

LISTE DES ABREVIATIONS :

ARMP	:	Autorité de Régulation des marchés Publics
BIANCO	:	Bureau Indépendant Anticorruption
CGA	:	Centres de Gestion Agrées
CSI	:	Conseil pour la Sauvegarde et l'intégrité
DRSP	:	Document Stratégique pour la réduction de la pauvreté
DTS	:	Droit de Tirages Spéciaux
ENAM,		Ecole National d'Administration de Madagascar
ENMG,		Ecole National de la Magistrature et des Greffes
IDA	:	Association Internationale de Développement
IDE	:	Investissement Direct Etranger
INFA		Institut National de la Formation Administrative
IPC	:	Indice de Perception de la Corruption
LOLF	:	Loi Organique sur les Lois de Finances
MAP	:	Madagascar Action Plan
NGP	:	Nouvelle Gestion Publique
PAIGEP	:	Projet d'Appui Institutionnel pour la Gestion Publique
PGDI	:	Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PIB	:	Produit Intérieur Brut
SIDA	:	Syndrome d'Immuno - Déficience Acquisse
SYDONIA	:	Système Automatisé de Dédouanement

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : L'action publique comme fonctions de production (selon Gilbert).....	39
Figure 2 : Schéma en diamant des étapes d'une évaluation.....	44
Figure 3 : Cycle de l'évaluation.....	51
Figure 4 : Plan type d'un cahier des charges.....	55
Figure 5 : Prévoir une méthode d'évaluation :.....	58
Figure 6: Mesure d'impact d'un projet.....	64
Figure 7: Schéma illustrant les différents effets d'un projet.....	66
Figure 8: Comparaison: Crédits initial - Réalisations.....	88
Figure 9: Comparaison: Financement additionnelle - Réalisation.....	90

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Principes, concepts et outils de la NGP.....	28
Tableau 2 : L'analyse des politiques publiques.....	40
Tableau 3 : Analyse des résultats.....	47
Tableau 4 : Evaluation de la pertinence interne du projet / cohérence.....	72
Tableau 5:Evaluation de la pertinence/ cohérence externe du projet.....	77
Tableau 6: Réalisation suivant les deux (2), parties du projet.....	82
Tableau 7 : Comparaison : Crédit initial - Réalisation.....	87
Tableau 8: Financement additionnelle - Réalisation.....	89

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	i
LISTE DES TABLEAUX.....	iii
TABLE DES MATIERES	iv
INTRODUCTION.....	1
Partie1 : Concept théorique de l'Administration Publique	5
Chapitre 1-Théorie sur l'administration publique	6
1.1. Percepts de l'administration publique	6
1.1.1. Définition fonctionnelle de l'Administration publique	6
1.1.2. Définition organique de l'administration publique	7
1.2. Théorie sur l'organisation administrative	8
1.2.1. Evolution des théories sur l'organisation	8
a) Le Taylorisme et le management scientifique	8
b) le courant administratif de Fayol	9
c) Le fordisme et la production de masse concrétisant les principes de Taylor selon Henri Ford	10
d) Modèle bureaucratique de Max Weber.....	10
1.2.2. Le type idéal de la bureaucratie.....	12
1.2.3. Fonctions de l'administration	16
a) La police administrative :	16
b) La gestion directe des services publics :.....	17
c) L'application de la loi :	17
1.2.4. Moyens à la disposition de l'administration.....	18
a) Moyens humains	18
b) Moyens patrimoniaux	19
c) Moyens financiers.....	19
1.2.5. Conception théorique sur le rôle de l'Etat	20
a) Rôle de l'Etat selon les classiques	20
b) Rôle de l'Etat selon les Néoclassiques	21
c) Rôle de l'Etat selon la classification de Musgrave.....	21
Chapitre 2 - Découvertes des dysfonctionnements administratifs.....	23
2.1. Cadre juridique et institutionnel inadéquat	23
2.1.1. Inadéquation des statuts.....	23

2.1.2. Lacunes institutionnelles	24
2.2. Paralysie de l'Administration.....	24
2.2.1. Inadéquation entre la formation et l'emploi	24
2.2.2. Accroissement de lenteurs administratives	25
2.2.3. Démotivation des agents publics	25
2.3. Critique de la bureaucratie de Max Weber.....	25
2.4. Introduction de la Nouvelle Gestion Publique	27
2.4.1. Principes et outils de la NGP.....	27
2.4.2. Mode de fonctionnement de l'administration dans la NGP	29
a) Fondements du Nouveau Management Public	30
b) Mise en œuvre de l'Etat de droit.....	30
c) Nécessité de la bonne gouvernance	31
Partie 2 : Méthode d'évaluation des politiques publiques et application dans le cadre du PGDI I	33
Chapitre 3 : Méthode d'évaluation d'une politique publique.....	34
3.1 Concepts sur les Politiques Publiques.....	34
3.2. Le processus d'évaluation d'une Politique publique.....	39
3-2-1- Définition de l'évaluation.....	39
3.2.2. Objectifs et étapes à suivre lors de l'évaluation	42
3.2.3. Méthodologie de l'évaluation :.....	44
a) Méthodes quantitatives :	45
b) Les méthodes qualitatives :	45
3.2.4. Critères d'analyse d'une évaluation de politiques publiques	46
a) Critères d'efficacité :	47
b) Critères d'efficience.....	48
c) Critères de l'impact.....	48
d) Critère de viabilité et de pertinence	48
3.3. La préparation de l'évaluation.....	52
3.3.1. Classification de l'évaluation selon le moment de sa réalisation et les objectifs	52
a) Evaluation ex ante.....	52
b) Evaluation concomitante ou mi-parcours	52
c) Evaluation rétrospective ou ex post.....	53
3.3.2. La rédaction du cahier des charges.....	55

3.3.3. Qualifications requises	58
3.4. Processus de réalisation de l'évaluation.....	58
3.4.1. Analyse de la logique et du contenu d'une politique	58
a) Apprécier le bien fondé du programme	59
b) Vérifier la clarté et la cohérence des objectifs.....	59
c) Analyser les modalités de gestion de programme	60
3.4.2. Evaluer les impacts de l'ensemble de la politique.....	63
Chapitre 4 : Analyse de l'évaluation du PGDI I	67
4.1. Contexte et état de lieu	67
4.1.1. Etat de lieu et Description générale du programme	67
a) Composantes du PGDI	69
b) Mission et attribution du programme	69
4.2. Evaluation global du PGDI	70
4.2.1. Evaluation de la pertinence/cohérence du projet.....	71
a) Evaluation de la pertinence/ cohérence interne du projet.....	72
Indicateur de pertinence /cohérence	72
Contribution « positives » à la pertinence et cohérence	72
Contribution « négatives » à la cohérence.....	72
b) Evaluation de la pertinence/ cohérence externe du projet.....	77
4.2.2. Evaluation de l'efficacité/efficience du projet	78
a) Evaluation de l'efficacité du projet.....	78
b) Evaluation des résultats financiers.....	86
c) Evaluation de l'efficience du projet.....	93
d) Evaluation de la viabilité du projet.....	93
4.2.3. Evaluation des impacts du PGDI.....	94
a) Impacts économiques globaux.....	94
b) Impacts qualitatifs.....	95
CONCLUSION	98
BIBLIOGRAPHIE	
RESUME ANALYTIQUE	

INTRODUCTION

L'Administration publique évolue en fonction de contexte économique, social et politique internationale que nationale. Elle occupe une place importante dans le processus de développement d'un pays. Et c'est à travers les rôles de l'Etat que la question se pose. L'Etat est un ensemble des organismes publiques telles que l'administration publique, les organismes de sécurités publiques, les établissements publics et autres qui poursuivent des objectifs collectifs fixés par les décideurs politiques.

Une administration publique efficace, réceptive, transparente et responsable de ses actes est non seulement d'une importance primordiale pour le bon fonctionnement de la nation mais constitue également un facteur économique dans le processus de développement. Elle est l'un des principaux véhicules de relation entre l'Etat et la population. Egalement, l'administration publique est un moyen en vue de la réalisation des objectifs supérieurs du développement et tout particulièrement de la croissance équitable, de la réduction de la pauvreté, de la paix et de la stabilité.

Nombreuses sont les études et recherches axées sur l'intervention de l'Administration dans le processus de développement. Les libéralistes ont prôné que, l'intervention de l'Etat dans l'économie est source de distorsion, conduisant à une mauvaise allocation des ressources ou à une mauvaise gouvernance. Cependant, la Banque Mondiale dans son rapport sur le développement dans le monde en 1997 a proposé différents rôles de l'Etat dans la promotion du développement, à savoir les rôles pour remédier aux lacunes du marché dont l'existence des biens et services collectifs d'une part, et les rôles pour assurer l'équité sociale d'autre part. De plus, des reformes sont apportées à l'Administration pour renforcer sa capacité administrative et de gestion du secteur public. Max Weber a avancé une théorie sur la bureaucratie dans le but de rendre l'Administration plus efficace.

Par contre une administration inefficace peut aboutir à freiner le processus de développement économique et social. Une administration publique

inefficace est l'obstacle que les acteurs du développement notamment le gouvernement et ses partenaires extérieurs peuvent éviter par la mise en œuvre des politiques de réformes administratives.

L'administration publique a une finalité de produire des services non marchands, assujettis pour la plupart aux contraintes du service public. L'administration publique se définit comme l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elle tire la majeure partie de ses ressources par des contributions obligatoires.

Dans le contexte de la mondialisation, l'efficacité et l'efficience de l'administration publique sont les préoccupations majeures des différents acteurs de développement.

L'Administration publique est basée sur les procédures administratives de la conformité aux règles et directives.

Par la volonté de l'Etat à s'engager dans la réalisation d'un développement rapide et durable, des dispositions sont prises par le gouvernement malagasy. En ce sens qu'il accorde en matière de politique de réformes sur les principaux thèmes suivants : la bonne gouvernance, le développement des infrastructures, la santé, l'éducation, l'appui au secteur privé, etc. dans ce sens, un projet à l'initiative du gouvernement a été entrepris dans l'optique de renforcement des réformes entreprises auparavant. Tel est le cas du PGDI1 ou « Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel » qui est la continuité du PAIGEP ou Projet d'Appui Institutionnel pour la Gestion Publique (le premier programme conséquent de réformes de l'administration publique et de la gestion des finances publiques). Ainsi, le PGDI 1 a été fait pour faire face aux changements complexes du système économique mondial dans le but d'une amélioration de l'efficience et de l'efficacité relative aux services publics opportuns au développement.

Une question s'y pose : Par le moyen de politique de reformes mise en place, serait-il possible d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'administration publique dans le processus de développement ?

En revanche, les politiques de réformes se situent à l'insertion du management public et des politiques publiques.

Le management public est un concept qui s'est développé dans les années 70. Il se complète avec l'administration publique et met l'accent sur le produit, les résultats échangés par la pratique d'une gestion rationnelle (efficace) des ressources des ressources mises à disposition de l'Etat. Le management public est plutôt caractérisé par un comportement rationnel des agents de l'Etat dans l'exécution des politiques publiques.

Plusieurs questions méritent d'être remises en causes : Quel est l'impact du changement de contexte sur le management ?, quelles sont les dysfonctions administratives qui privent l'efficacité de l'administration publique ?, Comment concevoir et analyser les politiques publiques ?, Quelles sont les différentes mesures des politiques de reformes prises dans le cadre du PGDI1 et quels sont leur impacts ?

Objectifs de l'étude :

Sur le plan théorique :

Apporter des informations sur l'évolution des concepts théoriques sur le management public et les politiques publiques ainsi que le développement institutionnel.

Sur le plan pratique :

Apporter des informations sur l'efficacité des politiques de reformes administrative et leurs impacts sur le processus de développement.

Notre étude comporte deux grandes parties : la partie normative : contexte et cadrage théorique de management public. Il est important d'appréhender en premier lieu cette partie, afin de pouvoir, dans la partie pragmatique et

positive, de faire une analyse et évaluation du PGDI1 constituée par une analyse du dit projet ainsi qu'une analyse de ses résultats.

La méthodologie utilisée a été la revue de la littérature sur le management public et la gouvernance, les politiques publiques et le développement institutionnel. Ensuite la méthode d'évaluation des politiques publiques a été utilisée pour analyser les résultats du rapport d'évaluation du PGDI 1 du point de vue critère Efficacité.

Partie1 : Concept théorique de l'Administration Publique

Chapitre 1-Théorie sur 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.

1.1. Percepts de l'administration publique

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 se confond presque toujours avec l'administration publique. Celle-ci peut être définie, soit d'un point de vue fonctionnel, soit d'un point de vue organique.

1.1.1. Définition fonctionnelle de l'Administration publique

Du point de vue fonctionnel, l'administration est considérée comme un ensemble d'activités. 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, dans le domaine social tel que l'amélioration de la santé publique ou pour limiter les méfaits du chômage, dans le secteur industriel ou dans les activités agricoles ainsi que la réalisation des équipements publics à savoir réseau routiers et urbanisation.

Elle a pour mission principale de maintenir l'ordre public et de satisfaire l'intérêt général par l'intermédiaire des activités de services publics. Elle prend en charge les besoins des êtres humains qui ne peuvent être satisfaits par des initiatives personnelles. L'administration agit sans intérêt. Elle poursuit un but philosophique : utilité publique, le bien commun et l'intérêt général. Le contenu de l'intérêt général ne peut être fixé, il évolue en fonction de l'époque, des techniques, des données sociologiques.

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 ».

1.1.2. Définition organique de l'administration publique

Du point de vue organique, l'Administration est l'ensemble de personnes physiques ou morales qui participent à l'exécution des activités 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 sans oublier les requis (pour lutter contre un incendie par exemple), des collaborateurs bénévoles d'un service public ou les élus.

Tous sont des agents administratifs. Ils exercent des attributions plus ou moins larges et plus ou moins importantes. Certains d'entre eux disposent de puissants 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 (le Président de la République, le Premier Ministre, les Ministres, les Secrétaires d'Etat, les directeurs des établissements publics et les Maires) qui peuvent être constitué en collège (conseil municipal, conseil général, conseil régional).

En ce qui concerne les personnes morales, ce sont des unités considérées comme des sujets de droits ou d'obligation. 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 subordonnée, elles sont infra-étatique ; 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 groupements des communes

(syndicat des 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 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 des fonctions administratives.

1.2. Théorie sur l'organisation administrative

Les organisations sont des systèmes sociaux créés par des individus, afin de satisfaire, grâce à des actions coordonnées, certains besoins et d'atteindre certains buts. Un organisateur fait le pont entre le technicien et le chef d'entreprise ; il doit s'efforcer de connaître à la fois les langages entre eux.

1.2.1. Evolution des théories sur l'organisation

Au début du xx^{ème} siècle, l'organisation se développe avec l'accélération de l'industrialisation et l'apparition des grandes entreprises. L'apparition du Français HENRI Fayol, l'Américain FREDERICK Winslow et l'Allemand MAX Weber est considérée comme parmi les fondateurs de « l'école classique du management » ; ils ont émis des idées qu'on pratique directement dans les entreprises.

a) Le Taylorisme et le management scientifique

Taylor est considéré comme l'un des membres fondateurs de la théorie des organisations. Selon lui, les principes du management scientifique s'expriment par l'association entre la science et la gestion au niveau de l'organisation du travail. Son approche est axée sur une étude de processus de travail dans l'atelier ayant pour objectif l'élimination des mouvements inutiles et des temps morts. Le développement d'une conception mécaniste de l'organisation du travail peut être résumé comme suit :

La division horizontale du travail : on se spécialise sur les tâches et on parcellise le travail pour aboutir à un « one best way » ou meilleure façon de faire au niveau des processus du travail.

La sélection scientifique : on recrute les agents qui sont le mieux capables d'accomplir les tâches après avoir fait des formations et des entraînements de l'ouvrier aux méthodes scientifiques du travail.

La division verticale du travail : on parle ici de la hiérarchisation des travailleurs. On distingue donc les concepteurs et les exécutants. Ils partagent leur responsabilité du travail de telle manière que les ouvriers se concentrent sur l'exécution du travail et que les concepteurs se chargent de le concevoir, de le superviser et d'établir des directives au lieu de tout confier aux ouvriers.

La mise en place d'un système de contrôle : un contrôle strict qui s'assure que les méthodes sont suivies sans déviation par tous les salariés afin d'obtenir des rendements.

b) le courant administratif de Fayol

Henri Fayol centre son analyse sur le métier des dirigeants et formule une théorie administrative complète c'est-à-dire de management. D'après Fayol, les activités dans une entreprise se répartissent en six catégories :

La fonction technique : production, transformation, fabrication

La fonction commerciale : achats, ventes, échanges

La fonction financière : recherche, gestion des capitaux

La fonction de sécurité : protection des biens et des personnes

La fonction de comptabilité : inventaire, bilan, prix de revient, statistique

La fonction administrative : prévention, organisation, commandement, coordination, contrôle.

c) Le fordisme et la production de masse concrétisant les principes de Taylor selon Henri Ford

Henri Ford introduit le principe du travail à la chaîne et applique les principes d'une organisation scientifique du travail édicté par Taylor. Il affirme que les salariés sont des clients potentiels car en augmentant leur salaire, ils augmentent aussi sa consommation.

d) Modèle bureaucratique de Max Weber

Max Weber est le premier auteur qui a proposé une conception très élaborée de l'Administration publique vue à travers la théorie des organisations. Il vise le chemin menant à la rationalisation des organisations, caractérisées par la prévision, par l'évaluation, par la volonté d'efficacité et par une logique obéissant au calcul. Face au moyen à la disposition de l'Administration, il vise l'utilisation efficace des ressources organisationnelles en s'inspirant l'organisation de l'armée prussienne et en se reposant sur les bureaux chargés des différentes fonctions administratives.

Au départ, la bureaucratie apparaissait comme un moyen de lutter contre la corruption et le népotisme afin de limiter les interventions à la fois du pouvoir politique et du pouvoir managérial. Aujourd'hui, les qualités de la bureaucratie sont été remises en question à cause du décalage qui s'est établi entre elle et la société actuelle. Dans le but de rendre une Administration plus efficace, Weber annonce les principes suivants :

Division du travail : le poste, les tâches et les responsabilités de chaque agent de l'Etat doivent être clairement définis au paravant.

