une distinction entre les fonctions politiques et les fonctions purement techniques, de façon à rendre ces dernières plus stables dans le sens d'une professionnalisation plus accrue.

Elle provoque aussi une conséquence de l'approche « client » dans la gestion de l'administration publique. De ce point de vue, l'utilisateur devient « client » aux yeux de l'administration alors que cette dernière devient « fournisseur » dudit usager. Dans ce cas, les prestations de service attendues se doivent d'être les plus diligentes et de la meilleure qualité possible, c'est-à-dire, que la performance de l'administration publique devrait être appréciée essentiellement. Cette méthode rend l'administration plus accessible, c'est-à-dire :

- simplification des formalités administratives (guichet unique, assistance et conseil) ;
- harmonisation et publication des procédures administratives ;
- émergence des associations ou syndicats qui exigent une amélioration de qualité de service.

Elle met en place aussi une administration plus réceptive :

- implication des opérateurs économiques et la société civile dans l'élaboration de la réglementation ;
- consultation du public dans l'élaboration des politiques publiques.

II.2 Limites de la NGP

La mise en place d'une structure de gestion aux caractéristiques issues du secteur privé met en relief un certain nombre de difficultés. Les limites se présentent comme suit :

- capacité de coordonner et de planifier l'action publique réduite : administration trop politisée ; or, les politiciens n'arrivent pas à le faire. Ce qui entraîne l'irresponsabilité des agents ;
- rétivité des agences autonomes face aux directives du pouvoir politique ;
- tendance à négliger les besoins de la société au profit de l'efficacité interne ;
- effets mitigés sur la performance de l'administration, dégradation du service rendu, c'est-à-dire que l'application de nouvelle méthode engendre un refus de changement de mentalité car le profit sera réduit.

Plus généralement, on peut classer les limites en deux catégories : limites théoriques et limites pratiques.

II.2.1 Limites théoriques de la NGP

A force de réduire la NGP à une simple technologie de réforme administrative, on finit par en oublier les fondements épistémologiques. Les fonctionnaires ne cherchent pas l'intérêt général, ils cherchent plus simplement à maximiser leur utilité personnelle.

De plus, comme toute pensée mythique, la NGP ne cherche pas à établir scientifiquement le vrai et le faux, elle cherche à donner sens au monde. Elle n'est pas « falsifiable ». C'est ce qui en fait le succès, les scientifiques auront démontré la précarité des résultats, les effets pervers, les coûts induits.

La NGP s'inscrit dans l'ordre de l'imaginaire et dans la symbolique du dépérissement de l'Etat, c'est donc la signification de l'évanouissement de l'Etat.

II.2.2 Limites pratiques de la NGP

En confiant le pouvoir d'agir à des organes autonomes, les autorités publiques se privent de la capacité de coordination et de planification de l'action publique. Les organes deviennent de plus en plus indépendantes, elles génèrent leur propre culture organisationnelle, monopolisent l'expertise légitime dans leur secteur et deviennent rétives face aux directives centrales.

La réforme affaiblit également le devoir de rendre compte, les clients sont bien incapables d'influer réellement sur les décisions.

En définitive, les autorités sont désarmées pour s'attaquer aux problèmes nouveaux, puisque les unités autonomes restent obstinément fidèles à leur mandat. L'efficacité est un concept si majestueux, elle exige l'homogénéité, la banalisation, la standardisation des opérations administrative. Sa mise en place dans l'administration est absurde parce que la vie administrative est infiniment plus complexe. Une bonne administration recherche l'efficacité c'est-à-dire la plus grande proximité possible entre les résultats souhaités et les résultats obtenus.

Partie III :

Evaluation d'un programme de gouvernance introduit dans l'Administration malagasy

L'instauration de la bonne gouvernance, le caractère démocratique des institutions ainsi qu'un climat propice à l'environnement des affaires sont des indicateurs de l'efficacité d'une Administration. Le PGDI est un des projets initié par le gouvernement malagasy pour faire face aux changements complexes du système économique mondial en vue d'instaurer la bonne gouvernance et d'acquérir des institutions solides.

I. Description générale du programme

Le PGDI est un programme financé par la Banque Mondiale pour appuyer et développer les structures institutionnelles de l'Administration malagasy.

I.1 Contexte de naissance et de mise en œuvre du PGDI

Il s'agit ici de comprendre, dans quel contexte le projet a été crée ? Vu que le programme a été mis en place en 2003, une période où Madagascar est à peine sortie de la crise de 2002.

En 2002, à peine sortie de la crise politique, l'économie malagasy était très faible surtout du fait que toutes les structures économiques étaient démantelées.

Voici donc le contexte national avant la mise en œuvre du PGDI :

- Manque de motivation des agents de l'Etat ;
- Crédibilité de l'Etat ;
- Instabilité politique ;
- Administration inefficace ;
- Services délabrés ;
- Persistance de la corruption ;
- Moyens insuffisants.

En effet, les domaines d'intervention du PGDI s'inscrivaient dans la ligne d'actions du gouvernement définie dans le DSRP (axe 1 du DSRP : restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée) en 2004.

I.2 Historique générale du PGDI

Le PGDI est l'aboutissement de plusieurs projets successifs qui englobent toutes les actions pour la réforme administrative et institutionnelle, pour la bonne gouvernance et la bonne gestion des finances publiques.

Le PGDI fait partie des projets de réformes administratives et de gestion économique qui ont été appuyés par le financement de la Banque Mondiale tout au long de leur cycle de vie.

Le PGDI 1 constitue le troisième projet financé par la Banque Mondiale qui a appuyé les réformes de l'administration et la gestion économique du Gouvernement malagasy ; et le PGDI 2 en est le quatrième.