Structure hiérarchique : la relation entre un patron et ses subordonnées doit être définie d'une manière explicite et les limites de l'autorité de chacun doivent être établies avec précision.

Sélection du personnel : le choix d'un nouvel employé doit être fondé sur sa formation et ses connaissances, que l'on a vérifiées à l'aide d'un test ou bien d'un concours.

Règle et règlement normalisés : des règles et des règlements précis doivent être appliqués pour garantir l'uniformité du travail et la normalisation des actes accomplis.

Caractère impersonnel des relations : les relations entre les différentes organisations doivent être impersonnelles. L'implication de règles et de règlements est de nature à éviter tout conflit de personnalités.

Avancement : les employés doivent recevoir un salaire à taux fixe et obtenir de l'avancement d'après leur compétence et leur ancienneté.

Dans son analyse, il a traité les questions liées à la politique. Pour lui, l'activité politique est caractérisée par 3 éléments :

-un territoire délimité : l'activité se déroule au sein d'une frontière

-les moyens : l'autorité chargée du maintien de l'ordre au sein du territoire

La domination : c'est le pouvoir. en effet, on a la possibilité d'avoir recours à la force pour maintenir l'ordre interne et pour défendre la communauté contre les attaques venant de l'extérieur. C'est à partir de ce la qu'il a construit une typologie de domination légitime ce qu'on entend par « le type idéal de Weber »

La mise en place de l'administration bureaucratique est une puissante manifestation de rationalisation selon Weber. Son analyse va en particulier par les insertions

individus-autorité en cherchant à dépasser la simple vision mécaniste par l'organisation. Il avance aussi l'idéal-type légal-rationnel.

L'application de principes bureaucratique de Weber demeure encore très répandue, surtout dans les organisations publiques. Si autant d'organisation sont aujourd'hui recours aux principes bureaucratiques, c'est parce que leur succès repose en grande partie sur la réalisation efficace et rapide d'une norme qualité de travail.

1.2.2. Le type idéal de la bureaucratie

Weber¹ définit l'Etat comme : « une entreprise politique (politischer Anstaltsbetrieb) lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime ».

A partir de cette définition générale, Weber a ajouté les caractéristiques typiques de l'Etat moderne de type occidental en commençant par la rationalisation des droits. Cette rationalisation est associée aux termes spécialisation structurelle et formelle. Il a insisté sur la spécialisation du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif c'est-à-dire l'apparition des droits législatifs autonomes chargés de dicter des normes impersonnelles. L'exécution des décisions du pouvoir judiciaire est copiée du pouvoir exécutif secondé par une force de police chargée de protéger la sécurité des individus et d'assurer l'ordre public.

Weber utilise le terme « rationalisation » dans le sens de processus de rationalisation qui touche les activités sociales. Il a également analysé la rationalité économique sur la base de la séparation entre rationalité formelle et rationalité matérielle. Selon lui, une activité économique est qualifiée rationnelle si elle peut s'exprimer sous forme de calcul économique.

Dans son analyse, Weber a traité les questions liées à la politique. Pour lui, l'activité politique est caractérisée par trois éléments, à savoir :

- l'activité politique se déroule sur un territoire délimité c'est à dire au sein d'un frontière (population) ;
- les moyens à la disposition : l'autorité chargée du maintien de l'ordre au sein du territoire
- la domination (pouvoir) : elle est au centre de la politique. Un groupement politique est un groupement de domination. En effet, on peut définir la politique comme l'activité qui revendique le droit de domination avec possibilité d'avoir recours à la force voire même à la violence pour

¹ Max WEBER, Economie et Société, Paris, Plon, 1971, Tom1, page 57

maintenir l'ordre interne et pour défendre la communauté contre les attaques venant de l'extérieur.

C'est à partir de cette définition de domination que Max Weber a construit une typologie de domination légitime ou l' « idéal type de Weber »

Le type idéal de Weber est un ensemble de concept utilisé à des fins de recherche (à expliquer un phénomène). C'est un concept à structure logique c'est-à-dire suivre l'évolution de la société. Pour mener des recherches dans le domaine de l'Administration publique, l'idéal type de Weber est un outil méthodologique.

L'idéal type de Weber comporte trois niveaux : le premier niveau est les 5 conditions d'existence de pouvoir rationnel ; le deuxième est les 8 catégories du pouvoir rationnel et le troisième niveau est les 10 caractéristiques des fonctionnaires.

a) Les cinq conditions d'existence du pouvoir rationnel

Ces conditions sont liées aux caractéristiques de l'appareil administratif bureaucratique

1-Il faut que toutes les normes juridiques soient établies rationnellement en valeur c'est-à-dire justifié par la valeur que l'on attribue à la norme et /ou en finalité : agir en fonction des buts) soient à la suite d'un accord entre les membres du groupe social.

2-Il faut que les droits soient constitués d'un ensemble de normes abstraites appliquées à des cas d'espèces ;

3- Le détenteur du pouvoir légal doit obéir à l'ordre juridique impersonnel sur la base duquel il oriente son commandement ;

4-Il faut que celui qui doit obéir obéisse uniquement en tant que membre du groupe social et uniquement au droit ;

5-Les membres du groupes n'obéissent pas à la personne du détenteur du pouvoir mais aux normes impersonnelles et aux compétences objectives de commandement qui lui sont attribuées sur la base de ces normes.

Tous les individus de ce système obéissent au droit et non à des individus. A partir de ces 5 conditions, Weber détermine deux autres niveaux.

b) Les huit catégories du pouvoir rationnel

1-Les fonctions administratives doivent être exercées de façon continue, et c'est sur la base des règles dans le but d'assurer l'ordre intérieur, la défense vis-à-vis de l'extérieur et la fonction fiscale. La continuité permet de rester cohérent.

2-Ces fonctions s'exercent dans les limites d'une compétence qui définit les devoirs à accomplir, les pouvoirs de commandement nécessaires à l'accomplissement des fonctions, les moyens de coercition utilisables ainsi que les conditions de leur mise en œuvre ;

3-La hiérarchisation des bureaux (sous forme de pyramide) ;

4-Les règles qui orientent l'activité administrative peuvent être de natures techniques (règles qui s'adressent à chaque profession) ou formelles (précise l'activité de fonctionnaire). De ce fait, leur mise en place nécessite une préparation spécialisée ;

5-Les fonctionnaires ne possèdent pas les moyens d'administration (qui peuvent être des moyens techniques ou financiers), ils doivent rendre compte de leur utilisation, parce que les moyens sont utilisés dans l'intérêt général ;

6-Les fonctionnaires ne sont pas propriétaires de leurs emplois ou fonctions. On ne peut pas faire des abus parce que lorsque il existe un droit à la fonction, ce droit n'a pas pour but de permettre aux fonctionnaires de s'approprier leur fonction ;

7-L'administration travaille sur la base de documents écrits puisque l'Etat est basé sur des normes générales et abstraites. Tout est donc écrit, pour éviter l'arbitraire et parce que tout le système est basé sur la maximisation de la prévision des actes du fonctionnaire. On se base donc sur des documents écrits en vertu du principe de la conformité aux actes.

8-Le pouvoir légal peut assumer des formes très diverses (allusions aux différents régimes politiques et juridiques)

En plus de ces caractéristiques qui concernent la structure légale du pouvoir rationnel, Weber définit les caractéristiques des individus ou fonctionnaire qui travaillent au sein d'une organisation bureaucratique.

c) Les 10 caractéristiques des fonctionnaires

1-les fonctionnaires sont libres et n'obéissent qu'aux devoirs et objectifs de leur fonction. Cela signifie que ses limites sont définies par sa fonction. Celui qui fait de l'aménagement du territoire, par exemple ne fait que ça et il obéit aux ordres écrits de son chef. Sa liberté est limitée : il faut que son activité privé ne s'oppose pas à sa fonction publique et qu'il respecte la séparation du pouvoir (il ne peut être fonctionnaire et député à la fois) ;

2-Ils sont insérés dans une hiérarchie bien définie ;

3-Ils possèdent des compétences techniques bien définies ;

4-Ils sont recrutés sur la base d'une sélection libre c'est-à-dire que l'accès à la fonction publique est libre ;

5- Ils sont aussi recrutés sur la base d'une compétence ou d'une spécialisation vérifiée au moyen d'un examen ou sur la base de diplôme ;

6-Ils reçoivent un salaire en espèce dont le montant est fonction du rang hiérarchique, de leurs compétences ainsi que leurs responsabilités liées à leurs fonctions ;

7-Ils considèrent leurs fonctions comme leurs professions uniques ou principales ;

8-Ils ont la possibilité de faire carrière (notion de stabilité et promotion) et c'est en fonction de l'ancienneté et/ou des prestations fournies suite à l'appréciation de leur supérieur hiérarchique (évaluation de leur performance et analyse des postes et compétences) ;

9-Ils ne possèdent ni les moyens d'administration ni la fonction ou le poste qu'ils occupent ;

10-Ils sont soumis à une discipline rigoureuse ainsi qu'à un contrôle pendant l'exécution de leurs fonctions.

Ces 10 caractéristiques ont comme objectif de maximiser aussi bien la coordination des activités administratives que la prévisibilité du comportement des fonctionnaires.

1.2.3. Fonctions de l'administration

Afin d'atteindre le but philosophique (ordre public et intérêt général), l'administration exerce plusieurs fonctions dont les principales sont :

a) La police administrative :

C'est l'activité des services publics qui tend à assurer le maintien de l'ordre public dans les différents secteurs de la vie sociale en prévenant les troubles qui pourraient l'atteindre. C'est donc, une mission de contrôle de surveillance générale. Elle assure la sécurité publique, la salubrité publique, la tranquillité publique, le bon ordre et la dignité humaine.

La sécurité publique c'est tout ce qui peut éviter les dommages aux personnes ou aux biens des administrés. On peut prendre l'exemple de la construction des casseurs de vitesse, création des sens interdits.

La salubrité publique désigne tout ce qui concerne la protection de la santé, par la prévention des maladies, des épidémies ou des épizooties à l'exemple de la suspension du commerce de la viande en cas où il y a des virus ou des maladies qui attaquent les animaux.

La tranquillité publique vise à éviter le bruit excessif. Il s'agit donc d'assurer une vie paisible à tous donc à prévenir les agressions et les nuisances publiques.

Le bon ordre c'est la moralité publique. C'est une notion qui se développe à cause du cinéma pornographique, les affiches ou les titres des films peuvent choquer les autres. Le respect du bon ordre va s'exercer grâce à l'attribution

des visa d'exploitation qui va autoriser la diffusion en toute publique ou va limiter la diffusion du film par catégorie d'âges.

Le respect de la dignité humaine consiste à ne pas exploiter le défaut ou le mal formation des autres. En cas de violation de la dignité humaine, la personne concernée peut saisir la justice.

b) La gestion directe des services publics :

L'expression « service public » désigne deux éléments différents à savoir 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 ou privées mais sous le contrôle d'une personne publique.

Le service public remplit plusieurs fonctions 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, etc.
- Les services publics à vocation éducative et culturelle : enseignement, recherche...
- Les services publics à caractère économique

c) 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.

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.

1.2.4. Moyens à la disposition de l'administration

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

a) 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 statut autonomes et possèdent des caractéristiques ou 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 la mission ;

- **Agents occupant un emploi de longue durée** (chauffeur, polycopiste, planton...)

- **Agents occupant un emploi normalement** dévolu aux fonctionnaires et assimilés, ce poste figure dans l'organigramme (secrétaire, concepteur...)

- **Agents employés par l'administration et régis par le code du travail**, c'est le cas des collectivités décentralisées.

Selon Max Weber, les six caractéristiques d'agents publics sont :

- toute procédure se fait à partir de documents écrits à conserver

- l'application des règlements exige un corps de fonctionnaires qualifiés procédés par un statut

- leurs compétences sont déterminées par les lois ou règlements

- leurs fonctions sont hiérarchisées

- leur recrutement se fait par voie de concours

- leur avancement se fait sur la base de critères objectifs.

b) Moyens patrimoniaux

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

c) Moyens financiers

Ce sont des crédits disponibles à l'Administration pour accomplir ses missions. Ce 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, titre1, 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.

1.2.5. Conception théorique sur le rôle de l'Etat

L'Etat, en tant qu'agent économique détermine de façon plus ou moins prononcée le déroulement de la vie économique et sociale d'un pays. Néanmoins, le rôle de l'Etat est souvent resté limité. Depuis les Classiques, l'Etat trouve son rôle dans la société, même si son intervention est limitée en tant que « Etat gendarme ». Dans le temps des néoclassique, l'Etat doit intervenir mais dans le cas de ce qu'ils appellent « Etat minimal ». Enfin Marx a donné son analyse sur la conception du rôle de l'Etat en tant qu' « Etat providence ».

a) Rôle de l'Etat selon les classiques

Selon les classiques, la propriété privée des moyens de production est une garantie de la liberté. Le marché constitue le régulateur le plus efficace de l'activité économique. La recherche de l'intérêt individuel permet de réaliser l'intérêt général car il existe une **main invisible** (le marché) qui guide les passions individuelles vers le bien de tous. L'harmonisation des intérêts étant naturelle, il n'y a dès lors plus aucune raison pour qu'un pouvoir politique – l'Etat- fasse passer l'intérêt général au dessus de la somme des intérêts privées. Le rôle de l'Etat selon Von Mises², est de « garantir le fonctionnement sans heurts de l'économie de marché contre la fraude et la violence, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays ».

Selon Adam Smith³, les classiques se limitent sur les fonctions régaliennes traditionnelles ou « Etat gendarme » : défense nationale, justice, police et ordre public. le premier des devoirs du souverain est celui de défendre la société des violences et des injustices et des injustices d'autres sociétés indépendantes. Cela nécessite une force militaire, par conséquent, il devient successivement de plus en plus dispendieux, à mesure que la société avance dans la carrière de la civilisation.

² Von Mises, Politique économique – Réflexion pour aujourd'hui et pour demain, Institut Economique de Paris, 1983.

³ Adam Smith, Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, Réédition chez GF-Flammarion, 1991.

Le second devoir du souverain, celui de protéger, autant que possible, chacun des membres de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre de cette société.

Le troisième des devoirs du souverain est celui d'élever et d'entretenir ces ouvrages et ces établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou par quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le coût dépasserait leurs moyens financiers. Ce devoir exige aussi, pour remplir, les dépenses dont l'étendue varie selon, les divers degrés d'avancement de la société.

b) Rôle de l'Etat selon les Néoclassiques

Selon les néoclassiques, adoptant la thèse libérale du marché, l'Etat devrait remplir son rôle seulement en intervenant dans les cas suivant :

Assurer l'existence et le fonctionnement des marchés : l'Etat et le droit sont indispensables au fonctionnement des mécanismes de marché.

Corriger les imperfections des marchés : en présence d'imperfection des marchés, il est incontestablement légitime que l'Etat intervienne pour que cette transformation ait effectivement lieu. Cette intervention est Pareto-efficace.

Modifier la répartition issue du fonctionnement des marchés.

Les néoclassiques considèrent ces rôles de l'Etat comme nécessaire à cause de l'existence d'une asymétrie d'information, et ces fonctions de l'Etat ce qu'ils appellent l'Etat minimal

c) Rôle de l'Etat selon la classification de Musgrave

Richard Musgrave⁴ regroupe le rôle de l'Etat en fonction des trois grandes fonctions du secteur public : allocation, redistribution et stabilisation. C'est encore une autre manière, en théorie économique, de classer et de caractériser l'action de l'Etat.

⁴ Pierre-Noël Giraud : « *Initiation à l'économie* », Ecole des mines de paris, 2003.

Fonction d'allocation : pour maximiser son bien être, toute communauté doit veiller à tirer le meilleur parti possible des ressources productives (main d'œuvre, capital, équipement et connaissance technologiques) dont elle dispose à un moment donné. L'allocation des ressources concerne donc : la production de services collectifs par opposition aux biens marchands d'une part, pour les services collectifs : la meilleure affectation possible entre les diverses tâches d'autre part.

Fonction de redistribution : la fonction de redistribution consiste en une maximisation du bien-être social et en une répartition de ce bien-être entre les individus qui composent la société considérée

Fonction de stabilisation : elle correspond à l'intervention de l'Etat pour réduire les fluctuations économiques.

Chapitre 2 - Découvertes 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 pour une raison donnée est une véritable « malédiction », une façon certaine de gâcher sa journée pour tout usager.

Mike CROZER parle des conséquences inattendues des fonctionnements de l'administration dans sa « Théorie des cercles vicieux bureaucratiques » sur le dysfonctionnement administratif, en rendant 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.

2.1. Cadre juridique et institutionnel inadéquat

2.1.1. 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, la Fonction publique, qui a pour but le développement du pays devient par ce système hérité du colonisateur, un instrument de sous-développement et de « contre-croissance »

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, à l'origine de tous les maux qui minent l'Administration publique.

2.1.2. Lacunes institutionnelles

La gestion du personnel de l'Etat telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui n'est pas suffisante. 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.

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 interpersonnelles.

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

2.2. Paralysie de l'Administration

2.2.1. 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 de la 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 le 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 entre 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 peuple. Ainsi, on rencontre des personnes non qualifiées à des postes de responsabilités qui n'ont rien à avoir avec leur compétence.

2.2.2. Accroissement de lenteurs administratives

C'est un phénomène 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 ;
- 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 ;
- 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 ;

L'improvisation et l'impréparation dans le travail.

2.2.3. Démotivation des agents publics

Selon SARRASSORO H⁵, 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.

2.3. Critique de la bureaucratie de Max Weber

Selon Weber⁶, la bureaucratie est un instrument de rationalisation, elle marquée d'une ambiguïté fondamentale dans la littérature post-weberienne car le développement des organisations bureaucratiques correspond à l'avènement de la rationalité dans le monde moderne et que la bureaucratie

⁵ SARRASSORO H, « Pour l'efficacité d'un projet de développement », Paris, 1990

⁶ WEBER M, « Economie et société », Plan, Paris, 1971

est intrinsèquement supérieure à toutes les formes possibles de l'organisation alors que dans l'autre côté, les organisations sont considérées comme de sorte de « planning » à travers lesquels se préparent la mise en esclavage de la race humaine.

D'après cela que le terme « système d'organisation bureaucratique », un système où le processus de correction des actions fonctionne mal, un système qui ne sait pas corriger les dysfonctions de l'Administration et l'isolement des catégories professionnelles qui provoquent des problèmes dont les individus vont se servir pour accroître leur pouvoir.

Les tendances de la bureaucratie se renforcent pour engendrer un cercle vicieux majeur : la centralisation et l'impersonnalité des règles qui rendent l'Administration inefficace

Les critiques suivantes ont été lancées pour reprocher la théorie de Max Weber :

- La bureaucratie wébérienne est une bureaucratie analysée selon le principe d'ethnocentrisme voulant dire que la bureaucratie européenne est considérée comme centre d'analyse de développement ;

- La conception wébérienne de pouvoir est une conception basée sur l'individualisme méthodologique. Pour Weber, l'unité d'analyse est l'individu ;

- Weber a considéré la bureaucratie comme le moyen d'administration le plus efficace. Au sein de l'Administration, Weber n'a pas connu le dysfonctionnement systématique (corruption, non respect des règles) ;

- Weber n'a pas pris en compte les aspects informels de l'Administration publique c'est-à-dire les aspects personnels ou les relations ;

- Il y a aussi la critique sur le processus de décision : le modèle wébérien découle en principe l'ensemble des normes qui régissent la bureaucratie et les fonctionnaires. Par contre, l'existence de dysfonctionnement administratif peut influencer le processus de décision.

Pour s'en sortir du dysfonctionnement de l'Administration et pour surmonter les limites de la bureaucratie de Weber, on va essayer d'étudier

l'introduction de la nouvelle gestion publique vue à travers la mise en place de la bonne gouvernance.

2.4. Introduction de la Nouvelle Gestion Publique

Les réformes voulues par les gouvernements visent à mettre en avant la responsabilisation des acteurs sur leurs utilisations des ressources, une obligation de rendre compte sur les résultats. De nouvelles structures internes et externes sont mises en place. Ces changements structurels ont un impact particulièrement important pour les mentalités du service public.

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 la décision opérationnelle.

Elle concerne un certain nombre de logiques gestionnaires issues du secteur privé. Il convient de se pencher plus sur les principes qui fondent ce bouleversement mais aussi sur les éléments utilisés pour asseoir sa légitimité. De plus, elle met l'accent sur le produit, résultat et impact d'une politique sur la base de la performance des ressources humaines et les moyens mis en disposition.

2.4.1. Principes et outils de la NGP

La NGP est liée aux solutions proposées par les économistes pour faire face aux crises des finances publiques notamment du déficit budgétaire. Elle fait partie d'un ensemble de recommandations destinées à mettre fin à des réformes d'Etat providence jugées illégitimes et productrices 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 ». ⁷

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

⁷ Marc Hufty, La pensée comptable : Etat néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique

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)	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	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	Participation Travail d'équipe Organisations « apprenantes »
Orientation vers le marché	Introduction de mécanismes du marché dans la prestation des services publics	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	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	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	Dévolution du pouvoir Prise de décision participative

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

Il est difficile de résumer les principes, concepts et outils propres au mouvement de la nouvelle gestion publique. Mais l'application de la NGP va continuer à produire des répercussions sur le fonctionnement des organisations publiques.

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 prestations et de budget globaux.

L'introduction de cette méthode permet à l'administration de faire le recrutement des contrôleurs de gestion et ils sont emportés à coup sûr au sein de ses services afin d'avoir une administration soucieuse de la réussite et de l'efficacité.

Au point de vue politique, le principe de la hiérarchie est le moyen le plus efficace pour maintenir le contrôle politique sur les administrations et les organisations publiques, mais aussi pour garantir l'accomplissement des missions pour lesquelles elles sont créées et cela de manière adéquate et responsable.

L'idée de gestion publique est plutôt proche de la gestion des affaires privées, elle est axée sur le résultat et le mode de gestion utilisé dans le management public. Cette transformation des modes de gestion des affaires publiques est liée notamment au contexte de la mondialisation. Cette idée est soutenue par les parties libérales puisque les libéraux réclament la non intervention de l'Etat c'est-à-dire l'introduction de la gestion privée dans les affaires publiques dans le but d'atteindre des bons résultats.

2.4.2. Mode de fonctionnement de l'administration dans la NGP

La NGP s'oriente vers deux logiques complémentaires : méthode d'organisation privée et introduction de méthodes dirigées vers l'efficacité et l'efficacités.

La doctrine de la NGP fait référence à sept éléments principaux :

- 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 d'adoption de standards de performance plus explicites et plus contrôlables ;
- La mise en avant de la mesure de résultat

a) Fondements du Nouveau Management Public

La théorie du « new management public » apparaît être représentative du mouvement de modernisation et de rationalisation qu'on connait dans les sociétés mondiales. Elle est fondée sur le transfert des méthodes de management privé dans le secteur public en vue d'atteindre le résultat maximum et la satisfaction des usagers ainsi que la qualité des services publics offerts.

La nouvelle Administration publique ne peut subsister que dans la mesure où l'Etat de droit et la bonne gouvernance soient assurés.

b) 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 respectés de façon constante.

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

Dans cette méthode, la liberté de contester, de proposer est négligée, ainsi qu'il est impossible d'évoluer ni de créer. Alors que la liberté et la créativité constituent un aspect essentiel des méthodes de gestion en question.

c) **Nécessité de la bonne gouvernance**

On constate qu'aucune méthode de gestion, quelle qu'en soit la performance, ne peut donner de résultat satisfaisant dans le cadre de la mauvaise gouvernance. 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.

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. La bonne gouvernance se fonde sur les principes suivants⁸

- **L'obligation de rendre compte** que l'administration publique doit être capable et désireuse de montrer en quoi leurs actions et décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus avec notamment les gouvernés.
- **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. La transparence lors de la prise de décision, en particulier celle qui concerne le budget, la réglementation et la passation de marché, est également d'une importance cruciale pour assurer l'utilisation efficace des ressources et réduire la corruption et le gaspillage.

⁸ deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Good Financial Governance-Good :

- **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 posent à partir des données disponibles et d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et changements prévisibles.
- **La primauté de droit** : les autorités publiques vont appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence.

La mise en place de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance dans l'administration publique témoigne un bon fonctionnement d'un système fondé sur l'obligation de rendre compte de leur action. Elle tient en compte le respect du droit de l'homme et permet en effet aux citoyens d'influencer et d'adapter les milieux et les institutions politiques afin que ceux-ci servent leurs intérêts, de revendiquer leurs droits et de se faire entendre auprès des élites politiques.

Partie 2 : Méthode d'évaluation des politiques publiques et application dans le cadre du PGDI I

Chapitre 3 : Méthode d'évaluation d'une politique publique

Le vrai démarrage des Politiques Publiques se fait aux Etats-Unis au début du XX^e Siècle, car l'Etat fédéral y est critiqué : ses 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.

3.1 Concepts sur les Politiques Publiques

Une Politique Publique constitue un enchainement 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 BROOKS⁹; 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 ne rien faire est en soi un choix politique. De plus, l'apparition d'un problème peut mettre en place différentes politiques

⁹ BROOKS Stephen, « Public Policy in Canada », Canada

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 Surrel, 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.

➤ **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.

➤ 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.

➤ **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 gouvernementale, à savoir la gestion interne et le management des politiques publiques.

- 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 de 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.

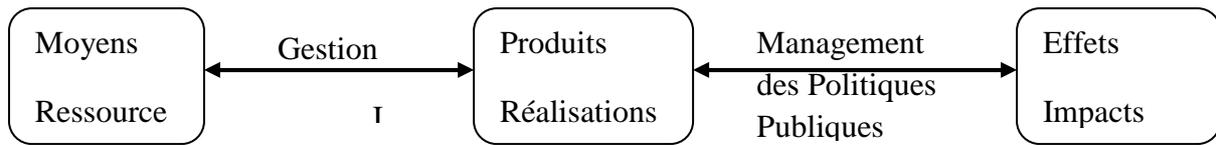
➤ **Management des politiques publiques**

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.

3.2. Le processus d'évaluation d'une Politique publique

3-2-1- Définition de l'évaluation

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.

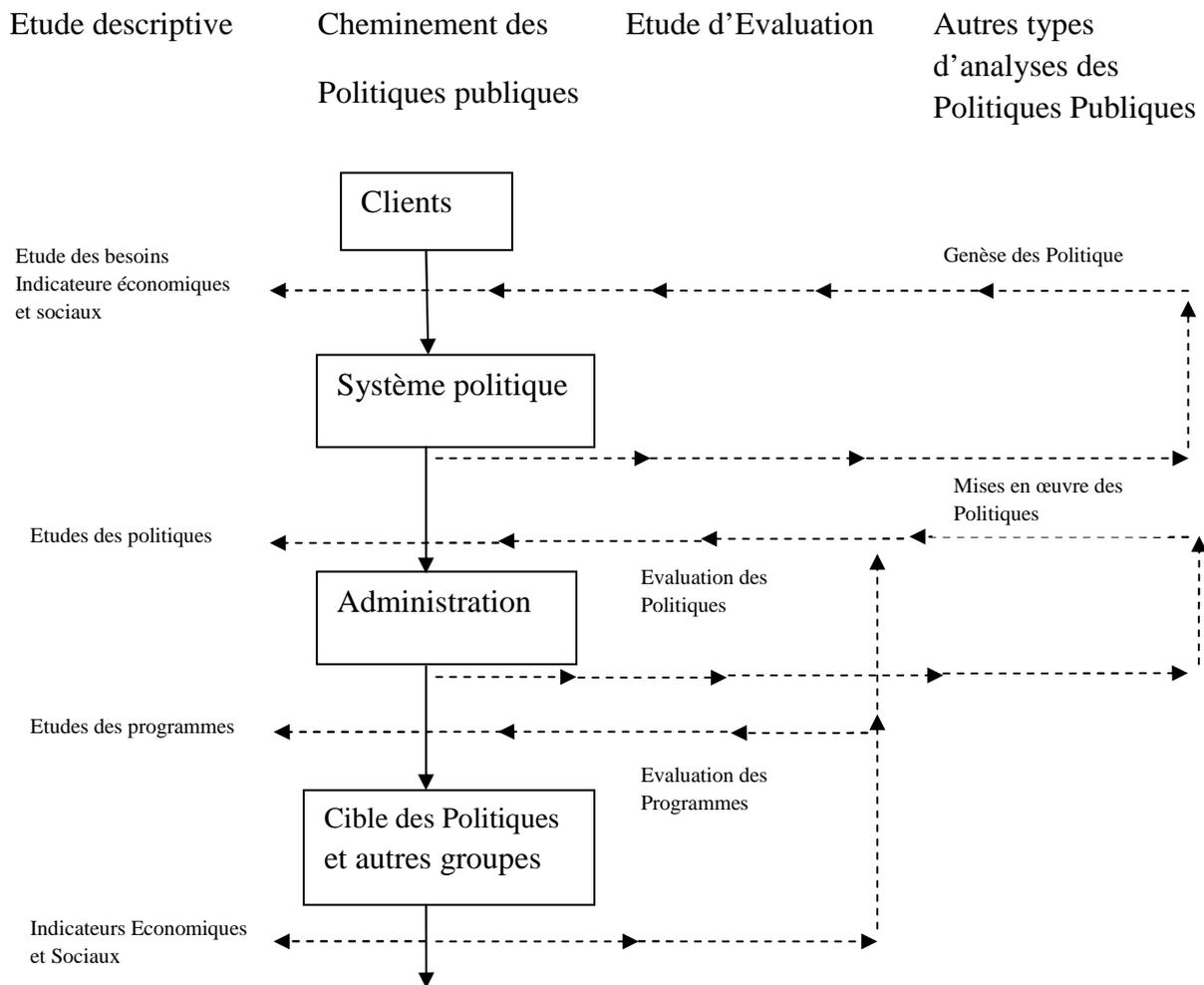
La conception de l'évaluation, c'est un mode de questionnement, une démarche d'analyse de l'action publique. Elle s'attache à expliciter la mise en œuvre de l'action publique, sous ses différentes formes, et les relations entre les objectifs et les résultats de cette action. C'est donc un outil de connaissance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

La définition de l'évaluation suit celle donnée par B. Cazes¹⁰: « Evaluer une politique, cela consiste à essayer de mesurer la part qui lui revient dans la variation d'une situation sur laquelle elle a été escomptée avoir exercé une influence, et la part imputable à des facteurs extérieurs à cette politique (y compris les politiques ne visant pas expressément la situation en question) ».

¹⁰ Jean Pierre Nioche et Robert Poinsard, L'évaluation des politiques publiques, Economica

Le tableau ci après montre les principales étapes dans le cheminement des politiques publiques : le système politique, en s’inspirant des besoins exprimés par des « clients », décide une politique. Cette politique est par la suite transformée en un programme concret par l’administration, un programme qui génère un certains nombre de conséquences pour les cibles visées mais également pour d’autres groupes.

Tableau 2 : L'analyse des politiques publiques



Source : Jean Pierre. N, Robert P11., « *Evaluation des politiques publiques* », p 76

L’évaluation cherche à étudier la relation soit entre la politique globale telle qu’elle a été décidée par le système politique et les conséquences de cette politique (évaluation des politiques) soit entre les programme concret mis en œuvre par l’administration et ses conséquences (évaluation des programme).

¹¹ Jean Pierre Nioche et Robert Poinard, L’évaluation des politiques publiques, Economica p.76

L'évaluation se sert souvent de données générées par des études descriptives portant sur les différentes étapes de cheminement des politiques publiques. Ainsi, il existe un grand nombre d'indicateurs économiques et sociaux régulièrement mis à jour par l'administration. De même, les sciences juridiques et administratives ont une longue tradition de description du contenu des politiques (lois, décrets, ressources financières, etc.) et des programmes (nombre des dossiers examinés, pourcentage de demande refusés, etc.). La description des politiques et des programmes constitue alors la variable « indépendante » alors que les indicateurs économiques et sociaux jouent le rôle des variables « dépendantes ».

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 ».

3.2.2. Objectifs et étapes à suivre lors de l'évaluation

L'évaluation des politiques publiques porte sur les actions et non sur les personnes. L'évaluation des politiques publiques répond à deux exigences :

- **Une exigence technique :**

L'évaluation est un outil permettant d'améliorer l'efficacité et le rendement de l'action publique. Elle s'inscrit ainsi parmi les instruments de la modernisation de l'Etat ;

- **Une exigence politique :**

L'évaluation constitue, pour les pouvoirs publics, un moyen de rendre compte de leurs actions aux citoyens. Elle contribue ainsi à renforcer la démocratie.

Le décideur et le citoyen ont une connaissance limitée des actions publiques. Du fait de la particularité de leur position, ils n'embrassent jamais la totalité des implications et des conséquences de ces actions. Intéressés par la réussite de l'action publique, il leur est par ailleurs difficile d'en produire une représentation impartiale et objective.

Dans ce contexte, l'évaluation a d'abord une fonction de connaissance. Elle permet d'accroître les informations disponibles sur une action. Elle permet surtout d'en construire, selon une démarche empruntant sa méthode aux sciences sociales, une représentation globale et aussi indépendante que possible. Par cette seule fonction de connaissance, l'évaluation possède déjà une certaine utilité. Elle éclaire les agents sur leur action. Elle les renseigne sur ses enjeux, ses objectifs, ses moyens et résultats. Ainsi, elle répond à leur demande de sens et de lisibilité. De cette façon, elle participe au

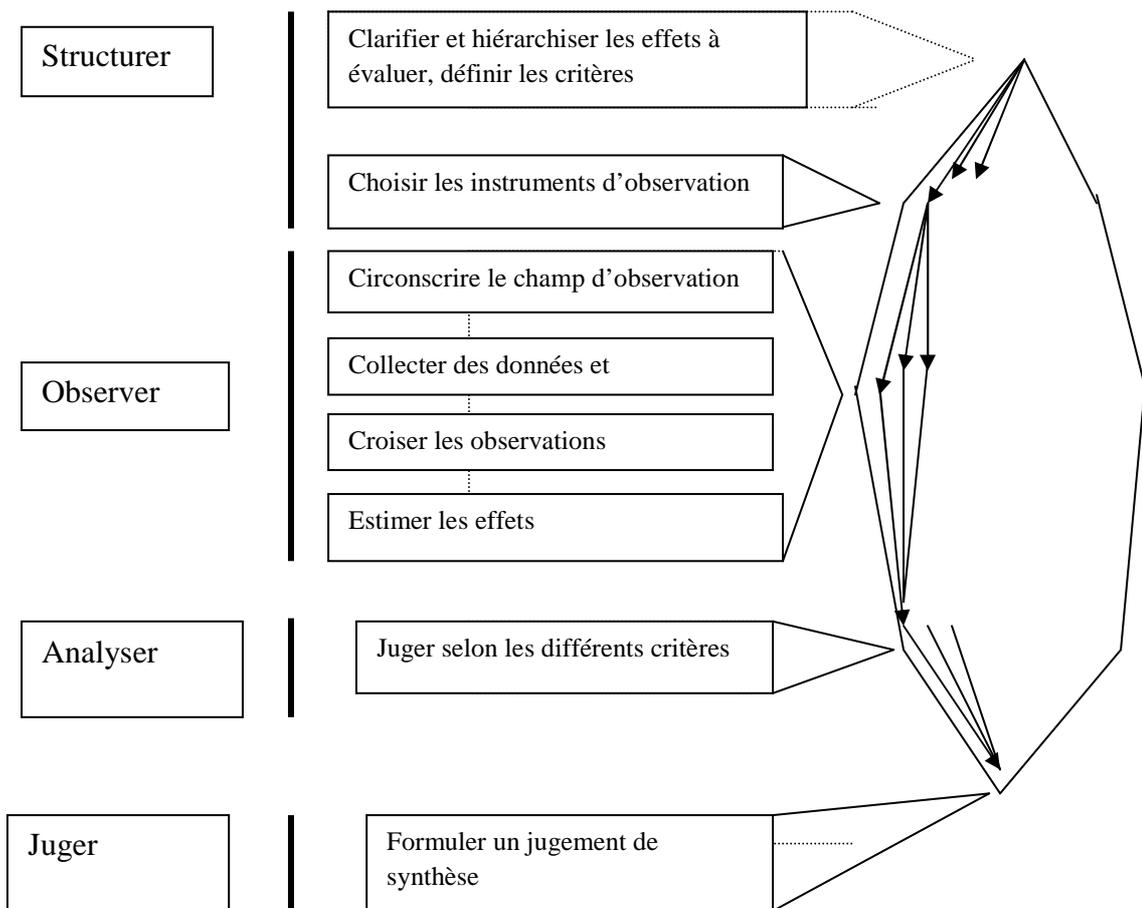
renforcement de leur motivation. La connaissance que produit l'évaluation ayant vocation à être partagée, elle contribue aussi à rapprocher les points de vue, à renforcer la communication, à forger une vision commune de l'action évaluée.