Les programmes de réformes successifs ont d'une part consolidé les acquis et d'autre part apporté une nouvelle valeur ajoutée pour raffermir cette consolidation. Ainsi, plusieurs programmes sont à l'origine du PGDI 1. On peut distinguer quatre phases de programmes de réforme depuis 1998.

I.2.1 PASAGE (1995 – 1998) : phase test

Le PASAGE ou Programme d'Actions sociales et d'Appui à la Gestion Economique, a été conçu pour accompagner la libération de l'économie malagasy au milieu des années 80. C'est un programme qui a été destiné à orienter l'économie malagasy face aux difficultés rencontrées à la suite de l'expérience socialiste.

Il portait essentiellement sur les actions sociales telles que la lutte contre la malnutrition, le manque d'infrastructure et d'emplois.

Le PASAGE a été mise en place pour accompagner les premières privatisations et les premières expériences HIMO dans le Sud de Madagascar.

Ce programme PASAGE a fonctionné dans un environnement difficile, et à réussi tout en démontrant des actions novatrices à larges échelles.

I.2.2 PAIGEP (1996 – 2002) : phase de fondation

Le PAIGEP ou projet d'Appui Institutionnel pour la Gestion Publique constitue le premier programme conséquent de reformes de l'administration publique et de la gestion des finances publiques.

Ce programme visait la consolidation de la libéralisation de l'économie avec la privatisation des secteurs clés comme les banques, les télécommunications et la mise en place d'un environnement pour attirer les investisseurs.

De plus, ce projet a mis en place le premier test de l'informatisation de finances publiques et a contribué à l'amélioration du climat des affaires et de la croissance économique : assainissement du cadre macroéconomique par l'adoption d'une politique budgétaire et monétaire rigoureuse, le désengagement de l'Etat des secteurs productifs et le recentrage de sa mission, outre les fonctions régaliennes de l'Etat, vers une fonction de régulation et de facilitation des initiatives du secteur privé.

I.2.3 PGDI 1 (2003 – 2009) : phase de croisière

Pour poursuivre les efforts fournis par le PAIGEP par l'approfondissement des reformes entreprises et l'élargissement des mesures à d'autres domaines.

De plus, le gouvernement a bénéficié d'un nouveau soutien de l'IDA (Association Internationale de Développement) pour un nouvel appui à la mise en œuvre de la stratégie développée dans le DSRP dans les domaines de la bonne gouvernance, la gestion des finances publiques, la lutte contre la corruption et le renforcement des capacités de l'Administration.

Le projet de gouvernance et de développement institutionnel n'est pas une simple reconduction du PAIGEP, il est constitué par l'apport de nouveaux concepts que sont les efforts de mise en place de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Les activités du projet s'intègrent dans un programme plus vaste de l'Etat pour mettre en œuvre le DSRP qui s'alignera plus tard aux objectifs du MAP (Madagascar Action Plan). Le programme de reformes pour l'efficacité de l'Administration (PREA) et a bénéficié de l'appui financier de plusieurs partenaires (BAD, PNUD, etc.).

Le PGDI appuyait des actions pour réduire la corruption dans les administrations publiques ciblées (les douanes, les services des domaines, les tribunaux de première instance, ...). La consolidation des appuis dans la gestion des finances publiques s'est traduite d'une part par la lutte contre la corruption (transparence) et d'autre part par la bonne gouvernance.

La modernisation du code de passation des marchés publics, la mise en œuvre du budget de programme et surtout la mise en place du Système de Gestion Informatique Intégré des Finances Publiques furent les principales réalisations dans ce domaine.

I.2.4 PGDI 2 (2002 -) : phase de l'étage supérieur

Le concept central du PGDI 2 se situait autour de la redevabilité sociale.

La crise politique de 2009 a entraîné la suspension du PGDI 2 mais le programme a repris ses fonctions en 2012. La redevabilité assure la bonne gouvernance, car le devoir de rendre compte exige le souci des choses publiques et garantit la prise en charge de la transparence.

Le contenu du PGDI 2 tournera autour de trois axes principaux : la continuité dans l'appui pour une bonne gestion des finances publiques de l'Etat, la lutte contre la corruption dans le cadre de l'Etat de droit et enfin, l'efficacité des services publics.

I.3 Présentation globale du PGDI

Le PGDI est un projet pour la gouvernance et le développement. Il a pour but d'assister le gouvernement malagasy dans la mise en œuvre du renforcement des capacités de l'Administration en mettant en place une stratégie de développement économique, social, politique, rapide et durable basée sur le DSRP. Et il a pris le relais dans le MAP.

Dénomination du projet : Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel.

Type de projet : Projet de développement.

Projet à produits non valorisables.

Nature des produits : produits non valorisables monétairement.

Signature de l'accord de crédit et de développement entre la République de Madagascar et l'Association internationale de développement : 1^{er} Décembre 2003.

Le PGDI a démarré ses actions en Mars 2004 sous la référence 3829 – MAG¹, et est un projet dont le coût global de l'ensemble de ses activités est à cinquante huit million de dollars américains (58 000 000 USD) dont 30 millions de dollars proviennent de l'IDA², filiale de la Banque Mondiale et 28 millions des Ressources propres internes, au titre de la contre partie.

I.3.1 Composantes du PGDI

Le PGDI est un projet conçu à l'initiative du gouvernement pour l'instauration de la bonne gouvernance focalisé sur deux composantes qui sont :

- L'amélioration de la gouvernance économique par le biais de la réforme profonde du système des finances publiques ;
- Le renforcement de la transparence et de la prestation des services publics, à travers le renforcement des capacités de tous les acteurs à tous les niveaux et la consolidation des institutions locales de formation.