L'évaluation comporte quatre étapes à suivre. Ce sont la structuration, l'observation, l'analyse des données et le jugement.

Ainsi, pour évaluer un projet, il faut d'abord observer. On circonscrit le champ d'observation et collecte des données. Ensuite, il faut analyser les données collectées, c'est-à-dire croiser les données et estimer les effets. Et enfin, Il faut prendre des recommandations en mettant un jugement selon les différents critères et d'en donner une formulation de jugement de synthèse.

Cependant, les étapes de structuration interviennent normalement avant le travail d'évaluation proprement dit (avant la rédaction du cahier de charge). En fait, il est fréquent que l'équipe d'évaluation doive revenir sur ces étapes lors du démarrage de son travail, par exemple pour approfondir l'explication des critères de jugement. Dans la structuration, il faut d'abord clarifier et hiérarchiser les effets à évaluer, ensuite, définir les critères et enfin, choisir les instruments d'observation. Voici le schéma montrant ces étapes:

Figure 2 : Schéma en diamant des étapes d'une évaluation



Source : « *Méthode d'évaluation des actions structurelles* », Collection MEANS, Union Européenne

3.2.3. Méthodologie de l'évaluation :

L'évaluation d'impact connaît deux méthodes d'approche générale : les méthodes qualitatives et les méthodes quantitatives.

D'une manière générale, la technique utilisée pour l'évaluation d'impact consiste à comparer le groupe cible avec le groupe témoin. Le groupe cible comprend ceux qui bénéficient du projet ; contrairement, le groupe témoin rassemble ceux qui n'en bénéficient pas. Pour le rigueur de l'analyse, le groupe témoin doit ressembler en tout point au groupe cible ; la seule différence étant la participation au traitement du projet.

a) Méthodes quantitatives :

Considérant les méthodes quantitatives, la littérature spécialisée distingue les conceptions expérimentales et les conceptions quasi-expérimentales.

D'une part, la méthode de conceptions expérimentales consiste à choisir aléatoirement le groupe cible et le groupe témoin sur la base d'une population de bénéficiaires éligibles. L'intérêt de cette méthode réside dans le fait qu'elle permet une comparaison fiable des deux groupes en ce sens qu'ils sont parfaitement identiques du point de vue des caractéristiques retenues pour bénéficier du projet. En effet, il n'y a plus de problème de distorsion dans la constitution du groupe témoin, et on peut ainsi estimer l'impact du projet sans aucun biais.

Cependant, dans la plupart des évaluations d'impact, il n'est plus possible de choisir la conception expérimentale. En fait, il n'est jamais sûr que la sélection soit vraiment aléatoire du fait, par exemple, de certaines relations entre les responsables de la sélection et certains éléments de la population, que ceux-ci soient éligibles ou non. Par ailleurs, le coût de ces conceptions expérimentales est généralement très élevé.

D'autre part, en matière de conceptions quasi-expérimentales, lorsqu'il n'est plus possible de choisir le groupe témoin de façon aléatoire parmi la population éligible, on peut appliquer des conceptions quasi-expérimentales ou non aléatoires. La technique consiste à créer un groupe témoin appelé « groupe de comparaison ». Ce groupe devra être le plus possible identique au groupe de traitement. L'adoption de ces conceptions implique une connaissance approfondie des techniques statistiques et économétriques.

b) Les méthodes qualitatives :

Des techniques qualitatives sont aussi utilisées pour faire l'évaluation d'impact dans l'intention de déterminer l'impact par la confiance à quelque chose d'autre que la comparaison avec un groupe témoin pour faire une inférence causale. Le centre d'intérêt se situe en revanche sur la compréhension du processus, des comportements et les conditions tels qu'ils sont perçus par les individus ou par les groupes étudiés. L'approche qualitative emploie des méthodes relativement ouvertes pendant la

conception, la collecte des données et l'analyse. Des données qualitatives peuvent aussi être quantifiées. Parmi les méthodologies employées dans des évaluations d'impact qualitatives, il y a les techniques développées pour l'évaluation rurale rapide, qui repose sur la connaissance par les participants des conditions environnantes du projet ou du programme dans toutes les étapes de l'évaluation participative dans lesquelles les partenaires sont impliquées dans toutes les étapes de l'évaluation.

Les avantages des évaluations qualitatives en ce qu'elles sont flexibles, peuvent être spécifiquement construites au besoin de l'évaluation utilisant des approches ouvertes, peuvent être effectuées rapidement en utilisant des techniques rapides et peuvent énormément accroître les résultats d'une évaluation d'impact en fournissant une meilleure compréhension des perceptions et priorités des partenaires et des conditions et processus qui auraient pu affecter l'impact du programme. Parmi les inconvénients majeurs, il y a la subjectivité en jeu dans la collecte des données, le manque d'un groupe de comparaison et le manque de rigueur statistique étant données les tailles principalement petites des échantillons, rendant difficile la généralisation à une population plus large et représentative. La validité et la fiabilité des données qualitatives dépendent fortement de la compétence méthodologique, la sensibilité et la formation de l'évaluateur. Si le personnel de terrain n'est pas sensible aux normes et pratiques sociales et culturelles spécifiques et aux messages verbaux, les données collectées peuvent être mal interprétées. Et finalement sans groupe de comparaison, il est impossible de déterminer le groupe témoin et ainsi la conséquence d'impact du projet.

3.2.4. Critères d'analyse d'une évaluation de politiques publiques

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

a) Critères d'efficacité :

La question qu'a posée KAFTARIA¹² est: « 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.

Tableau 3 : Analyse des résultats

Résultats opérationnels	Résultats attendus	Résultats réels	Analyse éventuelles
	<p>Rappel sur la formulation des résultats attendus :</p> <p>-En termes qualitatifs</p> <p>-En terme quantitatifs :</p>	<p>→Proposition d'une analyse qualitative des résultats obtenus</p> <p>→Proposition d'une analyse quantitative de résultats obtenus (en mentionnant les chiffres significatifs permettant de mesurer les résultats du projet).</p>	<p>Comparaison des résultats intermédiaires avec les résultats réels.</p> <p>Si les écarts sont faibles :</p> <p>→actions correctrices</p> <p>Si non :</p> <p>→redéfinition du projet de plan d'action et de ses moyens</p>

Source : Investigation personnelle

¹² Yin (RK), KAFTARIA (SJ) KAFTARIAN et JACOBS (NF), Empowerment Evaluation at Federal and Local Levels : Dealing with Quality, in FETTERMANN et al, « Empowerment Evaluation », Sage, Londres, 1996,p 188-207

b) 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'efficience 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'efficience définit une expression de coût unitaire des résultats obtenus. Le rapprochement de l'efficience et de la qualité permet ainsi d'optimiser les moyens.

c) 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.

d) 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 c'est-à-dire que si un projet est limité dans le temps, ses bénéficiaires doivent continuer une fois que le projet aura été achevé. Et les facteurs sont :

Objectifs et accomplissement appropriés ;

Politique de soutien et responsabilité des institutions bénéficiaire :

- complémentarités de politique de donateur et politique nationale ;
- Affection des priorités politiques (nationale, sectorielles) du projet ;
- Niveau d'appui de la part des autorités gouvernementales du secteur public, du secteur privé et de la société civile ;
- Effets de tout changement dans la politique.

Capacité institutionnelle : degré d'engagement de la part des différentes parties prenantes concernées. L'institution est-elle capable de continuer à gérer le flux de prestation après le projet ? A-t-elle bien dirigé son personnel ? Son personnel est-il approprié et formé ?

Facteurs socio culturels : compatibilité de projet avec les perceptions locales des besoins, ainsi qu'avec les modes de production et de répartition des bénéfices générés.

Critère de la stratégie ou de la conception

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

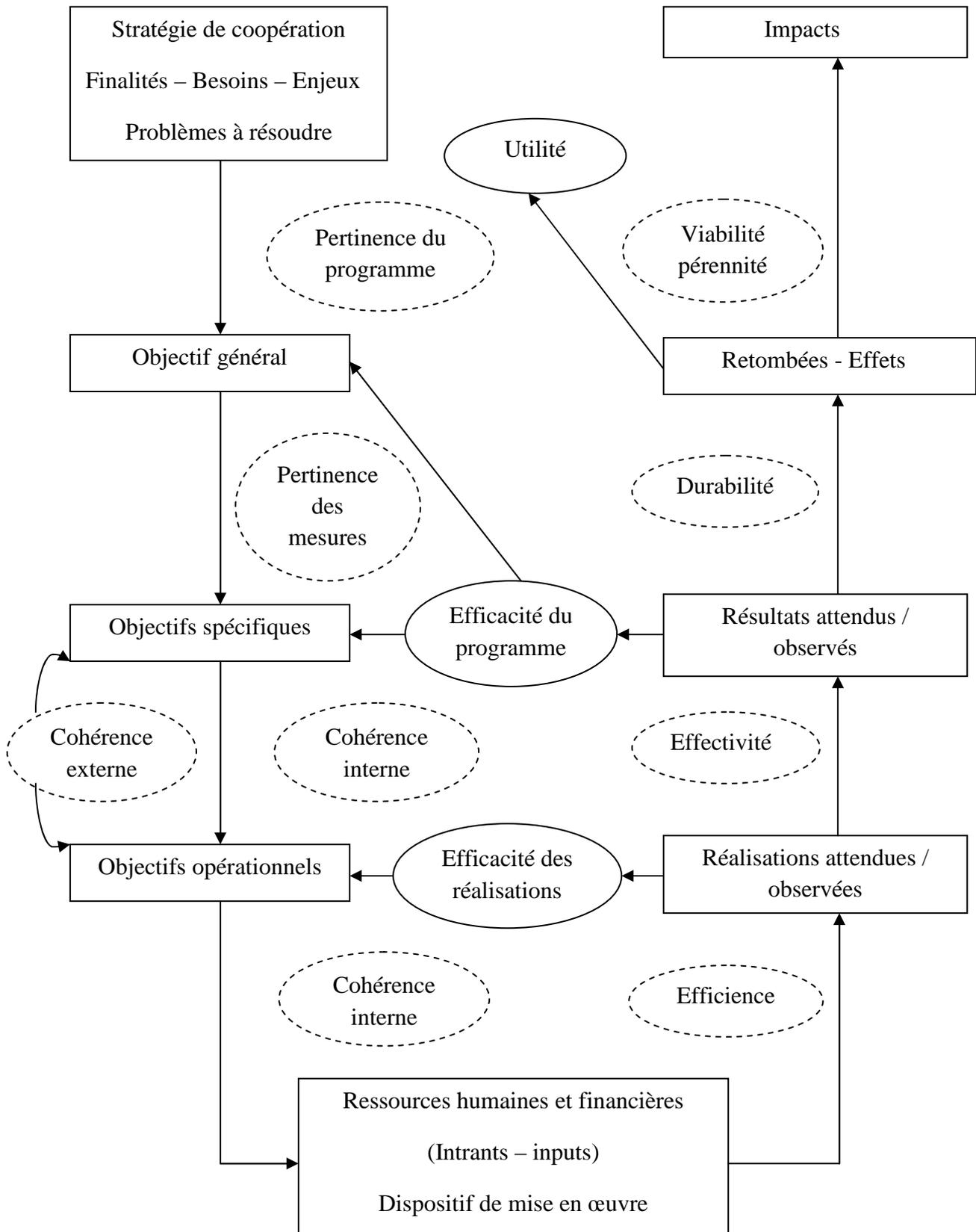
On étudie la cohérence des différentes composantes d'une action dans, le but de déterminer si d'autres moyens et d'autres objectifs auraient pu conduire aux mêmes résultats. En d'autres termes, on cherche à déterminer si l'action était nécessaire.

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 3 : Cycle de l'évaluation



Source : D'AMORIM Aude et CAVELIER Bernadette, *Guide de l'évolution*, 2005

3.3. La préparation de l'évaluation

3.3.1. Classification de l'évaluation selon le moment de sa réalisation et les objectifs.

On peut classer l'évaluation d'une politique publique selon le moment de sa réalisation :

a) 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.

Lors d'une évaluation ex ante, on examine l'essentiel du travail car il débouche sur un jugement sur le fait qu'elle est claire, complète et cohérente avec celui du programme et de sa stratégie. Elle réalise une estimation prévisionnelle des impacts. C'est dans cette étape qu'on examine la logique du programme. L'équipe de l'évaluation commence par analyser la proposition de programme. Il s'agit alors d'explicitier la « logique officielle » et d'évaluer sa cohérence.

b) Evaluation concomitante ou mi-parcours

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.

Dans le cadre d'une évaluation mi-parcours, cet examen débouche sur des recommandations d'amélioration du système de suivi et des méthodes de gestion comme sur des propositions d'ajustement des programmes.

c) 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 ».

Dans le cadre d'une évaluation ex-post, cet examen permet de clarifier, si nécessaire, des objectifs qui n'avaient pas été clairement exprimés lors des étapes précédentes. Cette clarification est indispensable pour structurer au mieux la collecte d'information et l'analyse des impacts.

Si la logique de départ présente des points obscurs ou mal justifiés, c'est-à-dire si l'évaluation ex ante ou à mi-parcours n'a pas été conduite correctement ou si ses conclusions n'ont pas été entendues. Il peut également arriver que les objectifs aient été modifiés ou aménagés en cours de route, ce qui impose de présenter la nouvelle logique de programme au début du rapport d'évaluation et d'examiner si les changements d'objectifs ont préservé la cohérence d'ensemble. Plus fréquemment, il arrive que les besoins à satisfaire ou les problèmes à résoudre aient changé pendant la mise en œuvre du programme. Si

nécessaire, l'évaluation ex post réexamine alors la logique du programme à la lumière de ce nouveau contexte.

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

d) L'auto-évaluation (évaluation participative)

Les projets ou programmes de développement font généralement intervenir trois groupes d'acteurs, à savoir : l'administration publique, l'agence d'aide extérieur et la population (bénéficiaire). On constate le plus souvent que l'initiative d'évaluation émane de l'agence d'aide qui désire mesurer l'impact de ses actions. Il devient alors nécessaire de se demander si les bénéficiaires du projet ou programme ne devraient pas être impliqués dans le processus d'évaluation. Ne seraient-ils même pas les mieux placés pour juger des changements qui les affectent ?

- Différences significatives entre évaluation classique et auto-évaluation.

La première différence concerne le degré d'application des acteurs dans le processus d'évaluation. D'une manière générale, l'évaluation classique considère trois groupes d'acteurs : le commanditaire, le chef de projet et *l'évaluateur externe*. Ainsi le rôle des autres acteurs dans le processus, les bénéficiaires en particulier, se limite à l'information.

Par contre, l'auto-évaluation implique une extension des différentes catégories d'acteurs impliqués dans le processus d'évaluation.

L'auto-évaluation consiste donc en l'association de l'ensemble de tous les acteurs du programme ou projet à travers la constitution de l'équipe d'évaluation et à toutes les décisions concernant l'évaluation. Plus précisément, tous les acteurs participent à l'élaboration des questions de l'évaluation, à la sélection et à l'interprétation de l'information recueillies et à la formulation des recommandations.

Il ressort qu'en auto-évaluation, il ne s'agit plus de parler d'évaluateur mais plutôt d'équipe d'évaluation embrassant l'ensemble de tous les acteurs du projet.

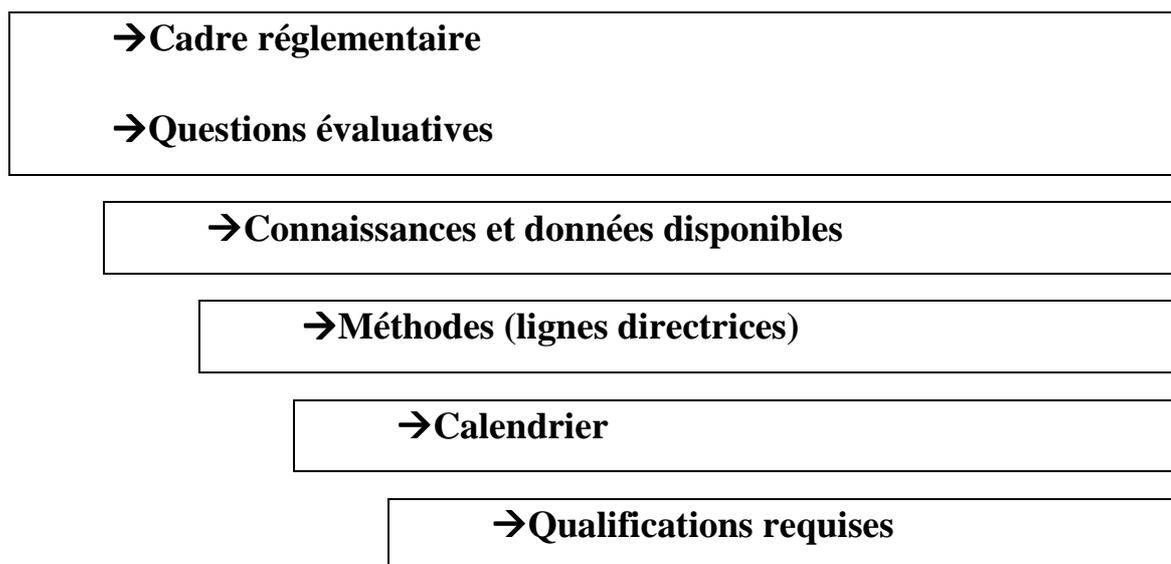
3.3.2. La rédaction du cahier des charges.

Les termes de références ou cahier des charges constituent une directive sommaire pour l'établissement du mandat des missions d'évaluation.

Ils servent donc de base de relation contractuelle entre l'équipe d'évaluation et le commanditaire.

Le cahier des charges est un document de cinq à vingt pages construit de façon claire. Le tableau suivant donne un aperçu général du contenu du cahier des charges

Figure 4 : Plan type d'un cahier des charges



Sources : « Méthode d'évaluation des actions structurelles », Adaptée de Collections MEANS – Union Européenne.

a) Le cadre réglementaire de l'évaluation :

Le cadre réglementaire fournit à l'équipe d'évaluation plusieurs informations utiles pour la conception et la mise en œuvre de l'évaluation.

Il indique qui a été à l'initiative de l'évaluation. Les motifs à l'origine de la décision de l'évaluation y sont également précisés de façon claire.

Le cadre réglementaire précise aussi les finalités de l'évaluation. Il indique si l'évaluation a pour but de vérifier l'efficacité des procédures de pilotage et de reconnaître les modifications à faire le cas échéant. Il peut servir de base de recherche d'une tendance. Il peut aussi servir de document d'appui à la demande d'une réallocation de crédit.

Ce ne sont que des exemples parmi tant d'autres finalités de l'évaluation. Il s'agit en fait de retenir que le cadre réglementaire devra fournir des informations à l'évaluateur ; informations qui lui seront utiles pour la conception et la mise en œuvre de l'évaluation.

b) Les questions évaluatives.

Les questions d'évaluation doivent être précisées dans le cahier des charges. En effet, elles permettent à l'évaluateur d'adapter sa méthodologie d'évaluation et la conception au regard de ces questions évaluatives.

Les questions d'évaluation peuvent se référer :

- Aux fondements théoriques et à la conception du programme ou projet soumis à l'évaluation.
- A l'exécution et aux résultats du projet ou programme
- A l'impact proprement dit du programme ou du projet.

c) Connaissances et données disponibles :

Les connaissances et données disponibles concernent toutes les références ayant trait à l'établissement de l'état actuel des connaissances sur le projet ou programme et ses effets. Elles sont indispensables pour permettre aux équipes candidates pour l'évaluation d'adapter leurs propositions de méthodologie.

Les connaissances et données disponibles devront comprendre :

- d)** Les études et évaluations passées et relevant du même domaine d'action que le projet ou programme soumis à évaluation
- e)** Des indicateurs qualifiés

f) Des comptes rendus et des bases de données disponibles auprès des gestionnaires du projet ou programme.

g) Les grandes lignes de la méthode

Au niveau du cahier des charges, on se contente de définir les grandes lignes de la méthode adoptée pour l'évaluation. En effet, la méthode dans ses détails fera l'objet d'une concertation entre le commanditaire et l'équipe d'évaluation une fois que celle-ci ait été élue.

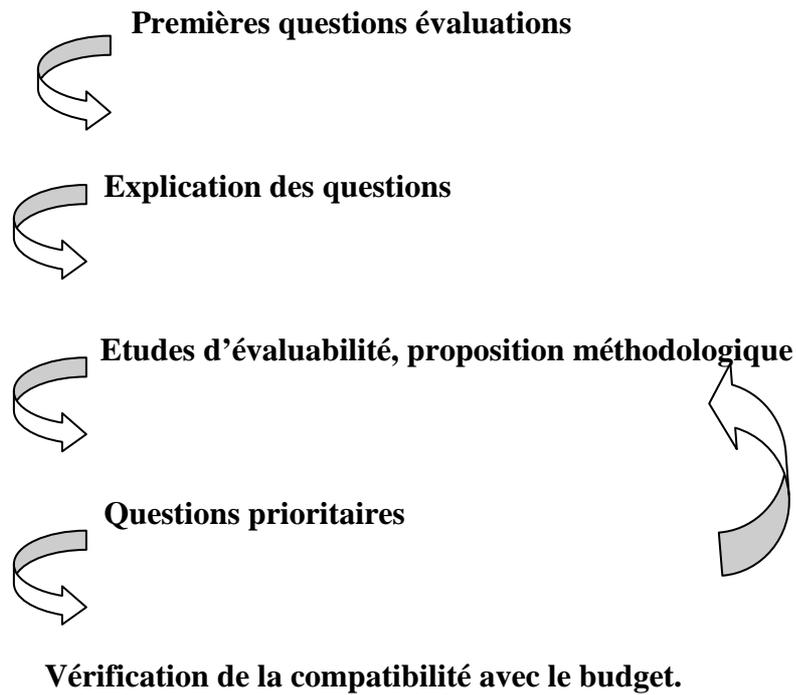
Il ne s'agit donc d'une description complète mais seulement d'une expression des préoccupations majeures du commanditaire. Il sera par exemple question de relater si :

- h) Il y aura un inventaire des évaluations et des recherches similaires.
- i) Il y aura ou non une analyse comparative
- j) Il sera procédé à une enquête auprès des destinataires
- k) L'évaluateur disposera de références de jugement disponibles auprès du groupe de pilotage du programme ou projet ou bien s'il devra les mettre au point lui-même

Ainsi, voit-on qu'il s'agit ici d'une sorte d'aide pour les équipes candidates pour l'évaluation pour l'élaboration de leurs propositions de méthodologie.

Au niveau du cahier des charges, il est question d'une prévision de méthodologie d'évaluation comme le fait remarquer le schéma suivant :

Figure 5 : Prévoir une méthode d'évaluation :



Le calendrier d'évaluation indique brièvement la succession des différentes étapes de l'évaluation. Son établissement tient compte des contraintes du calendrier décisionnel.

3.3.3. Qualifications requises

Les qualifications de l'équipe d'évaluation doivent être explicitement formulées dans le cahier des charges. Elles concernent les aptitudes des différentes personnes composant l'équipe, ainsi que les expériences acquises par l'équipe dans des études et évaluations de même type.

3.4. Processus de réalisation de l'évaluation

3.4.1. Analyse de la logique et du contenu d'une politique

Dans un premier temps d'évaluation, l'équipe constitue la logique d'un programme en examinant les besoins à satisfaire, la stratégie choisie, les objectifs fixés, les effets attendus, les ressources allouées, ainsi que les dispositions prises pour assurer la mise en œuvre et le suivi. L'analyse de la logique du programme construit un cadre indispensable pour l'étude des résultats et des impacts. C'est donc une étape clé de toute évaluation.

a) Apprécier le bien fondé du programme

La raison d'être de la politique publique est de satisfaire les besoins que ce soient économiques, sociales ou environnementales ; de résoudre les problèmes, de prévenir les menaces ou de saisir les opportunités dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficacités de l'administration.

➤ Diagnostic socio-économique

Dans un premier temps, il est incontournable de rappeler les besoins sociaux et les programmes de développement qui justifient l'existence du programme.

Ce diagnostic précise quels sont les problèmes socio-économiques et les problèmes de développement qui sont rencontrés par la région considérée, et qui justifient qu'une aide soit allouée au titre des fonds structurels. Celui qui fait l'évaluation vérifie sur le fait que les besoins invoqués correspondent effectivement aux objectifs généraux de la politique.

➤ Pertinence de la stratégie et des objectifs

La formulation d'une stratégie aboutit à sélectionner les objectifs, à fixer leur niveau d'ambition et à les hiérarchiser selon la priorité des actions c'est-à-dire en fonction de l'urgence des besoins à satisfaire (degré d'importance).

La stratégie est composée d'objectifs défensifs et offensifs. Il s'agit d'un objectif défensif dans le cas où il vise à lutter contre une faiblesse ou à prévenir une menace et d'un objectif offensif au moment où il vise à accompagner une force ou à profiter d'une opportunité.

b) Vérifier la clarté et la cohérence des objectifs

➤ Nécessité de la clarté des objectifs

Après avoir identifié la clarté des objectifs, il est plus facile de constater en fin de période s'ils ont été atteints ou non. Un objectif parfaitement

clair est donc un objectif vérifiable ou mesurable à l'aide d'un indicateur.

Dans le cas d'une évaluation ex ante ou à mi-parcours, celui qui fait l'évaluation collecte toutes les opinions pertinentes afin de faire des recommandations dans le sens d'une clarification.

Dans le cas d'une évaluation ex-post, elle cherche si les gestionnaires du programme ont redéfini voire clarifié au cours de la mise en œuvre les objectifs initiaux.

➤ **Nécessité de la cohérence des objectifs**

L'évaluation vérifie que les objectifs des dit programmes sont cohérents c'est-à-dire que les objectifs de mesure découlent logiquement des objectifs spécifiques définis pour les axes ou sous-programmes. A ce niveau, on parle de cohérence interne du programme ; celle-ci étant définie comme une organisation des objectifs qui est telle que les objectifs de niveau inférieur constituent une logique aux objectifs du niveau supérieur. On parle donc d'une hiérarchisation des objectifs.

➤ **Nécessité des objectifs avec les politiques publiques**

Il est important de rappeler que le programme ne représente qu'une partie des politiques publiques menées dans une région donnée et que les ressources qui lui sont allouées ne sont qu'une petite part des ressources publiques dépensées localement. Il s'agit donc d'examiner si les objectifs ne sont pas en contradiction avec les autres politiques publiques mises en place.

c) Analyser les modalités de gestion de programme

Le processus de mise en œuvre suppose de prendre une série de dispositions organisationnelles et budgétaires à savoir : l'établissement du budget, la sélection des projets, les circuits financiers, les modalités de gestion et de coordination, le système de suivi et de compte-rendu.

Dans ce stade, on examine les dispositions budgétaires pour faire en sorte que le programme soit mis en œuvre avec le maximum de chance d'atteindre ses objectifs.

➤ **Répartition des ressources budgétaires**

On évalue dans cet examen la cohérence entre l'allocation des ressources et les objectifs de façon plus détaillée c'est-à-dire la correspondance entre la répartition des ressources budgétaires et les priorités stratégiques du programme.

➤ **Mode d'intervention**

Pour atteindre un objectif, on a plusieurs façons telles que : les subventions directes, le conseil, la formation, la fourniture de services gratuits, la construction des infrastructures, etc.

Dans le domaine des ressources humaines par exemple, d'importants financements sont attribués à des programmes ou à des systèmes de formation et d'insertions professionnelles. Les destinataires sont touchés par des organismes de formations ou par l'intermédiaire de leurs entreprises.

Les programmes d'insertion fournissent une aide aux organismes publics ou privés qui embauchent les chômeurs de longue durée.

➤ **Critère de sélection des projets**

Pendant cette évaluation, il est important d'examiner si la gestion du programme est clairement orientée vers l'atteinte des objectifs et pour ce faire, d'examiner si les projets ont été choisis judicieusement c'est-à-dire qu'il faut examiner si les critères de choix des projets ont été correctement définis au regard des objectifs du programme.

➤ **Examen des résultats attendus**

Les résultats représentent les avantages immédiats du programme pour les destinataires directes. Un avantage est immédiat si le destinataire en bénéficie lorsqu'il est en interaction direct avec les réalisations du

programme. Les résultats attendus d'un projet précis sont le plus souvent enregistrés dans le cadre de suivi car ils figurent généralement dans le dossier de demande d'aide déposé par l'opérateur ou le destinataire direct. Les résultats correspondent à des changements qui interviennent pour les destinataires directs, par exemple : diminution de lenteur administrative, gain de temps des usagers...

➤ **Identification des impacts attendus**

Les impacts représentent les conséquences qui résultent de l'interaction directe et immédiate du programme avec ses destinataires. Les mécanismes de propagation des impacts sont souvent distingués en deux catégories : les effets marchands (impact sur les fournisseurs) et les effets non-marchands (impact positif d'une amélioration de l'image d'une commune urbaine par exemple). Les effets non-marchands, ou externalités ne sont pas pris en compte dans les décisions privées mais il est entièrement utile de les identifier dans le cas d'un programme public.

L'exemple suivant montre une illusion des termes ressources, réalisations, résultats et impacts :

Si on prend l'exemple de l'agrandissement d'une route pour le désenclavement d'une vallée, les différentes notions peuvent être illustrées de la manière suivante :

Ressources : les budgets alloués, les moyens juridiques utilisés pour l'expropriation des propriétaires fonciers, les entreprises mobilisées pour les travaux, les instruments d'information utilisés, etc.

Réalisations : les kilomètres des voies nouvelles, les carrefours agrandis, les revêtements routiers améliorés, etc.

Résultats : la réduction du temps de trajet pour les véhicules qui voyage entre deux villes données, l'accroissement de sécurité pour ces véhicules.

Impacts : le nombre des voyageurs habitants la région et empruntant la route un an après sa mise en service. La meilleure attractivité de la

région pour les investisseurs (impact recherché positif). Les nuisances accrues pour certain riverains (externalités négatifs). L'augmentation de la valeur de certains terrains avoisinants (impacts positifs non recherchés), etc.

L'évaluation examine donc le système d'indicateurs et en particulier s'il reflète suffisamment bien les objectifs afin de proposer des recommandations pour améliorer les résultats ainsi que les impacts recherchés.

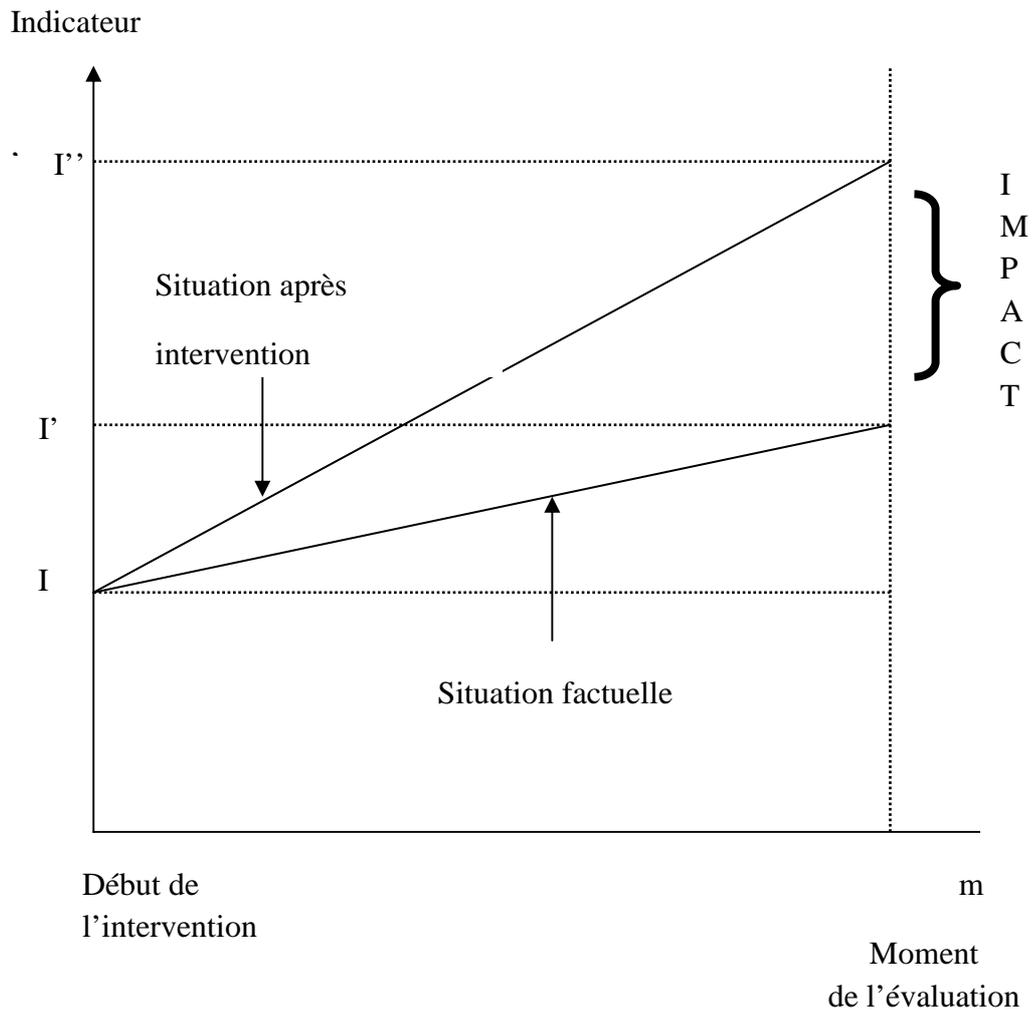
3.4.2. Evaluer les impacts de l'ensemble de la politique

a) Imputations des changements observés dans une politique publique ou dans un projet :

➤ Situation factuelle et groupe de comparaison :

L'impact d'un projet est défini comme étant l'écart entre l'évolution après l'intervention et celle qui aurait eu lieu sans intervention. Cette dernière est alors appelée « situation factuelle ». Le graphique suivant adapté de la collection MEANS-Union Européenne illustre clairement la mesure de l'impact :

Figure 6: Mesure d'impact d'un projet



Sources : « *Méthode d'évaluation des actions structurelles* », Collections MEANS – Union Européenne.

Avant l'intervention, l'indicateur est au niveau I . Considérons le moment m de l'évaluation, et envisageons deux cas :

- Premier cas : L'intervention a lieu. En m , la situation est S ; le niveau de l'indicateur est I'' .

- Deuxième cas : L'intervention n'a pas lieu. En m , la situation est S' et le niveau de l'indicateur est I' . L'impact, dans une première estimation vaut $(I'' - I')$.