Pour l'efficacité de la gestion du projet, on a attribué au Bureau de Gestion de Projet (BGP) toute la structure de gestion de projet au niveau des administrations et supervisions des activités lui afférant.

Cette structure se présente de la manière suivante :

- La passation de marchés au titre de l'exécution du projet ;
- Le suivi et évaluation des activités ;
- La relation contractuelle avec l'IDA ;
- Le financement des coûts récurrents de l'exécution du projet.

Les effets attendus d'une action peuvent être conçus par des mécanismes institutionnels mieux définis, plus stables, transparents et effectivement appliqués de façon visible.

¹ Accord de crédit de développement. Projet d'appui pour la bonne gouvernance et le développement institutionnel entre la République de Madagascar et l'association internationale de développement, 1^{er} décembre 2003, p. 1.

² Présidence de la République, Bilan PGDI 2004 – 2008, PREA, mai 2008, p.1.

I.3.2 Organisation du programme

La structure organisationnelle du PGP est horizontale, et elle est, composée de différents staffs techniques, administratifs, financiers et ont chacun leur assistant respectif sauf pour la communication.

Le PGDI s'organise donc suivant un système d'organisation horizontale, en occurrence, chaque employé est responsable de ses actions et il n'y a pas de hiérarchie entre les responsables. Le système de prise de décision s'organise et se réfère aux procédures de la Banque Mondiale énoncées dans le PAD.

En termes de communication, la présence des interlocuteurs auprès des entités et départements ministériels (qui sont souvent des personnes responsables de l'élaboration du PTA) ne permet pas au PGDI de se véhiculer au sein des administrations toute entières et constitue une source de mésentente au sein de multi-bailleurs. Cette situation est due au manque de stratégie de communication et de personnel chargé de communication.

I.3.3 Missions et attributions du programme

Le PGDI a pour mission de renforcer les capacités de l'administration en apportant une assistance technique auprès des ministères et institutions dans :

- Le renforcement des capacités ;
- Les changements organisationnels et réglementaires ;
- Le développement institutionnel ;
- La mise en œuvre des systèmes de technologie de l'information et de la conception.

Comme le PGDI est un projet initié par le gouvernement malagasy. Son activité principale est donc la gestion administrative et financière des financements obtenus de l'IDA cités dans l'accord de crédit de développement entre la République malagasy et l'Association Internationale de développement.

Sa mission principale est d'assister l'Administration Malagasy dans la lutte contre la pauvreté et l'atteinte d'un Etat de droit et bien gouvernancé.

Il est à remarquer que le projet est seulement responsable de la répartition des financements suivant le PTA définis à l'avance au niveau de chaque partenaire bénéficiaire

Les activités mises en place visent à accomplir les objectifs du PGDI en proposant des réformes institutionnelles adéquates.

Les domaines d'interventions du PGDI sont en accord avec les actions du gouvernement. Les actions définies dans le DSRP ont été ajustées aux nouvelles priorités exigées par le document de planification stratégique du MAP au fil de sa mise en œuvre.

Le PGDI est chargé³ de :

- Renforcer la capacité des institutions publiques à faire face à des changements complexes ;
- Définir la stratégie du Gouvernement dans le domaine de la réforme judiciaire ;
- Rationaliser et moderniser la gestion du budget de l'Etat et des dépenses publiques, renforcer la responsabilité de ses services et la transparence de ses opérations.

I.3.4 Parties du projet

Lors de la conception du projet, l'intention du gouvernement était de renforcer les capacités de l'Administration en améliorant le système de gestion économique et l'administration publique.

Ainsi, dans ce même élan, l'accord de crédit précise que le projet comprendra deux parties principales⁴ :

- Amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières ;
- Renforcement des capacités et consolidation des instruments nationaux de formation.

³ PTA du PGDI, Présentation sommaire du projet d'appui pour la bonne gouvernance, le développement institutionnel et la réduction de la pauvreté (PGDI), 2004, p.3.

⁴ Accord de crédit de développement, Projet d'appui pour la bonne gouvernance et le développement institutionnel entre la république de Madagascar et l'Association internationale de développement, 1^{er} Décembre 2003, p.15-16.

i. Amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières

- Mise en place d'un système intégré de gestion des finances publiques afin de pouvoir disposer en temps réel des informations concernant les affectations budgétaires, les engagements et les dépenses effectives.
- Renforcement et rationalisation des rôles respectifs des institutions de contrôle interne, chargée de la surveillance et du contrôle fiduciaires (IGE, IGF, CDBF, CFP).
- Consolidation du cadre juridique, institutionnel et organisationnel régissant la gestion de la passation des marchés publics afin d'améliorer la transparence et de faire en sorte que cette gestion soit conforme aux normes internationales, notamment la modernisation des procédures de passation des marchés publics.
- Conception et utilisation d'un système efficace de coordination et de suivi et d'évaluation, de la politique du gouvernement afin de faciliter l'exécution de sa stratégie dans l'exécution de ses activités de la lutte contre la corruption.

ii. Renforcement des capacités et consolidation des institutions nationales de formation

- Consolidation et mise en œuvre de la stratégie de réforme juridique et judiciaire du Ministère de la Justice y compris la modernisation ; l'examen et l'amélioration permanentes des normes de services et des critères d'évaluation d'un plan d'action permettant de traiter avec célérité et efficacité les affaires civiles et commerciales.
- Renforcement de la capacité du MFB afin de gérer et exécuter le système intégré de gestion des finances publiques.