Cependant, deux types de problèmes se posent :

Il est généralement impossible de connaître avec précision la situation factuelle ; il convient alors de l'estimer. Pour cela, on construit un groupe de comparaison dont les éléments sont ceux qui n'ont pas participés au projet, c'est-à-dire non bénéficiaires. De l'autre côté, le groupe des bénéficiaires de projet est appelé groupe de traitement. Cette méthode présente toutefois des problèmes et limites. L'estimation de l'impact est alors l'écart entre le niveau de l'indicateur du groupe de traitement et celui du groupe de comparaison.

L'impact précédemment estimé peut ne pas résulter du seul et unique projet ; d'autres circonstances concurrentes auraient pu y apporter leurs contributions.

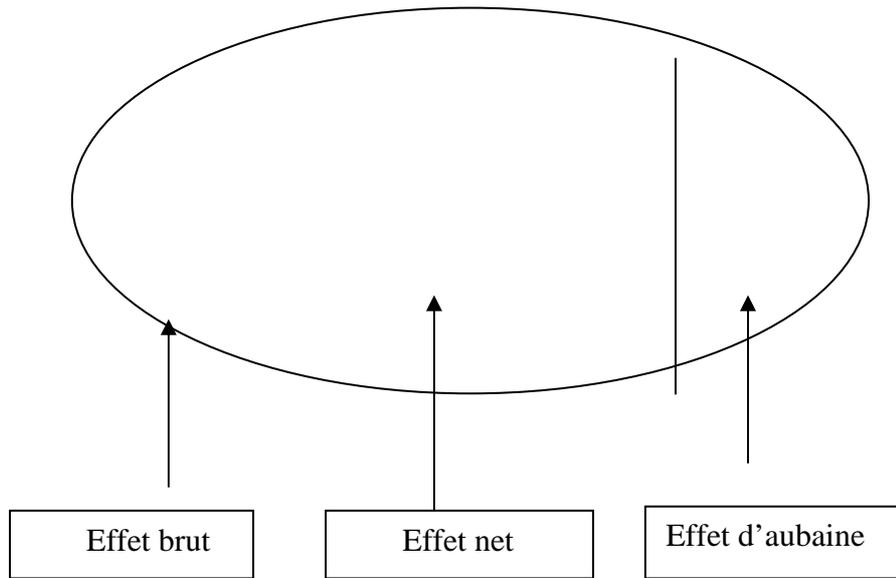
➤ **Effet brut, effet d'aubaine, et effet net :**

Effet brut : L'effet ou l'impact calculé plus haut est appelé « effet brut » du projet, en ce sens qu'il est considéré comme étant le résultat d'autres circonstances en même temps que le projet. Pour une estimation plus correcte de l'impact du projet, et uniquement du projet, il faudrait retrancher de cet « effet brut » les effets non liés au projet.

Effet d'aubaine : Il est tout à fait possible que le cas suivant ait lieu : même sans l'intervention du projet, les effets constatés l'auraient toujours été. On parle alors d'effet d'aubaine.

Effet net : Le schéma ci-après illustre les différents effets d'un projet. Il nous montre que l'effet net s'estime de façon acceptable par déduction de l'effet d'aubaine de l'effet brut.

Figure 7: Schéma illustrant les différents effets d'un projet



Sources : « *Méthode d'évaluation des actions structurelles* », Collections MEANS – Union Européenne

Par ailleurs, dans certains cas d'évaluation, on retrouve d'autres effets d'un projet. Ce sont les effets de substitution et les effets de déplacement. Ceux-ci sont parfois souhaités, donc incorporés dans l'effet net ; mais ils peuvent aussi ne pas être voulus, donc à déduire de l'effet brut pour calculer l'estimation correcte de l'effet net du projet.

Chapitre 4 : Analyse de l'évaluation du PGDI I

Au niveau des objectifs, le PGDI améliore la gouvernance économique et la consolidation des institutions accompagnant la gouvernance en question. Il vise à éradiquer la pauvreté. Dans ce cadre, plusieurs secteurs pouvant contribuer à l'atteinte de ces objectifs ont bénéficié de ce projet.

Même si le PGDI est conçu à l'initiative du gouvernement, il n'a pas induit des effets significatifs au niveau de la qualité des services fournis. On constate qu'il y a une amélioration de l'efficacité des services publics mais de façon très faible pour être partagé par tous les bénéficiaires. De ce fait, la défaillance persiste toujours au sein des administrations publiques. Cette persistance de défaillance de la qualité des institutions publiques a beaucoup causé de dégât social (perte de la motivation des peuples à fréquenter les institutions publiques).

Le PGDI I est un des programmes 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.

4.1. Contexte et état de lieu

La promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption font l'objet d'une attention particulière de tous les gouvernements dans le monde. Ce sont des conditions nécessaires à toute stratégie de développement. La mise en place de ces conditions désigne la capacité du gouvernement à rendre son administration plus efficace et efficiente.

4.1.1. Etat de lieu et Description générale du programme

Aucun pays n'est à l'abri de la corruption et un grand nombre d'entre eux sont particulièrement vulnérable en raison de la faiblesse de leur loi et institution. Sous ses nombreuses manifestations : détournement des deniers publics, pot de vin, etc., la corruption mine l'efficacité des services publics et fausse les transactions des privées.

L'allocation inefficace des ressources, la réduction des recettes fiscale, la lourdeur des processus administratifs, etc., sont parmi les témoignages de la dysfonction de l'administration.

Les acteurs impliqués dans la transaction de corruption y sont plus variés et que les opportunités structurelles relatives y sont nombreuses.

C'est un programme financé par la Banque Mondiale pour appuyer et développer les structures institutionnelles de l'administration malagasy. Sa création s'inscrit dans le cadre de la continuité du projet PAIGEP (clôturé en décembre 2002, comme projet fondateur).

C'est un projet qui dure cinq ans et qui a pour but d'assister le gouvernement malagasy dans la mise en œuvre de la stratégie de développement économique, social, politique, rapide et durable, basé sur le DRSP (axe n°1 du DSRP : restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée en 2004. Il a donc démarré en mars 2004 sous la référence 3829-MAG¹³, est un projet dont le coût global de l'ensemble des activités est à 58 millions de dollars américain (58000000 USD), 30 millions de dollars proviennent de l'IDA¹⁴ (Association Internationale de Développement), filiale de la Banque Mondiale et 28 millions de dollars des ressources propres internes, à titre de la contre partie.

Ce projet a été créé dans un contexte où Madagascar était à peine sortie de la crise de 2002. Dans un moment où l'économie malagasy était très faible surtout du fait que toutes les structures économiques étaient démantelées (manque de motivation des agents de l'Etat, instabilité politique, administration inefficace, services délabrés, persistance de la corruption, etc.)

¹³ Accord de crédit de développement. Projet d'appui pour la gouvernance et le développement institutionnel entre la République de Madagascar et l'Association internationale de développement, 1^{er} décembre 2003, p01

¹⁴ Présidence de République de Madagascar, Bilan PGDI 2004-2008, PREA, mai 2008, p 01

a) 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 niveaux et la consolidation des institutions locales de formation.

Ainsi, le projet comporte deux parties principales¹⁵ :

-Amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières ;

-Renforcement des capacités et consolidation des instruments nationaux de formation.

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

b) Mission et attribution du programme

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

-Le renforcement des capacités ;

-Les changements organisationnels et règlementaires ;

-Le développement institutionnel ;

¹⁵ 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

-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 malgache. 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 malgache et l'IDA. Sa mission principale est d'assister l'administration malgache dans la lutte contre la pauvreté et l'atteinte d'un Etat de droit et la mise en place de la bonne gouvernance.

Le PGDI¹⁶ est chargé 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.

4.2. Evaluation global du PGDI

Une évaluation est un examen des résultats qui vérifie si les objectifs fixés sont atteints ou non. Elle met en évidence les éléments de décisions sur la continuation ou l'abandon ou la multiplication du projet. Dans notre cas, le PGDI 1 a été continué par le PGDI 2.

Elle se basera sur l'appréciation de la manifestation des appuis financiers par la Banque Mondiale au niveau des partenaires bénéficiaires (population ou usagers du service public et/ ou simple citoyens). Le PGDI est un projet où les impacts importants et attendus

¹⁶ 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 04

sont appréciés par les bénéficiaires quelques années après sa mise en place c'est-à-dire impacts à long terme.

C'est la raison pour laquelle notre analyse se basera sur les critères d'évaluations suivantes :

-pertinence/cohérence

-efficacité/efficience

-impacts du dit projet sur les usagers.

De plus, le PGDI vise l'amélioration des structures économiques d'un pays ainsi que la mise en place de la bonne gouvernance et l'Etat de droit. En outre, le prolongement de l'action de développement institutionnel du PGDI doit se refléter vers l'apparition de la croissance économique du pays.

Notre analyse se traduit donc par les justifications de l'adoption du projet, le positionnement des différents opérateurs qui participent dans le projet : l'Etat malagasy, le bureau de la gestion du projet et les citoyens et l'appréciation du projet en termes d'efficience, d'efficacité, de la pertinence et de l'impact du projet.

4.2.1. Evaluation de la pertinence/cohérence du projet

La pertinence du projet est justifiée par le cadre de renforcer les structures institutionnelles de l'administration et du pouvoir.

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 et la mise en place des standards de service sécurisant des investisseurs, sans oublier les appuis techniques y afférant facilitent le travail et encourage la motivation des agents publics.

Quant aux effets du projet, ceux-ci doivent être perçus au niveau des usagers par une capacité du service public à répondre de manière adéquate aux besoins de tous les citoyens entraînant un développement de pratique et de comportement civique favorables aux performances de la bonne gouvernance.

a) Evaluation de la pertinence/ cohérence interne du projet

Tableau 4 : Evaluation de la pertinence interne du projet / cohérence

Indicateur de pertinence /cohérence	Contribution « positives » à la pertinence et cohérence	Contribution « négatives » à la cohérence
Par rapport aux finalités du projet	<p>Bien fondé du Projet par rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> -état des infrastructures économiques délabrées suite à la crise socio-politique 2002 ; -à la demande du gouvernement malagasy à mettre en place un projet de développement institutionnel avec la Banque Mondiale ; -à la reconnaissance du rôle crucial joué par les institutions dans le bon fonctionnement d'une économie dans l'apparition de la croissance et dans l'entretien de son développement ; <p>A la satisfaction des besoins usagers au niveau des services publics et une meilleure qualité de prestation des agents de l'Etat ?</p>	<p>Inexistence des produit valorisables pour la population c'est-à-dire inexistence de retombé directe au niveau de son revenu ;</p> <p>C'est un projet à long terme c'est-à-dire que les vrais impacts du projet ne se verront que dans le long terme.</p>
Par rapport au cadre politique et économique	<ul style="list-style-type: none"> -amélioration de la gestion des finances publiques (bonne allocation du budget et engagement des dépenses) -la reforme de la fonction publique par le renforcement du cadre juridique et de l'appareil judiciaire ; -la participation active des parties prenantes au processus de décision : efficacité du gouvernement ; -un avenir robuste dans le long terme avec <p>La volonté politique de réformer les institutions et de suivre les normes.</p>	<p>Le projet est quelque peu déconnecté des problématiques économiques et sociales de la population sur le moment du fait que les vrais impacts ne se verront que dans quelques années pour voir ses retombés.</p>

<p>Par rapport au cadre international</p>	<p>-Instauration de la bonne gouvernance pour l'ensemble de l'Afrique ;</p> <p>-disposition de l'économie malagasy à s'élever au niveau international ;</p> <p>-reconnaissance de Madagascar par la communauté internationale en acceptant d'initier le projet dans la lutte contre la pauvreté comme le cas des pays africains ayant menés des mesures de réformes.</p>	<p>Le gouvernement doit se conformer aux conditions dictées par les institutions internationales pour obtenir des financements ;</p> <p>-dépendance financière vis-à-vis de l'extérieur ;</p> <p>-accroissement de la dette</p>
---	--	---

Source : investigation personnelle

➤ **Analyse de la pertinence et cohérence du projet par rapport aux finalités**

Par rapport aux finalités du projet, on peut tirer que le PGDI 1 entraîne des contributions positives et négatives.

-Les contributions « positives » à la pertinence et cohérence du projet : Dans cette constatation, on peut dire que le bien fondé et l'existence du projet sont justifiés.

Justification : après la crise socio-politique et économique de 2002, les structures économiques et institutionnelles s'étaient dégradées. Selon BAfd/OCDE, « Madagascar : perspectives économiques en Afrique » dans ses indicateurs macroéconomiques : « 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 pour cent en 2002. L'économie malgache a cependant renoué rapidement avec des taux de croissance positifs, 9,8 pour cent en 2003, 5,3 pour cent en 2004, 4,6 pour cent en 2005 et 4,8 pour cent en 2006 »¹⁷. En ces termes, l'économie malagasy

¹⁷ BAfd/OCDE, « Madagascar : perspectives économiques en Afrique », 2007, p01

connait de surcroît le besoin d'une restructuration et que le projet est une issue pour ce faire.

Ensuite, le PGDI I tiendra son rôle dans la relance de l'économie juste après la crise. Il engage des actions bien précis telles que le développement du capital humain par le renforcement de capacités et améliorer l'efficacité des agents de l'Etat, la mise en place de la bonne gouvernance et l'Etat de droit ainsi que des appuis au sein des secteurs clés comme la douane, la justice, le marché public, etc.

-Les contributions « négatives » à la pertinence et cohérence du projet : la population constate qu'elle ne reçoit pas des effets directs sur la mise en place du dit projet car les vrais impacts du projet se verront sur le long terme. Il ne ressemble pas aux autres projets comme la mise en place de réseau de distribution d'eau potable, la lutte contre le paludisme... Il n'existe donc pas de retombées immédiates au niveau du revenu de la population, ni même sur sa vie quotidienne

Analyse de la pertinence et cohérence du projet par rapport au cadre politique et économique du projet

-Les contributions « positives » à la pertinence et cohérence du projet : Afin d'atteindre la croissance économique, les pays en développement comme Madagascar doit mettre en œuvre des réformes structurelles au sein de son administration. Ces réformes sont importantes si on veut rendre l'économie plus compétitive sur le plan international.

Pour cela, le gouvernement doit :

- appliquer des politiques monétaires et budgétaires prudentes en mettant en place une bonne gestion des finances publiques

- accélérer le rythme de la privatisation ;

- améliorer le cadre juridique et règlementaire

-investir dans le capital humain afin de se doter des compétences modernes (l'utilisation des NTIC par exemple).

Ces réformes sont conformes aux objectifs essentiels du dit projet. Il affirme que la bonne gouvernance est indispensable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

-Les contributions « négatives » à la pertinence et cohérence du projet : Les objectifs principaux du PGDI concernent essentiellement les domaines de l'économie et des institutions. Il n'a pris en compte le social de la population. Or la population vient juste de s'en sortir de la crise.

On a constaté que 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.

Analyse de la pertinence et cohérence du projet par rapport au cadre international

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

Vu que le gouvernement malagasy est prêt à engager des actions pour obtenir des résultats. Il a bénéficié en 2004 une aide publique au développement de la part de l'IDA, principal fonds concessionnaire de la Banque Mondiale afin de mettre en place des reformes adéquates pour permettre d'atteindre les objectifs de développement économique et social durable.

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

Après avoir bénéficié des aides venant des bailleurs, on a constaté que ces bailleurs de fonds et ces créanciers extérieurs ont tendance à influencer les comportements dans les décisions économiques du pays par le biais des conditionnalités et des conseils. C'est une nouvelle forme de colonisation et de dépendance totale.

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

Juste après la crise de 2002, on peut dire que le projet tient une place importante dans le contexte de relance économique.

b) Evaluation de la pertinence/ cohérence externe du projet

Tableau 5: Evaluation de la pertinence/ cohérence externe du projet

Indicateur de pertinence /cohérence	Contribution « positives » à la pertinence et cohérence	Contribution « négatives » à la cohérence
Adéquation objectifs/moyens	<p>-Appuis matériel et équipements des partenaires bénéficiaires (réhabilitation des bureaux, manuel de procédure élaboré mise à la disposition des usagers) et formation du personnel afin d'améliorer le bon fonctionnement du service offert ;</p> <p>-Informatisation de la gestion de certains secteurs clés : douanes (SYDONIA++), finances publiques (SIGFP), marchés publics (SIGMP) dans le but d'automatiser la gestion de manifeste</p> <p>-équipement, formation et assistance technique ainsi que la mise en place des organes de contrôle interne et externes dans le but d'améliorer les services offerts et de réduire la corruption.</p>	<p>-les agents de l'Etat n'ont pas souvent le temps de s'adapter aux nouveaux matériels (NTIC) malgré la formation pour les agents qui ont certains âges ;</p> <p>-la mise en place du logiciel SYDONIA++ n'a pas induit un grand changement sur les pressions fiscales puisque en moyenne, les recettes douanières sont à l'ordre de 50% même avant l'implantation du projet.</p>
Cohérence du schéma organisationnel	<p>-une chaine de décision bien établie : Banque Mondiale-Coordonnateurs-Responsables-partenaires bénéficiaires</p> <p>-respect de la hiérarchie lors de la prise de décision ;</p> <p>-respect des procédures et de la transparence pendant l'application du projet.</p>	<p>-Perte d'indépendance des acteurs du projet puisque tous les activités sont commandées par la soumission aux procédures et directives de la Banque Mondiale</p> <p>-faiblesse de l'Etat lors de la prise de décision à cause de l'existence d'une chaîne de décision</p>

Mobilisations des capitaux humains	<p>-personnel plus compétent dans l'accomplissement des tâches administratives</p> <p>-mobilisation adéquate des partenaires bénéficiaires et des compétences externes</p>	-besoin des personnes experts lors de la formation des agents.
------------------------------------	--	--

Lors de l'évaluation de la pertinence/ cohérence externe du projet et/ou Evaluation de la pertinence/ cohérence interne du projet, on a pu dire que

-le projet présente une pertinence/cohérence forte au niveau interne, justifié par le cadre d'une nécessité de renforcer les structures institutionnelles de l'Administration et du pouvoir ; mais l'Etat se trouve être fragilisé par le fait qu'on ne tienne pas compte de certaines procédures nationales dans des appuis qui le concerne ;

-la pertinence/cohérence, au niveau externe est moyenne puisque Madagascar suit seulement les étapes et modèles imposés par les bailleurs et vu que le pays sort tout juste d'une crise socio-politique et économique. Mais ceci s'équilibre au plan international sur la volonté du gouvernement à sortir de la pauvreté par les appels aux financements des bailleurs.

4.2.2. Evaluation de l'efficacité/efficience du projet

Cette analyse conduit à voir dans quelle mesure les objectifs fixés sont réalisés grâce aux moyens disponibles.

a) Evaluation de l'efficacité du projet

Le projet se divise en deux grandes parties à savoir :

-Partie A : Amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières ;

-Partie B : Renforcement des capacités et consolidation des institutions nationales de formation.

Cette évaluation va nous permettre de voir dans quelles mesures les objectifs spécifiques du projet sont réalisés grâce aux résultats atteints.

➤ **Evaluation des résultats physiques du projet**

La mise en place du dit projet renforce et coordonne la capacité de l'administration dans l'accomplissement de ses fonctions. Lors de la réalisation du PGDI, on peut analyser les changements suivants :

-Amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières (partie A):

Le PGDI aide à renforcer et coordonner la capacité d'intervention de l'administration. La modernisation de l'administration fiscale optimise la perception des ressources par le biais de l'informatisation tel est le cas de la mise en place du logiciel SYDONIA++ au sein du service de la douane.

L'implantation du logiciel de dédouanement SYDONIA++ a été un grand pas pour la réduction de marge de manœuvre de la corruption, réduction du délai de traitement des dossiers et augmentation de recettes douanières. De plus, la réhabilitation des 12 bureaux de douanes montre la volonté des institutions douanières à évoluer. Cette volonté de mettre en place la transparence représente un garant pour le secteur privé à investir. Elle 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 (SADC, COMESA...). Par ailleurs, les équipements et formations donnés par le PGDI facilitent l'accomplissement de ces derniers.

Le renforcement et la coordination de la capacité d'intervention de l'administration appuyés par le PGDI engendrent la palpabilité des agents de l'Etat (les douaniers par exemple) à répondre aux besoins de la politique fiscale et d'atteindre les objectifs final du dit projet qui sont :

-pour la fiscalité : moderniser l'administration fiscale afin d'optimiser la perception des ressources fiscales par le biais de l'informatisation ;

-pour la Douane : d'optimiser la perception des ressources douanières, de renforcer le système douanier en favorisant l'investissement et la croissance, de mettre en relief le rôle économique de la douane ainsi que la lutte contre la fraude ;

-pour la justice : d'améliorer la qualité des juridictions au sein du tribunal en réduisant la corruption et d'accélérer le traitement des dossiers en cours ainsi que de minimiser les dossiers en instance à 50%.

-La lutte contre la corruption qui est la principale action mise en place pour le renforcement de l'intégrité de l'administration. D'où la mise en place de certaines entités comme le BIANCO, SAMIFIN. Freiner la corruption constitue une stratégie indispensable pour les réformes.

-Renforcement des capacités et consolidation des institutions nationales de formation (partie B)

Le PGDI aide à renforcer et coordonner la capacité d'intervention de l'administration des ressources financières. La modernisation de l'administration fiscale optimise la perception des ressources par le biais de l'informatisation.

Pour les services publics, les appuis du PGDI se basent sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services en mettant en place du standard de services notamment : la simplification des procédures, la réduction des pouvoirs discrétionnaires et la transparence ainsi que 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 formation (ex : ENAM, ENMG, ENFA...)

Au niveau de la justice, instaurer un Etat de droit ainsi que la modernisation et le renforcement des capacités du secteur juridique et judiciaire sont impératifs. Ainsi, il y a eu informatisation et un effort d'apurement des instances...l'objectif de ces appuis fait par le PGDI est

d'évoluer vers une justice saine équitable et respectueux des droits de l'homme et sécurisant pour les investissements.

De plus, 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 et où l'intégrité est de mise.

Tableau 6: Réalisation suivant les deux (2), parties du projet

	Réalisations	Indicateurs de performances sur les réalisations⁸⁴
<p>Partie A: Amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières</p>	<p>1. SIGFP (Système intégré de gestion des finances publiques) Mise en place d'un site pilote à Toamasina puis développement d'un système intermédiaire au niveau des chefs-lieux de circonscriptions administratives.</p> <p>Dotations en matériels informatiques et de sécurisation électrique, groupes électrogènes dans tous les bureaux du MFB</p> <p>► échanges d'information en temps réel sur la gestion de finances publiques depuis 2006.</p> <p>Informatisation des CIRFIN (début 2008) et fourniture de matériels informatiques, réseau de liaison SDSL de 256 Kbps entre CIRFIN Antsirabe et MFB Antaninarenina</p> <p>► Restauration de la discipline financière par la création en 2004 de NGF</p> <p>2. Système de passation de marchés aux normes internationales</p> <p>► nouveau code des marchés publics adoptés en 2004</p> <p>► création de l'ARMP en 2006</p>	<p>1. Réduction des délais de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la production de comptes au niveau des Trésoreries principales des 6 chefs lieux de circonscriptions administratives : de 45 jours en 2004 à 15 jours depuis 2006 ; - les balances mensuelles consolidées établies suivant la fin du mois considéré établies 15 jours (2008) contre quelques mois avant ; - la production de la loi de règlement ramené à 2 ans depuis 2007; - le délai moyen d'exécution passé de quelques mois à 2 semaines ; - le paiement de 6 mois réduit à 30 jours (2008) pour la Paierie générale d'Antananarivo; <p>Degré d'informatisation de la gestion des finances publiques : Chaîne de dépenses : 100% Chaîne des recettes : 95%</p> <p>2. Nombre de recours jugés par le CRR:</p>

	<p>►Création d'une plate forme de dialogue entre secteur privé, public et ARMP opérationnelle depuis mi novembre 2008</p>	<p>2007 : quatre (4) ;</p> <p>2008 (jusqu'en début septembre) : sept (7).</p> <p>Une centaine de sessions de formation sur tout le territoire national sur le nouveau code des marchés publics, l'objectif sur le nombre de personnes à former sur le nouveau code des marchés publics sur le territoire national est de 1000 par an, or :</p> <p>2007:1836 personnes formées ; 2008 :1500 personnes formées ;</p> <p>80 districts et communes ont été ciblés sur la formation,</p>
	<p>3. Implantation du SYDONIA ++ pour permettre d'automatiser le dédouanement à Toamasina suivi de son déploiement à Mahajanga, Antsiranana, Toliara, Ivato, Antsirabe et autres antennes AGOA d'Antananarivo.</p> <p>4. Au niveau de la DGI : réhabilitation et équipements de nouveaux locaux sis à 67ha</p> <p>Organisation de concours de recrutement de 100 contrôleurs des impôts et 50 agents.</p> <p>5. Lutte contre la corruption</p> <p>► création en 2002 du CSLCC remplacé en 2006 par le CSI, qui développera ses actions à partir des douze (12) entités du SNI.</p> <p>► création et opérationnalisation du BIANCO.</p>	<p>surtout les Maires et les Chefs de .Régions Nombre de PRMP au niveau des ministères : 1Q.</p> <p>3. Onze (11) bureaux des douanes réhabilités.</p>

<p>Partie B : Renforcement des capacités et consolidation des institutions nationales de formation</p>	<p>1. Appui stratégique et intégrité :</p> <p>► Renforcement de capacité des dirigeants : approche RRI, IGL, AAH, Coaching, Leadership...</p> <p>2. Amélioration des services publics</p> <p>► Au niveau du service des domaines (administration foncière) : Modernisation (mobiliers et matériels de bureaux) et acquisition de matériels informatiques</p> <p>Appui à la mise en place de guichets fonciers Appui personnel pour la liquidation des dossiers en instance Nouveaux locaux intégrant à la fois les services des domaines, de la topographie, de l'enregistrement à Fianarantsoa : opérationnel depuis septembre 2008</p> <p>► Au niveau du Ministère de la Justice</p> <p>Instances apurées (TPI, Cours d'Appel, Cours Suprême) : Task Force</p>	<p>1. Résultats RRI 2007 :</p> <p>-123 coaches internes opérationnels ;</p> <p>-557 communes encadrées en fiscalité locale (IFT/IFPB) ;</p> <p>-227 communes encadrées pour l'opération « EKA ».</p> <p>2.</p> <p>► Création de 100 guichets fonciers (BIF) (depuis septembre 2008).</p> <p>Augmentation de la demande de certificat juridique depuis l'informatisation : 100 personnes par jour.</p> <p>Diminution du délai de délivrance du certificat juridique de un(1) mois à trois (3) jours/une journée (depuis septembre 2008)360,000 dossiers fonciers sont informatisés pour Antananarivo300, 000 dossiers fonciers sont informatisés pour les autres régions</p> <p>► 60,000 jugements ont été délivrés (depuis septembre 2008) Délai moyen de traitement d'un dossier judiciaire s'est réduit de 400 jours à 200 jours</p>
--	--	--

	<p>Réhabilitation des bâtiments du Ministère : tribunaux... Equipements en matériels informatiques, mobiliers de bureau et fournitures de bureau</p> <p>Création d'une plate forme de dialogue entre secteur privé, public et le Ministère de la Justice, opérationnelle depuis 2006</p> <p>► Au niveau renforcement de capacités des Institutions nationales de formation</p> <p>Réhabilitation des locaux, modernisation des équipements et matériels pédagogiques : CNFA, ENAM, ENMG</p> <p>Création de nouvelles institutions de formation de haut niveau et répondant aux normes internationales :</p> <p>-NLIM en 2006;</p> <p>-CFD opérationnel depuis octobre 2008, qui fait partie du réseau GDLN affiliée la banque Mondiale.</p>	<p>25% des usagers affirment avoirs confiance à l'administration judiciaire</p> <p>► ENMG a pu accueillir 180 élèves au lieu de 90 (depuis 2006), 50 à 100 élèves greffiers (depuis 2007)</p>
--	---	---

➤ **Interprétation du tableau :**

Dans cette optique, le tableau n°6 résume les réalisations faites par le PGDI.

Il en résulte que la croissance économique d'un pays dépend de la mise en place de structures institutionnelles qui deviendront des stimulants pour encourager la productivité et qui s'accompagnera de la bonne gouvernance.

Le type d'indicateurs de réalisation retenu ici est le ratio « réalisations/ Prévisions ».

Selon les bases de données contenues dans les documents du BdG¹⁸, les taux de réalisation se présentent comme suit :

-pour la partie A : Amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières : 90% par rapport aux objectifs du projet ;

-pour la partie B : Renforcement des capacités et consolidation des institutions nationales de formation : 75% par rapport aux objectifs du projet.

b) Evaluation des résultats financiers

Les tableaux ci après ont été obtenus de la situation réelles des bases de données de la Banque Mondiale- IDA au 2 décembre 2008 suivant :

-le crédit n°3829-0 du PGDI (Governance and Institutional Development Project), pour le crédit initial (crédit mère ou global)

-le crédit n°3829-1 du PGDI (Governance and Institutional Development Project), pour le crédit additionnel ;

Cette évaluation des résultats financiers du PGDI est très générale pour une juste appréciation de l'efficience et de l'efficacité de l'allocation des ressources financières venant de l'IDA.

18 Données reçues du personnel du PGDI, ce taux se base sur la perception et sur la base des données contenues dans les documents du BdG

Tableau 7 : Comparaison : Crédit initial - Réalisation

Catégories de dépenses	Crédits	Prévisions convention/ crédits au 2 déc. 2008 (1xDR =1,487970 USD)	Réalisations	Ecart	Ratio cat. De dép./ coût total réalisations sur le financement additionnel	Taux d'exécution du financement additionnel par catégories de dépenses (%)
1. Travaux (Works)	2 400 000	2 700 000	3 200 000	-500 000	10	119
2. Fournitures (Good)	4 600 000	5 500 000	7 500 000	-2 000 000	23,4375 soit 23	136
3. Services de consultants et audits (consultants services and Audits)	16 120 000	14 300 000	12 000 000	2 300 000	37,5 soit 38	84
4. Formations (Training)	4 200 000	6 600 000	6 400 000	200 000	20	97
5. Charge d'exploitation (Operations costs)	1 100 000	1 600 000	2 200 000	-600 000	6 ,875 soit 6,9	138
6. Remboursement de l'Avance pour la préparation du Projet (Refunding)	1 580 000	1 700 000	700 000	1 000 000	2,187 soit 2,2	41
TOTAL	30 000 000	32 400 000	32 000 000	400 000		Par rapport au budget global : 99

Figure 8: Comparaison: Crédits initial - Réalisations

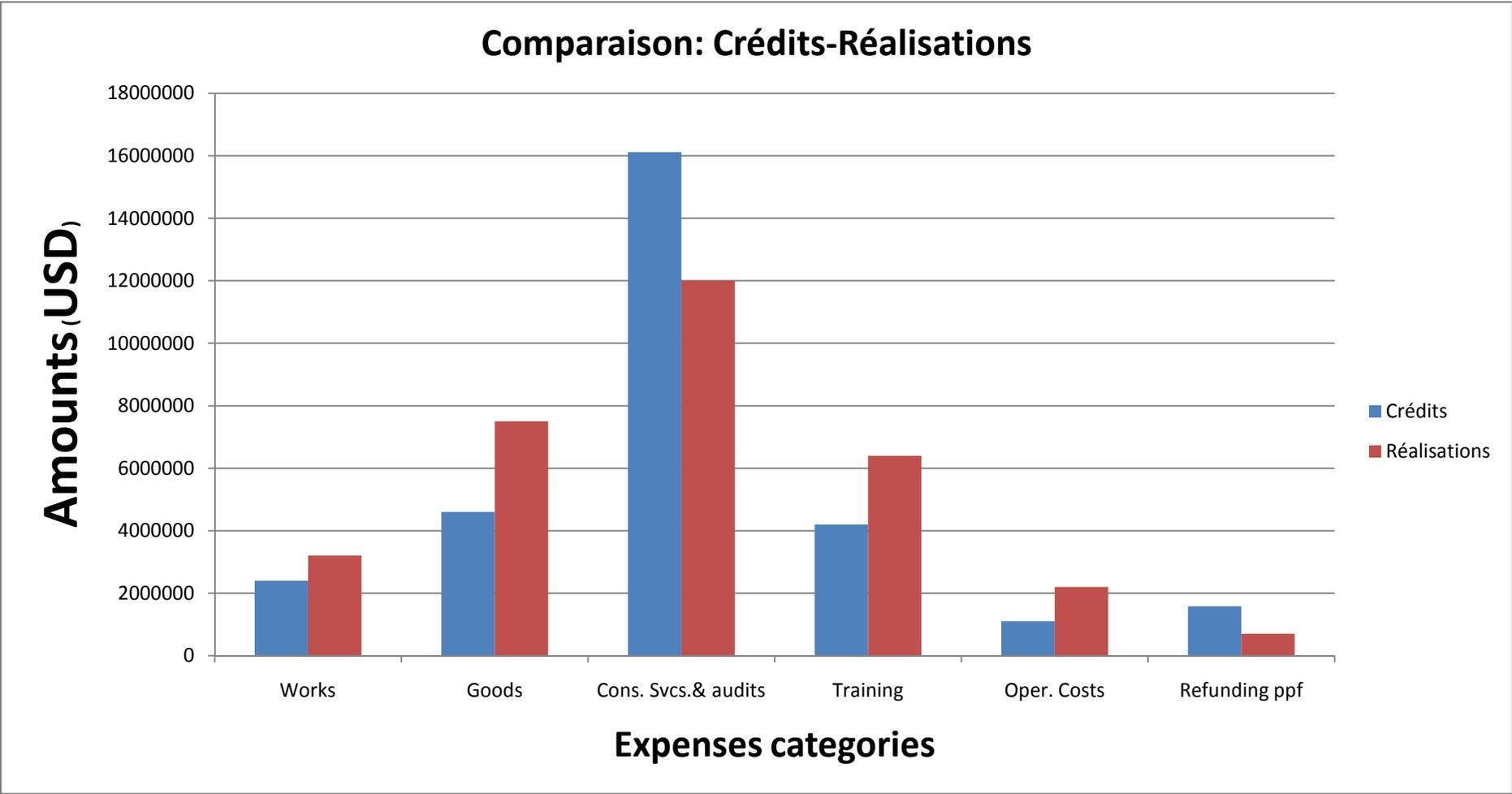
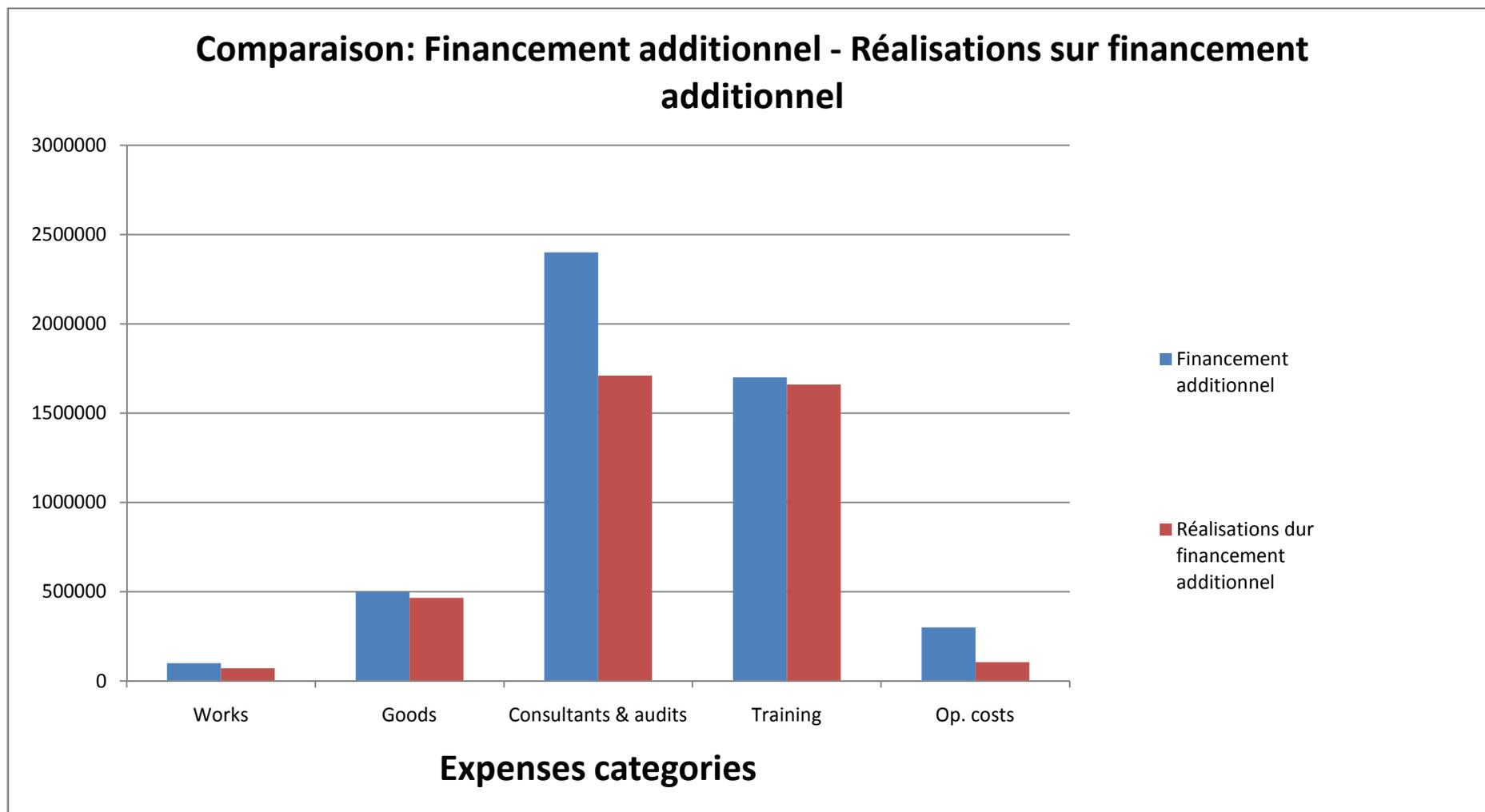