II. Evaluation et analyse globale des appuis du PGDI

Une évaluation est un examen des résultats obtenus, pour vérifier si le(s) objectif(s) fixé(s) est (sont) atteint(s) ou non, si non pourquoi. C'est donc un processus qui a pour but de déterminer et de juger la valeur des résultats des activités entreprises.

«L'évaluation a pour objectif de porter un jugement sur la valeur d'une action, d'un projet ou d'un programme ; de rechercher si les moyens humains, techniques, juridiques, administratifs et financier mis en œuvre ont permis de produire les effets attendus et d'atteindre les objectifs visés. Autrement dit, évaluer c'est analyser les résultats par rapport aux objectifs et éventuellement, de déterminer des orientations »⁵

Comme le PGDI est un projet du gouvernement malagasy, notre évaluation se traduit donc par les diverses justifications de l'adoption du projet, le positionnement des différents opérateurs qui participent au projet : l'Etat malagasy, les bénéficiaires, le bureau de gestion du projet (le PGDI lui-même). Mais également l'appréciation de l'exécution du projet en termes d'efficacité et d'efficience à partir de la pertinence et des moyens mis en œuvre. Et enfin, nous procéderons à l'analyse des impacts du projet sur le plan économique ainsi que les impacts du projet en terme qualitatif.

II.1. Evaluation de la pertinence du projet

Cette évaluation sert à rassembler et à synthétiser les analyses et les résultats du projet suivant deux niveaux :

- Evaluation de la pertinence / cohérence externe au projet ;
- Evaluation de la pertinence / cohérence interne au projet.

II.1.1 Evaluation de la pertinence/cohérence externe au projet

Ce projet apporte des contributions contradictoires (positives et négatives) à la pertinence et cohérence du projet.

⁵ Association des analystes de Projets Industriels Agricoles. (2000). « Petit recueil de méthodes d'évaluation », Rennes. APIA, 42.p

i. Par rapport au cadre politique et économique du projet

Les contributions « positives » à la pertinence et cohérence du projet

Pour atteindre le pari de la croissance économique et la mondialisation, un pays en développement comme Madagascar doit mettre en place des réformes structurelles pour rendre leurs économies plus compétitives sur le plan international. Pour cela, le gouvernement doit :

- appliquer des politiques monétaires et budgétaires prudentes ;
- améliorer le cadre juridique et règlementaire ;
- investir dans le capital humain afin de se doter de compétence moderne.

La mise en place de la bonne gestion des finances publiques s'avère nécessaire pour assurer la gouvernance économique. En plus d'un renforcement du cadre juridique et de l'appareil judiciaire, l'objectif essentiel du projet est la bonne gouvernance et qui est en elle-même indispensable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

Les contributions « négatives » à la pertinence et cohérence du projet

On a constaté que le projet se base seulement sur les points concernant l'économie et les institutions, le social n'est en aucun cas concerné dans le projet. Cependant, dans la deuxième phase du projet, on a introduit la redevabilité sociale comme étant un volet à part entière dans le projet. Néanmoins, même dans cette première phase les retombées se reflèteront au niveau du bien être de la population et du revenu, mais celles-ci n'apparaîtront que dans le long terme.

ii. Par rapport aux finalités du projet

Les contributions « positives » à la pertinence et cohérence du projet

On peut dire que le bien fondé et l'existence du projet se justifie :

D'abord, du fait qu'après la crise sociopolitique économique de 2002, les structures économiques et institutionnelles s'étaient dégradées. D'ailleurs, les indicateurs macroéconomiques le montrent : « après la crise économique de 2001, Madagascar a connu une forte récession qui s'est traduite par un taux de croissance négatif de -12,7% en 2002. L'économie malgache a cependant renoué rapidement avec des taux de croissance positifs,

9,8% en 2003, 5,3% en 2004 ; 4,6% en 2005 et 4,8% en 2006 »⁶. De ce fait, l'économie malagasy a de surcroît besoin d'une restructuration et que le PGDI est une issue pour ce faire.

Ensuite, le PGDI tiendra son rôle dans la relance économique et sociale au lendemain de la crise politique de 2002 dans le pays, il assure le renforcement de capacités et améliore l'efficacité du secteur des services publics, celle du système de santé, etc.

Les contributions « négatives » à la pertinence et cohérence du projet

Les produits obtenus du projet ne sont pas tangibles pour la population, car il n'existe pas de résultat immédiat, ni au niveau du revenu de la population, ni sur la vie quotidienne de la population, à l'exemple d'un projet de mise en place de réseau de distribution d'eau potable. En effet, les vrais impacts du projet ne se verront que sur le long terme.

iii. Par rapport au cadre international

Les contributions « positives » à la pertinence et cohérence du projet

L'initiative de la mise en œuvre du PGDI par le gouvernement marque que le gouvernement est prêt à engager des actions concertées pour sortir de la crise et mettre en place la bonne gouvernance, dans le but d'atteindre la croissance économique. Dans ce cas, le gouvernement malagasy a bénéficié en 2003 d'une aide publique au développement de la part de l'IDA, principal fonds concessionnaire de la Banque Mondiale afin de mettre en place des réformes adéquates pour permettre d'atteindre les objectifs de développement économique et social durable.

Les contributions « négatives » à la pertinence et cohérence du projet

L'intervention des bailleurs de fonds et des créanciers extérieurs influence le comportement dans la prise de décision économique du gouvernement par le biais de conditionnalités et de conseils. Aussi, un PED n'aura pas le soutien de la part de la Banque Mondiale ni du FMI, s'il n'accepte pas d'adhérer aux programmes de réformes préétablis et de mise en place de la bonne gouvernance.

De plus, l'obtention d'un financement marque une augmentation de la dette du pays par la réalisation du projet et de plus les générations futures vont devoir rembourser cette dette.

⁶ BAfd/OCDE, « Madagascar : Perspectives économiques en Afrique », 2007, p.1

II.1.2 Evaluation de la pertinence /cohérence interne au projet

Le projet présente une pertinence/cohérence forte au niveau interne. Cela est justifié par le cadre d'une nécessité de renforcer les structures institutionnelles de l'Administration et du pouvoir.

Comme précédemment cette évaluation se basera sur des indicateurs de pertinence/cohérence :

i. Au niveau de l'adéquation des objectifs par rapport aux moyens

Les contributions « positives » à la pertinence et cohérence du projet

Le projet apporte des appuis matériels, équipements des partenaires bénéficiaires, formation du personnel dans le but de répondre aux besoins des réformes et d'améliorer l'offre de services publics (qualité/délai).

L'informatisation de la gestion de certains départements clés : finances publiques (SIGFP) et douanes (SYDONIA + +), marchés publics (SIGMP) facilite le travail et encourage la motivation des agents publics.

La mise en place des organes de contrôle interne et externe pour pallier certaines lacunes organisationnelles et règlementaires (ARMP, DGI, CNLCC...) améliore le fonctionnement du département concerné.

Les contributions « négatives » à la pertinence et cohérence du projet

La dotation en matériels et l'informatisation est une bonne perspective pour la réforme, mais les agents n'ont pas souvent le temps de s'approprier des nouveaux matériels (NTIC), malgré les formations surtout pour les agents qui ont un certain âge.

ii. Cohérence du schéma organisationnel

Les contributions « positives » à la pertinence et cohérence du projet

L'existence des chaînes de décision : Banque Mondiale, Coordonnateur, Responsable et maître d'ouvrage entraîne la conformité des activités aux directives de la Banque Mondiale et aux procédures incluses dans l'Accord de crédit, ainsi qu'au PTA annuel des partenaires bénéficiaires.

Le cas échéant, pour une prise de décision hors procédure nécessite une demande d'avis de non objection au niveau de la Banque Mondiale avant toute décision. Se soumettre en respectant les procédures renforce la transparence dans les appuis effectués par le PGDI.

Les contributions « négatives » à la pertinence et cohérence du projet

Sur la façon de prise de décision, on remarque une perte d'indépendance des acteurs du projet, puisque les activités leur sont imposées, par la soumission aux procédures et directives de la Banque Mondiale. En effet, on constate la faiblesse de l'Etat dans cette chaîne de décision.

iii. Au niveau des procédures et marché

Contributions « positives » à la pertinence et cohérence du projet

Flexibilité du bureau de gestion du PGDI au niveau de son rôle de facilitateur du projet puisque la Banque Mondiale lui a accordé de gérer certains dons, aides hors PTA. Le respect des procédures rend le marché plus efficace et les personnels plus compétents.

Contributions « négatives » à la pertinence et cohérence du projet

Généralement, cela se traduit par une omission des procédures de passation de marchés nationales au détriment des procédures de passation de marchés de la Banque. En effet, le PGDI est concrétisé dans la politique de développement des institutions internationales qui priorise le développement institutionnel, en tant que moteur de toute politique de développement, ensuite dans la lettre du premier Axe du DSRP « société bien gouvernée », et a pris relais dans le MAP Engagement n°1 « Gouvernance responsable »

II.2 Evaluation de l'efficacité et de l'efficience du projet

II.2.1 Evaluation de l'efficacité

Cette évaluation conduit à voir dans quelles mesures les objectifs du PGDI sont réalisés grâce aux résultats atteints. Il est à noter que toutes les activités du PGDI sont financées par la Banque Mondiale dans le cadre de réformes inscrites dans le PTA et conformément à l'accord de crédit.

Lors de la réalisation du projet, il est question des points suivants :

i. Amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières

- Doter le MEFB d'un logiciel de gestion des finances publiques a été fondamental pour appliquer une discipline budgétaire stricte. Dans ce cas, la mise en place de la transparence et de la bonne gouvernance se considère déjà comme acquis.
- Ensuite, concernant la mise en place d'un système de passation de marché fiable et qui convient aux normes internationales, la création de l'ARMP, l'adoption de nouveaux textes de passation de marchés montrent que les appuis du PGDI ont porté leurs fruits. Des changements sont constatés : la qualité, l'efficacité et la transparence s'améliorent, l'équité et la mise en concurrence sont en train de se pratiquer.
- L'implantation du logiciel de dédouanement SYDONIA ++ a été un grand pas pour l'éradication de la corruption au niveau des services des douanes. Cette volonté de mettre en place la transparence représente un garant pour le secteur privé, montre la volonté de l'Etat de faire face à la mondialisation et que le pays est prêt sur le long terme à adhérer aux intégrations régionales, comme celles déjà acquises : SADC, COMESA. Par ailleurs, ces résultats ne seraient pas accomplis sans les appuis matériels, sans les équipements et les formations obtenus par les appuis du PGDI.

Le PGDI aide à renforcer et coordonner la capacité d'intervention de l'Administration des impôts et de la douane. Les appuis du PGDI ont pour objectifs :

- pour la fiscalité : de moderniser l'Administration fiscale afin d'optimiser la perception des ressources par le biais de l'informatisation.
 - pour la douane : d'optimiser la perception des ressources douanières, de renforcer le système douanier pour favoriser l'investissement et la croissance et de mettre en relief le rôle économique de la douane, d'améliorer la lutte contre la fraude grâce à l'informatisation (SYDONIA++).
- La lutte contre la corruption qui est la principale action à mettre en place pour renforcer l'intégrité de l'Administration. D'où la mise en place de certaines entités comme le BIANCO, SAMIFIN. Freiner la corruption constitue aussi une stratégie indispensable pour que les réformes soient acquises et bien allouées.

ii. Renforcement des capacités et consolidation des institutions nationales de formation

- L'appui stratégique concerne la Présidence de la République et la Primature. L'objectif de cet appui est de garantir que les principales stratégies du gouvernement sont convenablement mises en œuvre, d'où les actions de renforcement de la capacité des dirigeants (responsable, efficace et avoir la culture du résultat et de la productivité). Mais le plus important est la mise en place de la bonne gouvernance qui sera le résultat de ces appuis stratégiques où l'intégrité est de mise.
- Au niveau du Ministère de la justice, instaurer un Etat de droit implique la modernisation et le renforcement des capacités du secteur juridique et judiciaire. Sur ce point, le PGDI vise une justice saine, équitable et respectueuse des droits de l'homme et sécurisant pour les investisseurs.
 - Pour les services publics, les appuis du PGDI se basent sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics en mettant en place des standards de services notamment :
 - la simplification des procédures ;
 - la réduction des pouvoirs discrétionnaires ;
 - la transparence et l'obligation de rendre compte.

De plus, il est essentiel que l'amélioration des services publics s'accompagne aussi d'un bon renforcement de capacités des Agents de l'Etat, surtout au niveau des institutions nationales de formations telles que : ENAM (Ecole Nationale d'Administration de Madagascar), ENMG (Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes), INFA (Institut Nationale de la Formation Administrative).

II.2.2 Evaluation de l'efficience

L'option retenue pour apprécier l'efficience du PGDI ici est l'analyse au niveau du délai d'exécution. En effet, l'amélioration au sein des institutions nationales provoque des effets positifs : agents de l'Etat mieux formés, capables d'assurer leurs fonctions avec une plus grande responsabilité, c'est-à-dire agents compétents.

L'instauration de l'informatisation dans le service de douane facilite le travail des agents au sein de la douane et diminue les lourdeurs administratives d'où la satisfaction des usagers de ce service.

La mise en place du nouveau code des marchés publics et d'un système de passation de marchés aux normes internationales engendre la concurrence et rend le secteur privé plus confiant par rapport au climat des affaires de Madagascar. Ceci reflète donc que l'économie converge vers une situation de libre concurrence.

II.3 Evaluation des impacts du projet

L'analyse des impacts permet d'apprécier les effets du projet, prévus ou non, des changements durables sur la situation des personnes et de leur environnement, de la nouvelle situation créée grâce au projet.

II.3.1 Impacts économiques globaux du projet

Depuis que le PGDI a mis en œuvre ses activités ou du moment où l'appropriation des appuis techniques au niveau des ministères clés, l'économie malagasy s'est nettement améliorée comme suit :

i. Meilleure gestion des finances publiques qui se fait en temps réel

Madagascar a déployé, dans une période récente, d'importants efforts pour l'amélioration de la gestion des finances publiques, plusieurs impacts notables sont à considérés notamment :

- L'existence de procédure budgétaire considérablement améliorée ;
- L'organisation performante des Régies financières ;
- La gestion de la Trésorerie améliorée ;
- Les efforts coordonnés sur la préparation des lois de règlement ;
- La chaîne de dépense consolidée : meilleure transmission de l'information, arrêt de l'abus de l'usage des procédures d'urgences.

L'impact principal montrant la bonne gestion des finances publiques se traduit par la fonctionnalité effective du SIGFP et dans tous les ministères centraux, les Trésoreries et le contrôle des Dépenses engagées.

ii. Amélioration du système de collecte des recettes budgétaires (impôts, taxes et droit de douanes)

Des efforts ont été entrepris en vue d'asseoir une méthode améliorée du recouvrement fiscal, cela à travers les reformes opérationnelles et organisationnelles des services des douanes et des impôts touchant :

- L'extension du déploiement de SYDONIA++ dans les bureaux de douanes de Majunga et l'opérationnalisation de la gestion automatique du paiement des droits et taxes au niveau des bureaux du Port de Tamatave ;
- Le développement de partenariat pour l'extension de la mise en place de Centres de Gestion Agréés (CGA) au niveau régional.

Les recettes fiscales ont augmenté de 24,7% par rapport à 2006. Le taux de pression fiscale a gagné 0,7 point par rapport au 10,7% de l'année 2006. Le déficit budgétaire, base caisse est nettement amélioré se situant à 4,3% du PIB en 2007 ; l'année 2006 a été marquée par un excédent budgétaire de 37,4%⁷.

iii. Amélioration de l'indice de bonne gouvernance de Transparency International, indice IPC

On constate que l'environnement économique global est plus favorable et marqué par l'amélioration de l'indice de perception de la corruption passant de 1,7 en 2002 à 2,8 en 2005 et à 3,2 en 2007 (transparency international). De ce fait, on a constaté une amélioration de l'indice IPC en cinq ans (de 2002 à 2008), ce qui montre que le pays a présenté une stabilité macroéconomique croissante et continue sur cette période. Il en est de même des structures économiques qui sont en train de se consolider, grâce aux reformes entreprises, et à un contrôle du pouvoir exécutif, une meilleure protection des droit de propriétés, des procédures de passation de marchés conformes au nouveau cadre légal et règlementaire, un recul de la corruption par la mise en place d'entités de lutte contre la corruption.

⁷ Ministère de l'Economie du commerce et de l'Industrie, Secrétariat général, Direction générale de l'Economie, Rapport de progrès de la mise en œuvre du MAP-année 2007, mars 2008, p.5.

II.3.2 Impacts qualitatifs

Certains aspects comme la satisfaction des bénéficiaires sont remis en cause, car la plupart ne sont pas satisfaits du service, mais ils sont surtout satisfaits de la réhabilitation des bâtiments administratifs qui forment selon eux un environnement favorable pour une meilleure amélioration antérieure des services publics.

Mais on peut dire que dans certains cas comme les services qui sont en contact direct avec les usagers, on observe une nette amélioration :

- Le cas des services au niveau du tribunal Anosy : sur la préparation et l'obtention de certains dossiers tels que : copie et livret de famille de citoyen français sont rapides et dans le délai. Ce résultat est obtenu grâce à la réforme des textes, aux traitements des dossiers judiciaires et au contrôle et suivi du fonctionnement des services de la justice.
- Le cas des services au niveau du service des domaines Anosy : la mise en place de l'informatisation a permis de remettre dans un court délai la remise du certificat juridique. De plus, les usagers sont convaincus que la pratique de la corruption a quelque peu diminuée et que ceci ne pourra jamais s'effacer du milieu des services publics, malgré l'existence d'organes de lutte contre la corruption comme le BIANCO ou le CSI.
- Pour les marchés publics, des efforts considérables ont été entrepris pour la mise en place et pour l'application du nouveau code des marchés publics. L'ARMP a dispensé plusieurs séances de formations au niveau des régions et des communes de Madagascar, mais également au niveau du secteur privé. Les principes et les qualités acquises par l'ARMP reflètent que l'économie se propulse vers une situation de libre concurrence et marque déjà la tracée de la bonne gouvernance.

Bref, ces améliorations sont dues aux soutiens techniques du PGDI au niveau de ces institutions, institutions qui ont bénéficié de matériels informatiques, de logiciels pour moderniser et automatiser les processus de mise en œuvre de leurs activités.

III. Recommandations

Si, malgré que le PGDI s'efforce d'améliorer l'efficacité et la transparence du gouvernement et de quelques services publics à Madagascar, des problèmes se posent. Des suggestions et recommandations seront citées ici pour dépasser les limites et ainsi atteindre la durabilité des activités sans compromettre l'utilisation des ressources données par la Banque Mondiale.

Mettre en œuvre des services durables en adéquation avec les besoins et la demande de la population permet à l'Etat d'entretenir sa confiance à son égard. Cependant, construire et prolonger des dispositifs d'appui qui correspondent à cette demande requiert l'inclusivité des approches, faisant intégrer de multiples acteurs. Cela peut être traduit comme source d'appropriation de politique publique, de développement concerté et durable. Par la suite, la prise en compte de besoins exprimés par la population exige la mobilisation de celle-ci à tous les niveaux aussi bien local, régional et national.

Le projet ne dispose pas assez d'instruments et de données affinées pour qu'on puisse apprécier et analyser le Projet tout au long de son cycle. Pour sa deuxième phase, en effet, on doit proposer de faire plus d'analyse sur les réalisations futures. De plus, on peut tirer les leçons des expériences antérieures pour améliorer les actions à venir dans le PGDI 2. Et deviendront des apports pour les autres projets à venir.

Comme le projet ne dispose pas d'indicateurs concrets pour apprécier la satisfaction des usagers au niveau des services publics, il serait préférable d'adopter des instruments pour le mesurer pour le PGDI 2. Aussi, il y a un certain manque de communication concernant les résultats obtenus des partenaires, car le PGDI ne demande pas de compte rendu aux partenaires bénéficiaires sur les impacts des appuis qu'il a faits. Ceci constitue une lacune pour pouvoir mieux appréhender les besoins des usagers et les matérialiser dans le PGDI 2. De ce fait, il faut faire des rapports qui exposeront les impacts et/ou les effets des changements sur les usagers : niveau d'appropriation, confiance de la population à l'administration, niveau d'incidence de la corruption : autant d'indicateurs sont sollicités pour pouvoir juger et changer les façons de travailler. Ainsi, on doit impliquer l'ensemble des acteurs.

Les programmes de réformes, en général, ne prennent pas en considération son environnement d'évolution : la population ne s'intéresse pas à la vie politique et institutionnelle, car elle est trop occupée pour trouver des moyens pour sortir de la pauvreté. A cette fin, le projet doit sensibiliser et informer la population en diffusant des émissions radiophoniques ou télévisées ou en faisant des affichages au niveau des bureaux administratifs. Ces actions vont permettre ainsi une préparation mentale pour la population qui va accueillir les réformes et mieux apprécier leurs impacts réels.

Une gestion transparente et une utilisation optimale des ressources sont certes synonymes de bonne gouvernance. Cependant, pour y parvenir, il faut renfoncer la lutte contre la corruption qui constitue entre autres la principale motivation des responsables de fourniture de services publics.

Un projet ou un programme de développement mis en œuvre devrait permettre une administration plus efficace, en assurant une amélioration de niveau de vie de la population et une meilleure répartition de la valeur ajoutée ; le changement d'accès aux ressources, à l'extension du savoir ; le changement d'accès au service et l'amélioration de la parité de position économique et sociale des sans pouvoirs et sans voix.

Bref, de son côté, l'administration est soumise à la modernisation de l'Etat qui signifie :

- Améliorer la transparence, par exemple : liberté d'information ou publication des rapports annuels de performances et des comptes publics ;
- Rendre l'Administration plus accessible : harmonisation des procédures administratives ou simplification des formalités administratives ;
- Mettre en place une Administration plus réceptive : mise en place des cadres de consultation ou utilisation potentielle de l'internet.

CONCLUSION

L'accroissement des besoins essentiels de la population et leur diversification exigent de l'Administration qu'elle soit efficace, diligente et transparente, tout en respectant les règles d'éthique qui, doivent, en toutes circonstances, présider à ses relations avec ses partenaires.

Les performances économiques d'une Nation sont ainsi fortement liées à son cadre institutionnel. Ce cadre permet de lutter contre la corruption et de mettre en place la bonne gouvernance.

Par ailleurs, mesurer la capacité des institutions revient à mesurer la qualité de gouvernance. C'est pourquoi, le projet va de pair avec le projet d'appui institutionnel.

Madagascar, en tant que pays pauvre constitue le terrain de mise en œuvre de politiques et programmes de développement. Mais le pays n'est pas à l'abri des résultats mitigés de programmes de réformes économiques eu égard de sa faiblesse en matière d'institution. C'est ainsi que, notre gouvernement a adopté récemment de projet d'appui institutionnel pour stimuler la croissance forte et réduire la pauvreté.

En outre, les magouilles sous toutes ses formes ont longtemps été considérées comme tabou, bien qu'existant et touchant tous les domaines de la relation sociale, relation marchande, relation de travail tant dans le secteur public que privé. Leur persistance étant une entrave à l'efficacité et l'efficience dans le système économique et le mode de fonctionnement de l'Administration.

Renforcer les réformes institutionnelles en cours, visant l'amélioration de l'environnement économique par l'efficacité de la gouvernance, la motivation de la Fonction Publique, la facilitation d'accès aux services publics étaient la mission principale du programme de développement mis en œuvre. Le PGDI est l'un des Projets que le Gouvernement malagasy a pris soin de mettre en œuvre pour répondre aux besoins de croissance, de bonne gouvernance et de renforcement des structures économiques. L'évaluation globale des appuis du PGDI a montré que le Projet est satisfaisant et que des performances économiques ont été constatées tout au long de l'exécution du projet. Des performances qui montrent que les structures économiques malagasy sont prêtes pour faire émerger les conditions favorables à la croissance.

Certes, pour rendre l'Administration plus efficace, nous avons proposé comme solution « la gouvernance légitime » qui faisait inclure de multiples acteurs de tous les niveaux, base de développement équitable, harmonieux pour tous.

Notre solution comporte des retombées positives comme l'amélioration de la gouvernance, la réduction de la pauvreté, la diminution de la corruption et le renforcement du capital social. Ainsi, le gouvernement doit s'engager à veiller scrupuleusement au respect de la légalité et à l'affermissement des bases de l'Etat de Droit au sein de l'Administration et à promouvoir l'esprit de responsabilité dans la conduite des affaires publiques, en mettant l'accent sur les principes d'intégrité, d'impartialité et de comportement digne et courtois dans les relations individuelles. Enfin, garantir l'égalité des citoyens devant le service public et donner plein effet à ce principe au sein même des services publics relève d'une immense gageure.

BIBLIOGRAPHIE

➤ OUVRAGES

- 1- Banque Mondiale, « Evaluation de l'efficacité de l'action pour le développement »
- 2- BORNER Silvio, BODMER Frank, KOBLER Markus, « L'efficience institutionnelle et ses déterminants, Le rôle des facteurs politiques dans la croissance économique », Paris 2004
- 3- BRINKERHOFF D.W, « La gestion efficace de projets de développement », West Hartford, 1991
- 4- EGOUME Phillip, « Bonne Gouvernance et Croissance économique », 2008, p : 1-50
- 5- FOWLER. A, « Institutional Development& NGO in Africa », Oxford 1992
- 6- JAMET Jean François, « La Gouvernance économique de l'Union Européen : controverse et pistes de réformes » ; 2007, p : 1-15
- 7- Présidence de la République, Bilan PGDI 2004-2008, PREA, Mai 2008
- 8- Plan de Travail Annuel du PGDI, « Présentation sommaire du projet d'appui pour la bonne gouvernance, le développement institutionnel et la réduction de la pauvreté », 2004
- 9- Pierre VALARIE-UMR CNRS, « L'analyse des Politiques Publiques et gestion des conflits concernant les espaces littoraux », Nantes, Janvier 2007
- 10- Rapport sur le développement dans le monde, Banque Mondiale, 1997
- 11- ROCHER Guy, « Le sociologue et la sociologie dans l'Administration Publique et l'exercice du pouvoir politique », Les Presses de l'Université de Montréal, Québec 1980
- 12- SEGLARO A bel Somé, « Economie des institutions et performances économiques nationales », CAPES (Centre d'Analyse des Politiques Economiques et Social), Décembre 2003, p : 1-55
- 13- VENTELOU Bruno, « La corruption dans un model de croissance : partie, réputation et choc », Economie publique, revue de l'institut d'Economie Publique n°10, 2002, p : 169-188
- 14- WEBER, L, « L'Etat acteur économique », Economica, Paris
- 15- WEBER Max, « Economie et Société », Paris, Plan 1971

➤ AUTRES REFERENCES

- Accord de crédit de développement, Projet d'appui pour la bonne gouvernance et le développement institutionnel entre la République de Madagascar et l'association internationale de développement, 1^{er} décembre 2003
- Document principal : « Stratégies, programmes et conditions de mise en œuvre des nouvelles politiques publiques du MAP », Table ronde des partenaires au développement de Madagascar, 09-10 Juin 2008
- Direction de suivi-Evaluation de programme (2008). Rapport de progrès de la mise en œuvre du MAP, année 2007-Direction générale de l'économie, Mars 2008
- PGDI (2005) : « Inventaire d'activités de renforcement de capacité dans le domaine de la bonne gouvernance pour la mise en place d'un mini portail PGDI

➤ SITE INTERNET

- www.govindicators.org
- www.worldbank.org/wbi/governance
- www.transparencyinternational.org