Tableau 8: Financement additionnelle - Réalisation

Catégories de dépenses	Prévisions convention/ crédits au 2 déc. 2008 (1xDR =1,487970 USD)	Réalisations	Ecarts	Ratio cat. De dép./ coût total réalisations sur le financement additionnel	Taux d'exécution du financement additionnel par catégories de dépenses (%)
1. Travaux (Works)	100 000	71 000	29 000	2	71
2. Fournitures (Good)	500 000	465 000	35 000	10	93
3. Service de consultants et audits (Consultants services ans Audits)	2 400 000	1 710 000	690 000	37	71
4. Formations (Training)	1 700 000	1 660 000	40 000	35	98
5. Charge d'exploitation (Operations costs)	300 000	105 700	194 300	2	35
Designated Account	■	670 300	-670 300	■	■
TOTAL	5 000 000	4 682 000	318 000		94

Figure 9: Comparaison: Financement additionnelle - Réalisation



Source : Présidence de la République de Madagascar, Bilan PGDI 2004 – 2008, PREA, mai 2008, p.5-8-10-11-14-16

Interprétation :

➤ **Pour le crédit initial ou global (montant en USD) :**

On peut constater :

1-le taux d'exécution du budget est de 99% par rapport au budget global.

2-les taux d'exécution des catégories de dépenses d'appuis au niveau des partenaires bénéficiaires par rapport au budget global se présentent comme suit :

- **Travaux** : 119%, puisque les dépenses prévues à engager pour les travaux ont dépassées de 500 000 USD. Les dépenses sont passées de 2 700 000 USD à 3 200 000 USD
- **Fournitures** : 136%, ceci présente de la même façon que celles des travaux. Les dépenses prévues à engager pour les fournitures ont dépassées de 2 000 000 USD. Les dépenses sont passées de 5 500 000 USD à 7 500 000 USD.
- **Service de consultance et audits** : les dépenses ont été bien allouées, ce qui est expliqué par un taux d'exécution de 84%, ce qui est une bonne preuve de l'efficacité du projet.
- **Formations** : les dépenses ont été bien allouées, ce qui est expliqué par un taux d'exécution de 97%.
- **Charge d'exploitation** : 138%.
- **Remboursement de l'avance pour préparation du projet** : 41%.

3-Les ratios par catégories de dépenses sont respectivement :

- **Coût travaux/ Coût total** : 10%
- **Coût fournitures/ Coût total** : 23%
- **Coût formations/ Coût total** : 38%
- **Coût Service de consultance et audits/ Coût total** : 20%
- **Coût Charge d'exploitation / Coût total** : 6,9%
- **Coût Remboursement de l'avance pour préparation du projet / Coût total** : 2,2%

Ces résultats nous montrent que les crédits engagés ne sont tous pas consommés par toutes les catégories de dépenses sauf pour les dépenses en « travaux », « service de consultance et audits » et en « charge d'exploitation ». Dans ces (3) cas, les crédits ne sont pas suffisants pour couvrir les engagements. D'où l'existence des écarts négatifs :

- Travaux : (-) 500 000
- Services de consultance et audits : (-) 2 000 000
- Charge d'exploitation : (-) 600 000

Pour combler ces écarts négatifs, on a fallu chercher ces ressources dans les autres catégories où le budget qui y a été alloué efficient pour réaliser la majorité des réalisations.

Néanmoins, si ces ressources n'ont pas été suffisantes pour couvrir les « travaux » et les « services de consultance et audits ». A la suite, des observations que presque tout le crédit initial a été dépensé, la Banque Mondiale a donné un financement additionnel pour que le projet puisse poursuivre ses activités à terme c'est-à-dire jusqu'à la fermeture du projet.

➤ **Pour le financement additionnel (montant en USD)**

On peut constater :

1-Le taux d'exécution des réalisations fait par rapport au financement additionnel est de 94%.

2-Les taux d'exécution des catégories de dépenses d'appuis au niveau des partenaires bénéficiaires par rapport au financement additionnel se présentent comme suit :

- **Travaux** : 71%
- **Fournitures** : 93%
- **Service de consultance et audits** : 71%
- **Formations** : 98%
- **Charge d'exploitation** : 35%

3-Les ratios par catégories de dépenses sont respectivement :

- **Coût travaux/ Coût total : 2%**
- **Coût fournitures/ Coût total 10%**
- **Coût formations/ Coût total : 37%**
- **Coût Service de consultance et audits/ Coût total : 35%**
- **Coût Charge d'exploitation / Coût total : 2%**

c) Evaluation de l'efficience du projet

L'option retenue pour apprécier l'efficience du PGDI 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, capable d'assurer leurs fonctions avec une grande responsabilité c'est-à-dire agents compétents.

d) Evaluation de la viabilité du projet

Plusieurs facteurs minent la viabilité du PGDI. La faible motivation des agents surtout les vieux, à adopté de nouveau comportement et des orientations prévues (telle que la manipulation des ordinateurs) en pensant que celle-ci portait atteinte aux avantages acquis ; projet de gouvernance qui n'est pas fondé sur la pratique ancrée dans les habitudes et les mentalités rétives aux changements intempestifs ; et enfin, le cercle vicieux de la mauvaise qualité de services publics fournis et la pratique de corruption.

Sur le plan politique, le projet est implanté par l'Etat et son système d'expert devant permettre à une nation de se développer. Le soutien politique est vérifié puisque les objectifs du PGDI sont en cohérence avec la politique publique (notamment dans la politique générale de l'Etat) et s'inscrivent dans l'atteinte de l'objectif du MAP.

Sur le plan institutionnel, la concurrence des structures d'appui et projets qui se pressent aux institutions ne concourt pas toujours à l'autonomisation de ces institutions en question. C'est la raison de l'adoption de processus d'évaluation exclusif et restrictif. Ceci est réduit à une vérification (efficacité et efficience) de respect de planning opérationnel, dont sa destination est de rendre compte surtout aux bailleurs. Les répercussions définitives attendues du projet du projet et

la manière dont celles-ci devraient se produire sont en dehors du planning du PGDI.

Cependant, il est nécessaire de rappeler que le problème ne se situe pas au niveau des matériels équipements et appuis techniques. Puisque chaque institution, en tant que partenaire bénéficiaire en dispose suffisamment. C'est au niveau de l'appropriation que ça se trouve.

4.2.3. Evaluation des impacts du PGDI

Cette évaluation permet d'apprécier les effets du projet, prévus ou non, des changements durables sur la situation des personnes et de leur environnement, et la nouvelle situation créée grâce à l'implantation dudit projet.

a) Impacts économiques globaux

Depuis la mise en œuvre du PGDI dans les ministères clés, l'économie malgache s'est améliorée comme suit :

➤ Amélioration du système de collecte de recettes budgétaires (impôts, taxes et droit de douanes)

Des efforts ont été entrepris en vue d'une amélioration du recouvrement fiscal à travers les réformes opérationnelles et organisationnelles des services des douanes et impôts :

-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. 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 excédant budgétaire de 37,4%.¹⁹

➤ Amélioration de l'indice de bonne gouvernance de Transparency International, indice IPC

¹⁹ 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 05

On a constaté une amélioration de l'indice de l'IPC : 1,7 en 2002, 2,8 en 2005 et 3,2 en 2007, ce qui montre que le pays a présenté une stabilité macroéconomique croissante et continue pendant 5 ans. Il en est de même les structures économiques qui sont en train de se consolider grâce aux réformes entreprises.

On a mis en place un contrôle du pouvoir exécutif, une meilleure protection des droits de propriété, des procédures de passation de marchés conformes au nouveau cadre légal et réglementaire, un recul de la corruption par la mise en place d'entités de lutte contre la corruption.

b) 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 d'Anosy : sur la préparation et l'obtention de certains dossiers tels que : acte de naissance 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 publics.

Dans le cas des services au niveau de chaque arrondissement : la mise en place de l'informatisation avec formation des agents de l'Etat ont permis de remettre dans un court délai la remise des dossiers administratifs tels que la légalisation des signatures, la passation des actes de vente, etc.

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.

Malgré les appuis apportés par le PGDI, l'administration reste encore inefficace. Les usagers bénéficiaires stipulent que la raison de cette défaillance de qualité de services publics est due à la persistance de pouvoirs discrétionnaires et discriminatoires permettant aux agents de l'Etat de profiter la situation, source de la corruption et d'exclusion sociale.

Ceux qui ont montré que le PGDI n'est pas vraiment approprié pour induire un impact à court terme. Les facteurs de blocage qui sont à l'origine de ce non appropriation de projet de développement sont entre autre :

- La démotivation des agents de l'Etat à adopter les moyens fournis et à capitaliser les expériences ;

- Le manque de stratégie de communication pour la vulgarisation des résultats et des bonnes pratiques ainsi que pour la coordination des activités entre les multi-bailleurs ;

- La conception de la gouvernance et de développement de façon restrictive, sans prendre en compte l'interdépendance de la multi-dimension de ceux-ci, contrainte majeure pour les décideurs à implanter des institutions efficaces et démocratiques ;

- L'adoption de processus exclusif pour la conception de projet de gouvernance, en contradictoire avec le concept de la bonne gouvernance, source de la non appropriation et non viabilité.

Sur le plan socioculturel, le projet est conçu pour avoir des résultats à fort impact à court terme. Cependant, l'Etat à travers ses approches quasi-exclusifs dans la gestion des affaires publiques et la définition

restrictive de la gouvernance, ne tient pas compte de multiples facteurs. Les activités réalisées par le PGDI ne sont connues que peu par le public pour être partagé en terme de bénéfice. C'est la raison de la perte de légitimité des institutions publiques en tant que garantes de la volonté démocratique du peuple.

CONCLUSION

L'organisation est un terme très connu dans l'administration privée ou publique. Selon Max Weber, les répartitions des tâches avec des agents compétents pourront aider pour atteindre les objectifs. L'existence d'un certain contrôle est aussi très utile lorsqu'il s'agit d'un travail dépendant.

Il est très important de savoir le mode de fonctionnement de l'administration et son objectif principal qui est de satisfaire l'intérêt général. Toutes les procédures qui se font dans l'administration doivent être écrites. Les fonctionnaires sont dirigés sous un statut et leurs compétences sont jugées par lois ou règlements, leurs fonctions sont hiérarchisées. Le recrutement se fait par voie de concours selon le diplôme, et avoir un avancement pour les critères objectifs.

La théorie de la nouvelle gestion publique est basée sur la modernisation et la rationalisation de l'administration publique. Presque toutes les méthodes de la NGP ressemblent à la caractéristique du management privé. Mais en pratique, l'application du NGP diffère dans chaque pays existant. Elle est une gestion axée sur le résultat.

L'accroissement des besoins essentiels de la population et leur diversification exigeant 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.

Madagascar, en tant que pays en développement constitue un terrain de mise en œuvre de politiques et programmes de développement. En outre, la magouille sous toutes ses formes a longtemps été considérée comme tabou, bien qu'existant et touchant tous les domaines de la relation sociale, relation marchande, relation de travail tort 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. C'est ainsi que le gouvernement malgache a adopté ce projet d'appui institutionnel pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté.

Le PGDI est l'un des projets financé par la Banque Mondiale à l'initiative du gouvernement dans le but de répondre aux besoins de croissance, de bonne gouvernance et de renforcement des structures économiques. Ce projet renforce les réformes institutionnelles visant à améliorer l'environnement économique par l'efficacité de la gouvernance, la motivation de la Fonction publique et la facilitation d'accès aux services publics.

Notre analyse nous montre 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 malgaches sont prêtes pour faire émerger les conditions favorables à la croissance. De cette façon, le développement n'a pas été pris dans ses multiples dimensions interdépendantes, et que la gestion des affaires publiques est du ressort quasi exclusif de l'Etat. Ce qui montre que, l'Etat voulait atteindre un objectif en contradictoire avec son processus de mise en œuvre. Par conséquent, non seulement le projet n'est pas approprié mais en plus son intervention n'a pas induit des effets immédiats en matière de lutte contre la pauvreté à court terme.

La mise en place d'un projet de réforme doit comporter des retombées positives comme la diminution de la corruption, la diminution des lourdeurs administratives, l'amélioration de la gouvernance, le renforcement des capitaux sociaux. Ainsi, le gouvernement doit s'engager à veiller scrupuleusement au respect de la légalité et à la mise en place de l'Etat de droit au sein de l'administration et à promouvoir l'esprit de responsabilité dans la conduite des affaires publiques. Enfin, garantir l'égalité des citoyens devant les services publics.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- AKTOUFOMAR, « *Le management entre tradition et renouvellement* », 3^{ème} édition, Gaétan Morin éditeur, 1990.
- ASSIDON Elsa, « *Les théories économiques de développement* », La découverte, repère, 3^{ème} édition, Paris, 2004.
- BORNER S, BODMER F, KOLBER M, « *L'efficacité institutionnelle et ses déterminants, Le rôle des facteurs politiques dans la croissance économique* », Paris 2004.
- COASE Ronald, « *The new institutional economics* », Institution contracts and Organization, Edward Elgar Publishing.
- DOMMEL Danniell, « *Face à la corruption : Peut-on l'accepter ? Peut-on la prévenir ? Peut-on la combattre ?* », Karthala 22-24, bd Arago-75013, Paris.
- EGOUME Phillip, « *Bonne Gouvernance et Croissance économique* », Paris, Armand Colin 2008.
- JAMET Jean François, « *La gouvernance économique de l'Union Européen* », Paris 2004.
- KOMLAN, Fiodenji, « *la qualité des Institutions et les IDE en Afrique Subsaharienne* », Une estimation par la méthode des moments généralisés en système », Mai 2006.
- NIOCHE Jean Pierre et POINSARD Norbet, « *L'évaluation des politiques publiques* », Paris, Economica
- PERROUX François, « *Pour une philosophie du nouveau de développement* », Paris, Atelier, 1981
- 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.
- SEGLARO A « *Economie des institutions et performances économiques nationales* », CAPES (Centre d'Analyse des Politiques Economique et Social), Décembre 2003.
- WEBER L, « *L'Etat acteur économique* », Economica, Paris
- 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 de développement, 1^{er} Décembre 2003.

-Analyse diagnostic de la corruption dans les zones ciblées à Madagascar, Rapport de l'United States Agency for International development Madagascar, 2004.

-Banque Mondiale : Rapport sur le développement dans le monde

-Banque Mondiale : Redevabilité sociale dans le secteur public, 2005.

-Direction de suivi-évaluation de programme (2008), Rapport de progrès de la mise en œuvre du MAP, année 2007- Direction générale de l'économie, Mars 2008

-Etude réalisée par Mme Linda Maguire, Groupe Gouvernance Démocratique

-Etude réalisée par Mr Gérard FELLOUS, Expert, pour l'Association des Ombudsmans et Médiateur de la Francophonie, Janvier 2007.

-PGDI : « Inventaire d'activités de renforcement de capacité dans le domaine de la bonne gouvernance pour la mise en place d'un mini portail PGDI.

-Projet de programme de Travail Annuel Année 2006 /2007.

-Union Européenne, Méthode d'évaluation des actions structurelles, Collection MEANS, Tome 3, Bruxelles, 1998

MANUELS

-Document Cadre de Politique Economique 1999-2001

-Document de la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté. Mise à jour Juillet 2003

-L'ajustement Structurel à Madagascar 1996-1997, Brochure du Secrétariat technique à l'Ajustement (STA) 1997

-Le Management de projet- Norme Afnor X50-105 Août 1991.

-Madagascar Action Plan 2007.

-Loi de Finances sur la Loi de Finance 2008.

-Manuel de Procédures de dédouanement 2005

SITE INTERNET

-<http://www.govindicators.org>

-www.worldbank.org/wbi/governance

-www.transparencyinternational.org

Rapport-gratuit.com 
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES