

Acronymes

Art.	: article
CAP	: Commission Administrative Paritaire.
CE	: Conseil d'Etat
DG	: Directeur Général.
DRH	: Directeur des Ressources Humaines.
DUDH	: Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration Malgache.
ENAP	: Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire.
ENMG	: Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes.
GAJA	: Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative.
RDP	: Revue de Droit Public.
SEFAFI	: Sehatra Fanaraha-maso ny Fiarahamonina.
SG	: Secrétaire Général.

Glossaire

Administration : ensemble d'organes dans lesquels sont conduites et exécutées les tâches publiques.

Clientélisme politique : une faveur injustifiée accordée à une personne en échange de son vote

Clientélisme : une forme de corruption qui se présente par un échange social.

Concours : c'est un examen en vue de la sélection des candidats selon leur mérite.

Népotisme : une forme de corruption consistant en l'accord de faveur envers les membres de la famille et les amis.

Politique : science et art de gouverner un Etat.

Recrutement : c'est le fait d'offrir un emploi au postulant d'un poste donné.

REMERCIEMENTS

Après tant d'effort et ayant surmonté tous les obstacles, nous sommes parvenu à la soutenance de ce mémoire. C'est pourquoi je tiens à rendre grâce à Dieu qui m'a donné la force, le courage et la persévérance afin d'aboutir à ce jour.

Aussi tiendrais-je à remercier :

- Tout d'abord, Madame le Président de l'Université de Fianarantsoa, Monsieur le Doyen de Faculté de Droit, d'Economie-Gestion et des Sciences Sociales de Développement, ainsi que Madame le Chef de Département de m'avoir autorisé à exécuter ce mémoire de maîtrise.
- Ainsi que le Président du jury, Docteur RABEMILA Sahoby Niriana, Maître de conférence, Enseignant chercheur à l'Université de Fianarantsoa d'avoir accepter de présider cette soutenance.
- Puis, l'assesseur critique, Madame RANOROARIVONY Voahangy, Enseignant chercheur à l'Université de Fianarantsoa, pour les critiques afin d'améliorer cet ouvrage.
- Ensuite, mon encadreur, Monsieur RABEMILA Manohisoa, Enseignant chercheur à l'Université de Fianarantsoa, qui a pris la peine de m'assister durant mes recherches.
- J'exprime aussi ma gratitude envers le corps enseignant aussi bien de l'Université de Fianarantsoa que celui d'Antananarivo.
- Je remercie également Monsieur Tsantaniaina RANDRIANARIMANANA, Président du Tribunal Administratif d'Antananarivo, pour ses conseils et orientations depuis ma seconde année d'étude en Droit.
- De même, mes sincères remerciements sont adressés à Monsieur RABENIZAFY Alexis, Chef du service de formation initiale à l'ENAM Androhibe.
- Au même titre, je tiens à remercier le Directeur des Ressources Humaines du Ministère de la Justice, pour son aide.

- En outre, mes remerciements sont aussi adressés à mon époux et ma fille, mes parents, mes frères et sœurs et toute la famille qui m'ont soutenue aussi bien moralement, spirituellement et financièrement durant ces longues années d'étude.
- Enfin, un grand merci à tous mes amis et tous ceux qui de loin ou de près m'ont aidés dans la conception de ce mémoire.

MERCI INFINIMENT À TOUS !

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Première partie : CADRE JURIDIQUE DU RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES ET NOTION D'ADMINISTRATION POLITISEE

CHAPITRE I^{ER} : CADRE JURIDIQUE DU RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES.

- SECTION 1^{ERE} : LES CONDITIONS D'ADMISSION A LA FONCTION PUBLIQUE.
- SECTION 2 : LES PROCEDURES DE RECRUTEMENT POUR LA FONCTION PUBLIQUE.
- SECTION 3 : LES CONTENTIEUX DU CONCOURS.

CHAPITRE II : LA POLITISATION ET LA DEPOLITISATION DE L'ADMINISTRATION.

- SECTION 1^{ERE} : LES FACTEURS FAVORISANT LA POLITISATION.
- SECTION 2 : MANIFESTATION DE LA POLITISATION.

Deuxième partie : UN RECRUTEMENT DANS LE CADRE D'UNE ADMINISTRATION POLITISEE.

CHAPITRE I^{ER} : CAS DE RECRUTEMENT POLITISE.

- SECTION 1^{ERE} : DES CAS RECENSES A MADAGASCAR
- SECTION 2 : DES CAS TROUVES DANS D'AUTRES PAYS.

CHAPITRE II : LES IMPACTS DE CETTE POLITISATION DE L'ADMINISTRATION.

- SECTION 1^{ERE} : LES IMPACTS SUR LES USAGERS ET L'ADMINISTRATION ELLE-MEME.
- SECTION 2 : LES IMPACTS SUR LE DEVELOPPEMENT ET LA VIE SOCIALE.
- SECTION 3 : LES SOLUTIONS PROPOSEES SUITE A L'EXISTENCE DE CETTE ADMINISTRATION POLITISEE

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE

INTRODUCTION

L'Etat – personne morale de Droit public, constitué d'une population, d'un territoire et d'un pouvoir politique, qui concerne les affaires de l'Etat et son gouvernement – est le principal acteur de la vie dans la société internationale. A cet effet, pour assurer ses fonctions, elle a besoin d'une institution dénommée : l'Administration.

Par définition, selon la conception de la Science Administrative, l'Administration c'est l'ensemble d'organes dans lesquels sont conduites et exécutées les tâches publiques. En d'autres termes, selon le Droit administratif, l'Administration est : « l'ensemble des moyens humains et matériels chargés – sous l'autorité du gouvernement – d'assurer l'exécution des lois et d'adapter ces lois aux particuliers »¹.

Cela suppose que l'Etat est la « tête » de la société et l'Administration, son bras. Aussi le principe de l'Etat de Droit - qui consiste au fait que le pouvoir public ainsi que les particuliers sont soumis en principe aux mêmes règles juridiques sous le contrôle d'une Juridiction indépendante – fait-il que l'Administration se doit de se soumettre à la loi.

Théoriquement, l'Administration doit donc être une entité neutre. En effet, la mission de l'Administration consiste en la satisfaction de l'intérêt général et pour la mise en œuvre de cette mission, elle doit observer une complète neutralité, en s'interdisant toute discrimination tirée des opinions politiques de ses usagers comme de ses fonctionnaires. Surtout en ce qui concerne la fonction publique où le fonctionnaire doit préserver une certaine réserve de sa couleur politique durant de l'accomplissement de ses actes professionnels en vue de mettre en exergue la neutralité de l'Administration et veiller au respect du principe de l'Etat de Droit.

¹ Mme RANAIVO Elisabeth, Enseignant Chercheur à l'Université de Fianarantsoa, Introduction à la SADM., cours de SADM.

L'institution de la Bureaucratie – qui consiste en la professionnalisation de la division du travail, la hiérarchisation de l'Administration et l'impersonnalité des règles – fut entreprise afin de diminuer la contrainte politique dans l'administration publique.

Or, elle n'a pas toujours suffi pour éradiquer la contrainte politique ou la politisation de l'Administration.

Cette contrainte politique recouvre la pression exercée par l'homme politique pour obliger le fonctionnaire à agir contre son gré, mais selon la volonté de ce premier, afin de mettre en priorité sa politique – ou sa manière de gouverner _.

Cependant, il se peut que cette politisation perturbe le bon déroulement du Service Public, voire même porter atteinte au droit des usagers, ce qui fait entorse au but de l'Administration, du droit administratif plutôt, qui est de satisfaire l'intérêt général.

A Madagascar, cette notion d'Administration politisée a été en vogue dans les deux premières Républiques. C'est ainsi que durant la première République, l'Administration gardait encore sa nature d'Administration coloniale. A cette époque, l'Administration se trouvait au service de l'Etat colonial et de sa pratique et une Administration non politisée était inimaginable. D'ailleurs, il faut souligner que même à l'époque précoloniale, l'Administration était déjà politisée puisque selon Massiot, elle a été au service du Roi merina¹. Dans la deuxième République, conformément à l'idéologie du socialisme² l'Administration se présentait comme un instrument efficace entre les mains du peuple et même les militaires étaient considérés comme des militants en arme. A cette époque, il n'existait plus de séparation de pouvoir politique et administratif, comme dans l'Etat bourgeois, mais unité de pouvoir comme dans tout Etat socialiste.

¹ MASSIOT Michel, L'Administration publique à Madagascar, Paris LGDJ, p.20.

² RATSIRAKA Didier, Livre Rouge.

Certains auteurs ont parlé, à cette époque, de la domination Etat-parti¹ avec la mise en place du Front National pour la Défense de la Démocratie qui regroupait tous les partis politiques militants pour la Révolution socialiste et qui se propageaient dans les Ministères publics. Cette politisation de l'Administration avait entraîné des revendications en 1991, pour la protection des agents publics contre la politisation. C'est ainsi que selon l'Art.40 al.1^{er} de la Constitution : « l'Etat garanti la neutralité politique de l'Administration, des forces armées, de la justice, de l'enseignement et de l'éducation. La nouvelle Constitution de la IV^{ème} République, reprend les mêmes termes dans son Art.39. Si la politisation reste dans la règle de la troisième République et si la dépolitisation a été plus ou moins respectée dans les deux premières législatures, des changements sont apparus dans la troisième législature. En effet, durant cette période, on a constaté la « TIMisation » de l'Administration, notamment l'institution des différentes entités comme le « TIM fanabeazana », et le « TIM fahasalamana », etc. Et généralement, le clientélisme politique – une faveur injustifiée accordée à une personne en échange de son vote, par exemple – est en faveur du parti au pouvoir. Actuellement, en revanche, dans ce gouvernement de transition, on constate ce phénomène en faveur d'une minorité.

De ce fait, les questions suivantes se posent : ne peut-on donc pas éviter cette politisation dès le recrutement des agents de la fonction publique ? Se peut-il qu'on ne puisse atteindre cet idéal qu'est la neutralité puisque c'est lors même du recrutement que tout est déjà politisé ?

A ce propos, nous allons analyser les modes de recrutement des fonctionnaires afin de pouvoir faire ressortir l'existence de cette politisation de l'Administration.

Notre sujet présente des intérêts tant sur le plan théorique, pratique, social, ainsi qu'académique.

¹ ANDRIAMBELOMIADANA Rochel, Libéralisme et développement à Madagascar, Foi et Justice, p.26.

Sur le plan théorique, il se peut qu'il ait engendré des débats interminables lors de l'élaboration des théories qui y sont liées telle la dépolitisation de l'Administration et du recrutement ; ainsi que lors de l'adoption de la législation appropriée à ce cas.

Dans la pratique, en consultant les arrêts de la jurisprudence, on constate que la société contemporaine est pavée de victimes de cette Administration politisée, malgré le fait qu'il est rare que le juge Administratif soit saisi de trancher un litige entre l'usager et l'Administration dans notre pays.

En l'occurrence, d'un point de vue social, elle tend à être un concept habituel qui n'étonne plus personne et dont personne n'ose parler. En d'autres termes, c'est une logique née du fait que l'Administration est subordonnée à un Etat dirigé par un pouvoir politique qui, forcément, appliquera son programme au lieu de veiller à l'intérêt des administrés.

Enfin, à titre académique, l'intérêt réside dans le fait que tout le monde hésite avant d'entamer ce sujet or, grâce à l'existence de la franchise universitaire, on a pu le soulever dans cet ouvrage. Cela n'empêche le fait qu'on a dû passer par des impasses difficiles à affronter.

Pour mieux cerner ce sujet, nous avons fait une expérience en nous mettant à la place d'un usager du Service Public et avons postulé pour un recrutement, pour une fonction publique, dans un Ministère sis à Antananarivo afin de voir ce que recèle un recrutement politisé et connaître la réalité.

Ensuite, nous avons enquêté sur les modes de recrutement des fonctionnaires dans les autres Ministères.

En outre, nous avons effectué des récoltes de données auprès des juridictions compétentes en matière de recrutement notamment : les Tribunaux Administratifs d'Antananarivo et de Toamasina, le Conseil d'Etat et l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM) Androhibe Antananarivo.

Nous allons également nous référer aux textes notamment : la Constitution Malgache depuis 1992 jusqu'à nos jours, la loi 2003 – 011 portant Statut Général des fonctionnaires, le Code de Déontologie des fonctionnaires malgaches, sans oublier la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 ; afin d'appuyer nos efforts personnels et nos recherches.

D'autre part, il nous faut aussi quelques références dans la législation étrangère comme les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative (GAJA) puisque la politisation de l'Administration ne touche pas uniquement notre pays mais la plupart des pays du monde.

Pour ce faire, nous diviserons ce mémoire en deux parties. La première partie est consacrée au cadre juridique du recrutement des fonctionnaires et le principe de la dépolitisation de l'Administration. Puis, la seconde partie nous permettra d'analyser un recrutement dans le cadre d'une Administration politisée.

Première partie

CADRE JURIDIQUE DU RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES ET NOTION D'ADMINISTRATION POLITISEE.

Chapitre I^{er} : Cadre juridique du recrutement des fonctionnaires.

Avant d'entamer le contenu de cette première partie afin de mieux appréhender le cadre juridique du recrutement des fonctionnaires, il est important de connaître la définition de la fonction publique et du fonctionnaire.

La fonction publique, au sens large, recouvre l'ensemble des personnes à la disposition des gouvernants pour faire fonctionner les Services Publics. Cela signifie que les agents des Services Publics sont subordonnés aux gouvernants ; c'est-à-dire l'Administration doit exécuter les décisions du pouvoir politique.

Au sens strict, la fonction publique désigne l'ensemble des agents occupant les emplois civils permanents de l'Etat, des collectivités territoriales (Communes, Départements ou Régions) ou de certains établissements publics hospitaliers¹.

Tandis que le fonctionnaire, par définition du vocabulaire courant, désigne toute personne travaillant pour le secteur public, il peut aussi comprendre tous les agents dont la rémunération est liée aux deniers publics.

Selon la définition, au sens restreint, le fonctionnaire est un agent ayant un statut, un matricule et titularisé à un grade au sein de la fonction publique.

¹ BODIGUEL (J-L), « la fonction publique européenne », Revue Internationale des Sciences administratives, vol. 61, n°3, sept.1995, p 501-522.

La loi 2003 – 011¹ définit le fonctionnaire comme : « une personne physique recrutée, nommée et titularisée pour un grade et échelon déterminés au sein de la fonction publique ». Cela sous-entend, d'abord, que le fonctionnaire ne peut être une personne morale. En outre, le recrutement est un contrat « intuitu personae ».

Sur ce, de quelle manière une personne peut – elle être admise à la fonction publique ? Plus précisément, quelles sont les conditions relatives à l'admission à la fonction publique ?

Section 1^{ère} : **Les conditions d'admission à la fonction publique.**

Selon l'Arrêt Barel², le juge administratif a le pouvoir d'exiger de l'Administration qu'elle lui fasse connaître les raisons pour lesquelles elle a pris telle ou telle décision. Cet Arrêt vise à faire respecter la neutralité des Services Publics, c'est-à-dire le Service Public ne doit prendre partie ni pour une religion, ni pour un parti politique au niveau du recrutement en suivant le principe de l'égal accès à la fonction publique et des conditions particulières d'admission à la fonction publique.

s§1- L'égal accès à la fonction publique.

Ce principe constitue un principe général du Droit public, né de l'application de l'Art 6 de la déclaration des Droits de 1789, qui a proclamé « une égale admissibilité des citoyens à toutes dignités, places et emplois publics selon leurs capacités... ». De même, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948 dans son article premier a déclaré que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit ».

¹ Relative au Statut général des fonctionnaires.

² Arrêt Barel du CE du 28 mai 1954, neutralité du Service Public.

En outre, l'Art 21 de cette même Déclaration a énoncé que « toute personne a droit à accéder dans les conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays ».

Et les stipulations de ces conventions internationales sont appuyées par la Charte des Services publics du 18 Mars 1992 qui a introduit un principe de neutralité : « corolaire du principe d'égalité, la neutralité garantit le libre accès de tous aux Services publics sans discrimination. Intimement liée à la nature de l'Etat Républicain, à son rôle de gardien des valeurs républicaines, la neutralité doit s'inscrire dans l'activité quotidienne des Services Publics. Elle implique la laïcité de l'Etat, l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, aux sexes, à l'état de santé, aux handicaps ou à l'origine ethnique. Tout usager dispose donc des mêmes droits face à l'Administration et les procédures doivent être garantes de son impartialité ».¹

En d'autres termes, ce principe est la traduction, sur le plan de la fonction publique, des principes de la démocratie et ces articles précités expriment les non discrimination des postulants pour la fonction publique en raison aussi bien de leurs opinions politiques, que religieuses ainsi qu'en raison de leur sexe.

1- La non discrimination en raison des opinions politiques.

Ce principe de non discrimination en raison des opinions politiques signifie qu'aucun candidat ne peut être exclu de l'accès à la fonction publique pour ses convictions politiques ou syndicales.

¹ Charte des Services publics, 18 mars 1992.

En effet, selon l'Arrêt Barel¹, la jurisprudence la plus connue parmi les nombreuses jurisprudences en la matière, les candidats à la fonction publique sont libres d'adhérer aux opinions politiques de leurs choix, mais sont quand même tenus d'observer une certaine « réserve » dans l'expression de leurs opinions, et de se comporter avec modération.

Cela signifie que l'appartenance politique ne doit pas affecter l'entrée dans la fonction publique, c'est-à-dire qu'il faut assurer le respect de la neutralité politique de l'Administration. En d'autres termes, l'Administration doit rester objective et reproduire l'obligation de réserve dans l'activité du Service Public édictée par le principe de légalité, afin d'assurer ce principe d'égal accès aux emplois publics.

On peut d'ailleurs ajouter que la discrimination fondée sur la couleur politique est, selon le principe de légalité prôné par le Droit administratif, une forme de discrimination injustifiée.

2- La non discrimination en raison des croyances religieuses.

Le principe est que l'Etat est indifférent au fait que les candidats croient ou ne croient pas en Dieu. La Constitution Malgache de la 4^{ème} République a proclamé dans son Art.2 que : « l'Etat affirme sa neutralité à l'égard des différentes religions » ; puis que : « La laïcité de la République repose sur le principe de la séparation des affaires de l'Etat et les institutions religieuses et de leurs représentants. ».

De cela, on peut affirmer que le principe de la laïcité conforte le principe d'égal accès aux emplois publics. En d'autres termes, ces principes sus-évoqués signifient qu'aucun candidat à une fonction publique ne peut être écarté en raison de ses opinions religieuses.

En effet, ce principe de la laïcité a été rayé de la Constitution de la 3^{ème} République révisée en 2007.

¹ Cet Arrêt consiste en l'annulation, pour erreur de droit, de la décision par laquelle le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, à l'époque, avait refusé d'admettre à concourir pour l'entrée à l'ENA, trois (03) candidats, pour motifs pris de leurs opinions politiques (ils étaient issus du parti communiste).

Et on a pu constater que le dirigeant a confondu la fonction politique (publique) et la religion.

Il y avait une sorte de favoritisme envers les croyants d'une religion particulière. Ce qui fait entorse au principe de légalité.

Toutefois, l'application stricte de la laïcité et de la neutralité pourrait porter atteinte à ce principe d'égal accès à la fonction publique. Tel fut le cas de l'Arrêt Abbé Bouteyre¹ du 10 mai 1912. Mais cet Arrêt ne semble plus être valable à l'heure actuelle face à l'institution de l'Etat de Droit.

En outre, la laïcité découle de la neutralité.

Cependant, il faut ajouter que selon une jurisprudence constante, les principes de laïcité et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble des agents publics, dans le cadre du service (Conseil d'Etat 3 Mai 1950 Demoiselle Jamet et l'avis contentieux du 3 Mai 2000 : « il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de laïcité de l'Etat et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci »). La portée du principe de neutralité à l'égard des usagers est différente. La Jurisprudence Administrative a reconnu qu'il peut être imposé aux usagers et aux personnels de limiter les manifestations de leurs opinions dans les établissements accueillant des Services Publics (CE 28 Novembre 1985, Rudent ; avis du 27 Novembre 1989). En d'autres termes, cette notion de neutralité de l'Administration est un pilier indispensable au recrutement afin d'éviter la politisation de ce dernier.

3- La non discrimination en raison du sexe.

Actuellement, on constate que l'accès des femmes à la fonction publique, dans la même condition que les hommes, est favorisé ; c'est-à-dire qu'il y a égalité des deux sexes pour l'accès aux fonctions publiques.

¹ CE, Abbé Bouteyre, 10 mai 1912, légalité de la mesure du ministre qui refuse à un Abbé de se présenter à l'agrégation de philosophie.

En effet, depuis l'Arrêt du Conseil d'Etat de 1936¹ - concernant la Demoiselle Bobard – le juge avait posé le principe de l'aptitude légale des femmes aux emplois publics et qu'il faut tenir compte des raisons de service. C'est-à-dire que par le principe d'égalité des sexes, le juge n'admet l'exclusion des femmes que dans la mesure où la nature de la fonction rend impossible leur recrutement. Par exemple, selon une jurisprudence française, la légalité de la décision excluant les femmes des services actifs de la police² mais l'illégalité des conditions différentes de service et de diplôme pour les officiers adjoints. Alors qu'à Madagascar, il existe des femmes policiers et commissaires de police depuis des années.

La candidature féminine est aussi acceptée en matière d'agents pénitenciers, d'encadreurs pénitenciers.

Toutefois, il peut y avoir une discrimination justifiée ; par exemple, l'existence de certaines professions réservées à la personne féminine ou masculine notamment celle des sages femmes. Pour ce faire, des recrutements distincts peuvent être organisés si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante pour l'exercice des fonctions.

En plus de ces trois formes de discriminations sus citées, on peut également évoquer la non discrimination en raison de l'appartenance ethnique et raciale. Puis, l'illégalité de l'organisation d'un accès privilégié à une entité qui fait entorse dans ce principe d'égalité d'accès.

L'important est de respecter ces principes généraux ainsi que les conditions particulières d'admission à la fonction publique.

¹ CE, Demoiselle Bobard, 03 juillet 1936, exclusion des femmes à l'accès à de nombreuses fonctions.

² Cf Arrêt CE, Féd. Gén. synd. Police, 28 janvier 1972.

§2 - Les conditions particulières d'admission à la fonction publique.

Ces conditions particulières, tirées du Manuel de procédure en matière de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat Malagasy¹, s'ajoutent au principe d'égal accès évoqué précédemment.

En effet, nul ne peut être nommé à un emploi public :

- S'il ne possède la Nationalité Malagasy ;
- S'il ne jouit des droits civiques et être de bonne moralité. C'est-à-dire que le candidat doit faire l'objet d'une enquête de moralité et obtenir le Bulletin n°2 du casier judiciaire qui ne doit pas être incompatible avec l'exercice des fonctions publiques. En outre, il doit aussi fournir un extrait du casier judiciaire bulletin n°3.
- S'il ne se trouve pas en position régulière au regard de la loi sur le Service National ; c'est-à-dire qu'il faut que le candidat masculin possède un certificat de conformité vis-à-vis des positions militaires.
- S'il ne remplit pas les conditions physiques exigées par l'emploi et être reconnu indemne de toutes affections tuberculeuse, cancéreuse, nerveuse, lépreuse ou poliomyélitique. Néanmoins, cela ne veut pas dire que les handicapés ne peuvent pas être recrutés au sein de la fonction publique.
- S'il est mineur.
- S'il n'est pas proposé par les autorités ayant qualité pour procéder au recrutement.

¹ Qui a été fait sur la base de différentes démarches de concertation dans le cadre de la réforme de la Fonction Publique :

- l'atelier interministériel et interinstitutionnel de « recadrage de la Gestion des Ressources Humaines de l'Etat : un défi à relever », qui s'est tenu à Antsirabe du 18 au 20 mai 2006 ;
- la concertation des Secrétaires Généraux, à l'Hôtel Panorama au mois de Juin 2006 validant les résolutions issues de l'atelier d'Antsirabe sus cité ;
- l'atelier de validation technique, ayant vu la participation des responsables des Ressources Humaines des Ministères et Institutions et des membres du Conseil Supérieur de la Fonction Publique, tenu à Ambatoroka les 25 et 26 Septembre 2006.

Section 2 : Les procédures de recrutement pour la fonction publique.

Malgré l'existence d'autres modes de recrutements, afin d'assurer le caractère démocratique du recrutement et la valeur professionnelle des fonctionnaires, le procédé de recrutement de droit commun est le concours. Toutefois, il peut y avoir des dérogations à ce principe notamment le choix discrétionnaire et la nomination au tour extérieur.

§1- La notion de concours.

Organiser un concours exige la détermination du type de concours et du nombre d'épreuves, ainsi que de la composition du jury¹. Actuellement, le procédé utilisé est souvent celui du double concours, c'est-à-dire un concours externe et un concours interne. Les concours externes, ou concours directs, sont réservés aux titulaires d'un diplôme, tandis que les concours internes, ou professionnels, sont destinés aux fonctionnaires et agents assimilés pouvant justifier d'une ancienneté requise dans un grade de niveau inférieur. Les concours comprennent généralement des épreuves écrites d'admissibilité et des épreuves orales d'admission.²

En France, il peut exister un troisième concours pour les personnes ayant déjà une expérience professionnelle hors de la fonction publique.

Le concours comporte plusieurs phases :

¹ GOHIN, Le droit des examens et des concours, RDP.

² Cf annexes : un canevas d'avis de concours.

1- Les problèmes organisationnels du concours.

A Madagascar, l'organisation du concours est faite par la Commission Administrative Paritaire (CAP), selon l'Art.1^{er} du Décret 2004 796¹, la CAP : « en tant que Commission de recrutement, contrôle et suit l'organisation des concours administratifs et propose l'intégration des agents non encadrés de l'Etat dans chaque corps de fonctionnaires intéressé, dans les conditions prévues aux Art. 17, 18, 19 et 20 de la loi portant Statut général des fonctionnaires ». Le Ministre de la fonction publique est compétent pour définir les centres d'examen et de concours. La publicité doit être suffisante.

Le nombre de places à pourvoir est déterminé avant chaque concours, mais le nombre de postes peut être modifié avant le début de chaque épreuve.

Par exemple, chaque année l'ENMG procède au concours pour le recrutement de trente (30) magistrats judiciaires, de dix (10) magistrats administratifs et de dix (10) magistrats financiers. Or, pour cette année 2011, il a été prévu qu'il n'y aura pas de concours pour des magistrats administratifs, mais après un débat au niveau des responsables, il a été délibéré qu'il y aura quand même un concours pour le recrutement de cinq (05) magistrats administratifs s'il n'y a plus de modification à cette décision.

En d'autres termes, l'organisation d'un concours fait l'objet de préparations minutieuses. Et ces dernières seront complétées par des règles préétablies.

2- Le droit commun des concours.

Le régime général des concours est déterminé par divers règlements textuels tels la loi 2003 – 011 relatif au Statut Général des fonctionnaires et le Décret 2004 796 relatif à l'organisation de la CAP.

¹ Décret 2004 796, portant organisation de la commission administrative paritaire (CAP).

D'abord, concernant l'ouverture des concours, il faut déterminer s'il faut ouvrir un ou deux concours successifs.

Puis, il faut passer à l'agrément des candidatures ou l'établissement de la liste des candidats admis à concourir. Cette liste comporte les candidats agréés à concourir ; c'est-à-dire, les candidats qui ont satisfait les conditions exigées par la fonction publique et le concours. Par ailleurs, l'appréciation de l'autorité administrative ne saurait empiéter celle du jury. Et le refus d'admission à concourir peut être pris en considération après le déroulement du concours.¹

De plus, le dossier transmis au jury ne doit contenir aucune indication sur les opinions politiques ou appartenance syndicale du candidat.

Ensuite, concernant le déroulement du concours, le jury doit présenter une garantie d'impartialité. C'est-à-dire, qu'il doit respecter l'égalité des candidats. A Madagascar, le Bianco – Bureau indépendant anti-corruption – assure le contrôle d'application de cette égalité de traitements des candidats.

L'appréciation de la valeur des candidats relève du jury, un organisme collégial prévu par la loi, tant sur sa mission que sa composition.

Concernant la proclamation des résultats, le jury a un pouvoir souverain pour dresser la liste par ordre de mérite des candidats reçus et les propose à l'autorité administrative compétente qui se chargera de nommer les candidats admissibles. Toutes ces procédures doivent être faites, tout en respectant les formalités nécessaires, afin d'éviter l'annulation du concours.²

En effet, l'annulation dépendra du cas individuel d'un candidat ou du concours tout entier. Pour ce dernier, un nouveau concours régi par la réglementation en vigueur sera organisé.

Enfin, la décision du jury est la seule qui compte quand il faut déterminer les résultats du concours. Aussi se peut-il que le nombre de candidats admis soit inférieur au nombre prévu. Mais des questions se posent sur la régularité de fonctionnement du jury.

¹ Mme CHANDOUTIS Raoera, Cours de Droit Administratif spécial, 4^{ème} Année DAP, 2010.

² Mémento de Droit Administratif concernant la fonction publique, édition Dalloz, 2001.

3- Le fonctionnement du jury selon la jurisprudence française.

En effet, la transparence du résultat du concours dépend de la régularité du fonctionnement des jurys. La jurisprudence française accorde une importance à cette rubrique.

Depuis la loi de 1976, « le jury peut former des groupes d'examineurs, et une péréquation des notes devra avoir lieu par la suite. ». Cependant cette disposition ne peut s'appliquer que si elle est vraiment nécessaire à l'organisation du concours.

Parfois, par voie de décret, le jury peut procéder à une consultation du dossier des candidats, dans le but de pouvoir choisir le meilleur parmi plusieurs candidats qualifiés pour le poste, tout en respectant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires, ainsi que le principe d'égalité entre les candidats.

En ce qui concerne le résultat, le jury n'a pas à motiver ses délibérations. En revanche, les candidats ont le droit de demander communication de leurs copies en cas de doute.

Enfin, la proclamation du résultat est suivie normalement de la nomination, dans un corps de fonctionnaires, du candidat déclaré admis par le jury. Pour ce faire, le gouvernement, dans la nomination, doit suivre l'ordre de présentation du jury, toutefois, il peut ne pas nommer les candidats présentés par ce dernier. Les postes seront donc proposés par un ordre de classement.

A la fin, les candidats prendront donc leur fonction de stagiaires soit directement dans la fonction publique ; soit dans une école de formation, en attendant leur titularisation qui est la condition sine qua non de leur statut de fonctionnaires.

Cependant, comme il a été énoncé précédemment, il peut y avoir d'autres modes de recrutement, c'est-à-dire des dérogations aux principes du concours.

§ 2- Les dérogations aux principes de recrutement par voie de concours : la nomination.

En effet, il existe des dérogations au principe du recrutement par voie de concours. Ces dérogations peuvent être relatives à un choix discrétionnaire ou à l'accès à un corps.

1- Les dérogations relatives aux emplois à la discrétion du gouvernement.

Le choix discrétionnaire ne s'applique que dans des cas précis. Ce sont les emplois tout à fait supérieurs, des postes politiques autant qu'administratifs, soit pour la constitution des nouveaux corps, soit pour le recrutement des fonctionnaires de catégorie inférieure C et D.¹

Pour les nominations aux emplois supérieurs aussi qu'aux postes politiques et administratifs, il s'agit de la nomination de personnes qui ont la confiance du gouvernement. Ces hauts fonctionnaires de l'Etat seront des fonctionnaires non titularisés ; c'est-à-dire, des fonctionnaires non permanents. Puis qu'ils sont nommés en conseil des Ministres et de ce fait sont révocables.

Ces postes sont déterminés en conseil des Ministres. Et généralement, ce sont les postes de « Secrétaire Général, directeur, le chef de mission, le conseiller technique du Ministre, les proviseurs des lycées et directeurs des établissements publics, etc.

Ces personnes sont étrangères ou non à la fonction publique et de ce fait leurs nominations ne leur promettent pas une titularisation. C'est-à-dire qu'elles peuvent faire l'objet d'une révocation en cas d'erreur sur la personne, vu le caractère « intuitu personae » de la fonction, ainsi que pour préserver l'intérêt général.

¹ Mémento de Droit administratif sur les domaines publics et la fonction publique, édition Dalloz, 2001.

Ensuite, il existe des personnes qui seront nommées à un poste après élection, notamment les Chefs Fokontany, les Recteurs et Présidents des Universités publiques. Ces dernières ne seront pas non plus titularisées dans la fonction publique mais occuperont ces postes pendant un mandat prédéterminé.

Puis, on trouve aussi la nomination des fonctionnaires lors de la constitution d'un nouveau corps. Généralement, cette nomination consiste en la mutation de personnel venant d'autre Ministère.

En outre, on peut être en face du système de l'emploi réservé qui consiste en la réservation de quelques postes, généralement, appartenant à la catégorie C et D, en faveur des blessés de guerres, par exemple et des handicapés. En France, la loi du 10 juillet 1987 prévoit des mesures particulières en faveur des handicapés.

2- Les dérogations relatives à l'accès à un corps et la nomination au tour extérieur.

A côté du recrutement interne et externe s'ouvre une troisième voie où des personnes étrangères ou non à la fonction publique vont pouvoir être intégrées à un corps et y faire carrière.

Ce sont par exemple, la possibilité d'accès des fonctionnaires de catégorie A à des corps figurant sur une liste établie ou à des promotions internes dans la fonction publique.

Il existe encore le procédé de la nomination au tour extérieur, qui concerne le recrutement des membres du conseil d'Etat, de la Cour des comptes¹ et certaines inspections, notamment l'inspection de travail, et contrôle. Le tour extérieur offre un accès direct à la fonction publique laissant un large pouvoir d'appréciation au gouvernement et est par ailleurs réservé à certains emplois élevés.

¹ Dont la nomination est relatée dans la loi organique 2004 036, JO du 8 novembre 2004.

Vu ces notions recouvrant le concours et les dérogations y afférentes, et en tenant compte de l'adage : « Saonjo iray lohasaha, tsy ilaozan'izay hamarara » - c'est-à-dire, qu'il peut toujours avoir une exception parmi une généralité donnée - . Il se peut que le recrutement, ou plus précisément, le concours – procédé général d'un recrutement – soit vicié. De ce fait on serait donc en face des contentieux.

Section 3 : **Les contentieux du concours.**

Les contentieux du recrutement sont très nombreux, en France. Et souvent, ils aboutissent à l'annulation. Or, ces annulations sont fréquemment à l'origine des lois de validations. A Madagascar, il est rare de rencontrer un tel cas suite au fait que les usagers ne sont pas motivés pour saisir la justice.

En effet, en matière de recrutement par concours, lorsque le juge statue sur le refus de se présenter opposé au candidat ou sur une atteinte à l'égalité des concurrents, il se peut que le concours soit annulé et que la décision relative au candidat soit annulée, selon les hypothèses. Mais ce cas ne s'est guère présenté, voire ne s'est jamais présenté à Madagascar.

Cependant, cette annulation semble être comme un docteur après la mort vu son retard. En effet, cette annulation survient souvent très longtemps après le concours donc, il sera impossible d'exécuter la décision du juge. C'est pourquoi, le gouvernement doit demander au parlement de prononcer les validations nécessaires. Par exemple, le cas d'un contentieux du concours à l'ENAP, suite au fait que la liste des candidats admis a été remplacée par une autre liste préétablie, d'où ces premiers ont fait un recours qui n'a pas encore été délibéré, ainsi, les candidats méritant le poste mais non sélectionnés restent en attente alors que les candidats recrutés à tort continuent leur études.

En outre, la notion d'intérêt à agir pour contester un recrutement est admise par le juge aussi bien en ce qui concerne les individus que les groupements.

Aussi, avant de parler de ces personnes habilitées à recourir, serait il commode de connaître la juridiction compétente en la matière.

§ 1- La Juridiction compétente.

Face à ce problème de contentieux administratif, il est donc évident que les Tribunaux Administratifs sont la Juridiction compétente. Cependant, ce ne sont pas les seuls compétents en la matière.

En effet, la compétence en matière de contentieux du concours est, en premier ressort, partagée entre le Tribunal Administratif et le Conseil d'Etat. Ce dernier est compétent en premier ressort à l'égard des recours pour excès de pouvoir exercés contre les décrets, règlements et actes administratifs¹. Tandis que le Tribunal Administratif peut donc être saisi pour des cas simples de contentieux de concours, notamment les irrégularités tant sur le fond, la forme, qu'à ceux concernant les problèmes d'organisation.

En cas de déchéance de ces deux juridictions, l'appel est voué à la Cour Administrative d'Appel. Cette dernière est la seule juridiction compétente en la matière. Cependant, cette Cour n'est pas encore instituée à Madagascar.

§2 : Les recours possibles ou les personnes habilitées à recourir.

1- Le recours des candidats.

Les candidats ont la possibilité de faire des recours contre les décisions relative à la fixation de la liste des candidats autorisés à concourir.

En d'autres termes, au cas où il y aura atteinte à l'égalité d'accès au concours aussi bien concernant l'ouverture, que l'organisation ainsi qu'aux résultats même des épreuves et l'appréciation de la valeur des candidats.

¹ Loi organique n° 2004- 036 du 1^{er} octobre 2004.

A titre d'exemples tirés de la Jurisprudence française sur l'ouverture du concours, on peut prendre les Arrêts : Ministère de la santé publique et de la population, Chambre Syndicale des Médecins¹ ou Dame Soma et autres de 1982². Sur le contentieux de l'admission à concourir, il y a l'Arrêt AMADEI³, RAOULT⁴. L'exemple récent à Madagascar consiste en cette possibilité de recours en ce qui concerne les résultats des épreuves.

En effet, suite au fait que le major d'une promotion a raté son concours de magistrat administratif, les professeurs l'ayant connu ont procédé à la vérification de ses notes et ont par la suite effectué un recours de contentieux, vu qu'elle aurait dû être admise.

D'autre part, les candidats ayant participé au concours peuvent aussi demander la même annulation en cas de constatation d'une irrégularité dans le déroulement des épreuves par exemple.

2- Les recours des groupements professionnels.

Les groupements professionnels, notamment les agents membres des corps dans lesquels la nomination est faite, peuvent aussi demander l'annulation de cette nomination dans leur corps en cas d'irrégularité du concours ou des critères d'admission à la fonction publique. Par exemple, la nomination du Directeur Général du Foiben-Taosarintanin'i Madagasikara, en 2006, qui a fait l'objet d'un recours des ingénieurs et cadres de cet établissement vu que la personne nommée n'avait pas les qualifications pour diriger ce poste.

Ces irrégularités peuvent résider aussi bien dans l'existence d'un contentieux du concours liés à la politisation ou par suite d'un contentieux lié au fait que le candidat ne possède pas le profil ou le diplôme requis par le poste.

¹ Weil, Long, Les grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, édition Sirey, CE du 17 mars 1965.

² CE du 29 août 1982.

³ CE du 14 janvier 1987.

⁴ CE du 10 juin 1983, décisions de refus d'admission à concourir suite à l'incompatibilité du comportement du candidat avec les fonctions qu'il postule.

Chapitre II : La politisation ou la dépolitisation de l'Administration.

Section 1^{ère} : Les facteurs favorisant la politisation.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la politisation, mais ne seront étudiés que le contexte politique actuel et la mentalité et comportement des politiciens malagasy.

§1- La situation politique de la transition.

La situation politique de la transition favorise et explique la politisation actuelle. Si, au début, la population avait réclamé une véritable démocratie, ce qui signifie la mise en place d'une Administration neutre, la réalité a montré une récupération des mouvements populaires par les partis politiques. En mars 2009, le président de l'époque avait remis le pouvoir entre les mains d'un directoire militaire qui l'a transféré immédiatement au maire de la capitale de l'époque. A partir de ce moment, la Haute Autorité de la Transition se trouvant à la tête de l'Etat monopolise le pouvoir politique et administratif. La transition a été, alors, mise en place par l'Ordonnance n°2009 – 002 ¹ qui donne au Président actuel la mission d'organiser un régime de transition durant 24 mois.

Au niveau politique, cette transition se caractérise par l'affaiblissement du pouvoir et « La volonté des autorités d'empêcher de jouer leurs rôles favorise un sentiment général d'impunité »² -.

¹ Ordonnance N°2009-002 du 17 Mars 2009

² International Crisis Group, Madagascar : La crise à un tournant critique ?, Rapport Afrique n°116- 18 Novembre 2010, p-8

Tout ceci incite les dirigeants au pouvoir à agir selon leurs propres désirs et à utiliser l'Administration à leurs profits, ce qui amène certains observateurs à dire que Madagascar est devenu un « Non-Etat »¹ -. Il en résulte que l'Administration n'est plus efficace et crédible et le fait que le pays vit actuellement une situation floue et de non droit ne fait que renforcer cela. Au niveau de la population, les citoyens se plaignent d'être victimes d'exactions et d'abus au niveau administratif et au niveau politique.

La Transition a aussi montré une forte politisation de l'Administration de la justice. Elle a été aussi instrumentalisée et les arrestations et les procès « Politiques » de la Transition l'illustrent bien, telles les différentes arrestations comme celle d'un dirigeant du parti contre le pouvoir en place, celle de quelques membres de partis opposants, etc. La séparation des pouvoirs n'est plus respectée et ce principe fondamental de la démocratie est violé.

§2- Les comportements des politiciens

Les politiciens malgaches n'ont pas bonne réputation et les observateurs s'accordent pour affirmer l'inexistence d'une conscience politico-administrative ou éthique politique.

Selon RASEDINARIVO² : « Chez nous, aujourd'hui, et peut être encore pour un certain temps, un poste (seza) équivaut à une part du gâteau. Entendez par là, qu'un poste est un endroit où on peut se sucrer, s'enrichir, avoir d'énormes avantages pour soi et ses copains et copains... ».

¹ International Crisis Group, Madagascar : La crise à un tournant critique ?, Rapport Afrique n°116- 18 Novembre 2010, p-8

² RASEDINARIVO, Nous attendons encore et toujours une véritable dépolitisation de l'Administration, LAKROA n°3018 du 27 Avril 1997

Et cet observateur de la vie nationale ajoute plus loin « Il y a enfin chez nous, sous tous les régimes, cette habitude de confier certains postes à des amis, et à des copains quelles que soient leurs compétences »¹.

Il s'agit donc ici d'une véritable pratique devenue normale ou coutume pour les politiciens au pouvoir.

Pour la SEFAFI, la classe politique est dévoyée² et depuis l'indépendance les politiciens malgaches ont fait preuve « d'une ambition immodérée » et « d'une rapacité financière »³. Les politiciens ne possèdent aucun sens du bien commun et « leurs horizons se limitent à préserver par tous les moyens les privilèges qu'ils se sont octroyés »⁴ et la SEFAFI soutient que la classe politique « a failli sur toute la ligne et depuis un demi siècle »⁵.

Il n'est donc pas étonnant si une fois arrivés au pouvoir, les politiciens profitent de leur situation pour se servir de l'Administration. La mise en place d'un gouvernement de consensus et le partage des ministères entre les différents partis favorisent la politisation et poussent les politiciens à satisfaire leurs vices. La multiplicité des partis politiques, qui sont actuellement 200, constitue aussi un danger pour une Administration neutre et apolitique.

Ainsi, sans changement de mentalité des politiciens, la dépolitisation relèvera de l'utopie.

¹ RASEDINARIVO, Nous attendons encore et toujours une véritable dépolitisation de l'Administration, LAKROA n°3018 du 27 Avril 1997

² SEFAFI, classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée, communiqué du 03 Septembre 2010

³ SEFAFI, les pratiques politiques et les moyens d'accéder au pouvoir depuis 1972, communiqué du 17 Février 2009

⁴ SEFAFI, classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée, communiqué du 03 Septembre 2010

⁵ SEFAFI, classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée, communiqué du 03 Septembre 2010

Section 2 : **Manifestation de la politisation**

§1-L'inéluctabilité de la politisation

Comme on l'a énoncé précédemment, l'Administration se doit d'être neutre. Cependant, la politisation de l'Administration est un phénomène courant actuellement.

La politisation des Services Publics trouve sa source dans les rapports entre le pouvoir politique et l'Administration confortés par le pouvoir du premier à nommer aux emplois civils et militaires. Aussi la neutralité s'impose aux agents du Service Public.

Les textes et la jurisprudence déterminent dans certains cas des limites à l'exercice de la liberté de ces agents, qui pourraient effectuer la neutralité du service.

Aussi la politisation d'une Administration est – elle inévitable, si on considère la problématique sous l'angle idéologique. Et vu que la quasi – totalité des acteurs de toutes les Administrations du monde s'identifient à une « pensée » politique donnée.

En l'occurrence, la subsistance de la contrainte politique fait entorse à la professionnalisation de l'Administration instituée par la bureaucratie.

Les fonctionnaires en place demeurent sous l'emprise du pouvoir des gouvernants suite au respect de la déontologie concernant l'obéissance hiérarchique. Cependant, cette contrainte politique ne s'applique pas uniquement à l'égard des fonctionnaires titulaires, mais est visible dès lors même de l'entrée à la fonction publique.

En effet, le népotisme et le clientélisme ainsi que le loyalisme politique des postulants constituent un dispositif officieux d'examen de candidatures, parallèlement au concours. Ce dernier, étant la procédure officielle reconnue par le principe de l'égalité d'accès.

De ce fait, il se peut que suite à cette contrainte, le recrutement des fonctionnaires ne soit plus fondé sur les compétences. De même, cette contrainte peut aussi s'appliquer par l'existence d'un lien entre

l'Administratif et le politique où un personnel politique serait fondu au sein d'une Administration publique.

§ 2- Un recrutement des fonctionnaires non fondé sur les compétences.

En effet, lorsque l'Administration est politisée, le recrutement n'est plus fondé sur les compétences et les mérites du postulant. De ce fait, il se peut que des postes administratifs soient attribués à des techniciens, par exemple, voire même confiés à des incapables, suite à la politisation.

Il se peut que le concours, le seul moyen de recrutement réglementaire soit vicié ou corrompu ou même n'a pas lieu. Ainsi, le poste serait donc aux mains de « fonctionnaires » incompetents, des politiciens sans expériences pouvant conduire l'Administration à un échec.

En réalité, cette forme de recrutement concerne surtout les « hauts emplois administratifs », privilégiés de la nomination directe par un choix à la discrétion du gouvernant. Ces hauts emplois constituent des emplois ou « postes politiques » qui sont des fonctions instables, vu le caractère non permanent de la nomination, c'est-à-dire que le postulant peut être révoqué à tout moment. Le poste de ce genre est, généralement, attribué à des personnes proches du dirigeant ou ayant la même conviction politique que ce dernier sans qu'il se réfère aux questions de compétences.

Un exemple concret a été l'objet de la grève des Enseignants Chercheurs, à l'époque de la présidence de Marc Ravalomanana, suite à la nomination de Hajanirina RAZAFINJATOVO, un technicien, et non d'une personne appartenant à leur corps, au titre de Ministre de l'Education National et de la Recherche Scientifique. Ils ont qualifié ce dernier d'incompétent en matière d'Enseignement supérieur. Il en est de même pour la nomination du Directeur Général du Foibe Taosarintanin'i Madagasikara, en 2006 et qui a failli conduire à la faillite de cette entreprise si le gouvernement actuel n'a pas réagi.

Aussi est – il possible que l'Administration perde sa crédibilité suite à cette incompétence de ses agents puisque suite à ce manque de compétence, les usagers seront au courant de la politisation de l'Administration.

§3 - Lien entre administratif et politique : un personnel politique fondu au sein d'une administration publique.

En principe, on devra étudier la dépolitisation de l'Administration cependant, nous constatons l'existence d'un lien entre l'administratif et la politique. En effet, l'Etat, la personne principale du Droit public et acteur principal de l'Administration, est dirigé par un pouvoir politique mis en place.

De ce fait, ce pouvoir gouvernant, dans la conduite des affaires de l'Etat – notamment dans l'Administration – va appliquer sa politique et son point de vue politique. En d'autres termes, cette autorité ne peut demeurer dans une neutralité absolue.

Ainsi, dans la logique, le pouvoir va être constitué par des personnes ayant les mêmes convictions politiques que les dirigeants. Cela suppose qu'un personnel politique va être fondu au sein de la fonction publique. De ce fait, on peut confirmer l'existence de ce lien entre l'administratif et la politique et donc la difficulté de la dépolitisation de l'Administration.

En revanche, on peut quand même identifier une forme d'association à l'exercice du pouvoir. Ce phénomène peut s'observer dans un gouvernement de transition où la fonction publique sera partagée entre les partis politiques au pouvoir, selon des quotas en fonction du nombre de partisans ou l'influence du parti.

Certes, il y aura donc une dépolitisation partielle, vu que les idéologies seront partagées, mais cela n'enlève en rien l'existence du personnel politique fondu au sein de l'Administration.

En résumé, le cadre juridique du recrutement, qui est l'objet de cette première partie semble être un idéal à atteindre, vu que son application à la

lettre aboutirait à la dépolitisation totale de l'Administration. Mais en découvrant l'existence de ce lien reliant l'Administration et la politique, on risque de ne pas atteindre cette perfection.

C'est pourquoi, partout dans le monde, et ceci est valable pour Madagascar, on a noté l'existence d'un recrutement politisé.

Deuxième partie.

UN RECRUTEMENT DANS LE CADRE D'UNE ADMINISTRATION POLITISEE.

Chapitre I^{er} : cas de recrutement politisé.

Dans la vie contemporaine, on entend souvent parler, et même, on constate - par le biais des informations notamment par les médias - de cas de recrutement politisé. Ces cas peuvent être à Madagascar ou à l'étranger.

Section 1^{ère} : Des cas recensés à Madagascar.

§1- Un cas particulier sur les nombreux rencontrés à Madagascar.

1- Un recrutement non fondé sur les compétences mais sur le clientélisme politique.

Dans ce cas d'espèce, on recrute des futurs fonctionnaires en les jugeant par leur appartenance politique. On est ici en face d'un clientélisme politique ou aussi d'un népotisme dont il est nécessaire d'étudier les notions avant de présenter notre cas.

- *Notion de clientélisme politique.*

Par définition, en se référant à l'Antiquité, le clientélisme est la relation qui, à Rome, unissait un patron à son client.

Ce dernier, individu de position modeste, se mettait sous la protection du riche patron, qui lui assurait une aide matérielle régulière en échange de divers services : appui électoral, accompagnement au forum, soutien lors des procès.¹

De par sa définition politique et à l'heure actuelle, on entend par clientélisme, une faveur injustifiée accordée à une personne – souvent en échange de son vote -. Les députés français sont parfois accusés de clientélisme en faveur de leurs administrés locaux, en faisant pression sur le gouvernement pour l'obtention de crédits en faveur de leur circonscription.²

En d'autres termes, cette notion est un terme péjoratif inspiré de la pratique antique et couvrant les relations intéressées entre politiques et citoyens. Et le clientélisme est une forme parmi d'autres de corruption – notamment la concussion, le trafic d'influence, le favoritisme, etc. – dont la particularité est d'être davantage fondée sur un « échange social » que sur un échange strictement économique.

En effet, le clientélisme politique n'est pas propre aux sociétés traditionnelles ni aux régimes des pays en voie de développement. Non seulement, il s'observe dans les sociétés modernes, mais encore il se révèle indissociable du processus de démocratisation lui-même. Et c'est l'objet même de notre étude qui nous fait découvrir – par le biais de ce thème : « politisation de l'Administration » - les pratiques clientélistes d'hier et d'aujourd'hui, dans notre pays, dans les Etats africains, mais aussi dans des pays européens, comme la France.

Et dans ce cas particulier, rencontré dans notre pays, un parti a instauré, au sein d'un Ministère qu'il dirige, une forme de clientélisme politique dans le recrutement du personnel constituant cette Administration. A cet effet, elle consiste dans l'offre d'emploi en faveur des partisans politiques.

¹ Alex de Waal, *comprendre le clientélisme politique*, éd. Gallimar, 2010.

Ce clientélisme politique se présente sous la forme d'un népotisme ou favoritisme envers les partisans d'un parti minoritaire, ayant une place au pouvoir actuel.

Aussi serait-il commode de déduire, en quoi consiste un népotisme ?

- ***Notion de népotisme.***

Etymologiquement, le mot népotisme vient du latin « nepotismo », ou « nipote », ou encore « nepos » qui veut dire : neveu. Historiquement, le népotisme est une forme de favoritisme qui régnait au Vatican, en particulier au XVI^{ème} siècle, consistant pour un pape à attribuer des titres, des donations ou des faveurs à ses parents, notamment à ses neveux, selon cette origine du mot.¹

Le népotisme est particulièrement apparent dans les gouvernements de type traditionnel ou charismatique selon la classification de Max Weber.²

En politique, le népotisme est caractérisé par les faveurs qu'un homme ou une femme au pouvoir montre envers leurs familles ou amis, sans considération du mérite ou de l'équité, de leurs aptitudes ou capacités. Ainsi, dans certains régimes dictatoriaux de type républicain, le népotisme peut notamment conduire les dirigeants en place à transmettre leurs pouvoirs de façon héréditaire à leurs enfants³. L'exemple récent est celui de Fidel Castro qui - au Cuba, après 40 années au pouvoir - avait été remplacé par son frère Raoul Castro.

¹ www.wikipédia.com

² Wikidictionnaire de www.wikipédia.com

³ Caremier B., l' « Eurocratie : une fonction publique à la croisée du politique et de l'administratif », Revue de recherche juridique, Droit prospectif, vol 68, n°1, p 229-286.

De nos jours, et par extension, le népotisme désigne une pratique qui, pour un responsable (élu, haut fonctionnaire, notable, dirigeant d'entreprise...), consiste à distribuer des honneurs, des avantages ou des emplois (promotion, attribution de postes) à des membres de sa famille, à des amis ou à des proches, plutôt qu'aux personnes qui y ont droit, ou qui sont les plus compétentes. Le népotisme est donc un abus d'influence et d'autorité qui génère des injustices en écartant « ceux qui ne sont pas de la famille ». Il s'apparente au clientélisme, voire à des pratiques mafieuses.

Mais, dans ce cas précis, ces deux formes de favoritismes – notamment le clientélisme et le népotisme – ont été présents lors de ce recrutement. En effet, lors des dépôts de candidatures, on a remarqué quelques procédures extraordinaires, tant sur le recrutement, l'entretien ainsi que la décision finale de nomination.

2- Des conditions d'admissibilité violant le principe d'égal accès à la fonction publique.

Les conditions d'admissibilité dans une certaine institution consistaient en l'exigence d'une appartenance à quelques entités politiques données. Cela dit, il y a donc une forme de clientélisme envers les partisans d'un parti politique formé par au total, huit (8) entités¹. Lors des dépôts de candidature, la réceptionniste et quelques partisans politiques questionnent les postulants à propos de leur couleur et opinions politiques et leur conseillent d'adhérer dans leurs entités afin d'obtenir la faveur d'être recrutés dans cette fonction publique.

En d'autres termes, il existait donc une discrimination en raison de l'opinion politique. Aussi existe-t-il une inégalité de traitement des candidats. Autrement dit, ces conditions constituent une violation de l'Art.6 de la Constitution et des Droits de l'Homme ainsi que la liberté publique concernant l'égal accès à la fonction publique.

¹ Selon les dires des enquêtés.

3- Des procédures de recrutement qui sortent de l'ordinaire.

En effet, pour procéder à un recrutement, il fallait suivre les démarches étudiées dans la première partie. Or, dans ce cas, on a été en face d'un recrutement sans appel à manifestation d'intérêt affiché. Dans ce cas, il y avait juste un projet de recrutement annoncé par les médias sans qu'il constitue un véritable avis de recrutement.

De plus, il n'y avait pas de conditions de dépôts de dossiers ni indication des démarches à suivre. Il n'y a pas eu donc application des conditions de forme d'un recrutement. Les candidatures ont été juste déposées au portail du Ministère et les postulants ont juste été priés de ne pas éteindre leur téléphone en vue d'un contact pour entretien. Or, après quelques semaines, il y a eu des sélections de candidats effectuées au portail sans que la commission de recrutement n'ait procédé à l'appel téléphonique des postulants mais qu'elle a établi une liste en faveur de ceux qui ont assisté à une certaine réunion du vendredi.

En effet, concernant cette fameuse réunion, selon les dires des postulants y ayant assisté, ce sont les membres de ces entités politiques présentes qui détiennent le pouvoir de décision. La commission de recrutement instituée par la loi est donc dépourvue d'un vrai pouvoir de décision car c'est dans le « Fivoriana » qu'on procède à la sélection des candidats, comme suit :

D'abord, la réunion a lieu tous les vendredis à partir de 17 heures. Elle commence par un culte.

En suite, on passe au recrutement. Un des dirigeants décrit les postes à pourvoir et le nombre de candidats recherchés ; après, il énonce l'intitulé d'un poste libre et demande à ceux qui sont intéressés par ce poste de se mettre sur l'estrade.

A cet « appel à manifestation d'intérêt », les postulants intéressés par le poste montent à l'estrade et c'est à l'assistance de juger si le postulant :

- Premièrement, a été un « Mpitolona », c'est-à-dire, un partisan du parti. En d'autres termes, il s'agit de savoir si le postulant appartient à l'une des entités politiques constituant l'assistance. (ces partisans se sont déjà, généralement, inscrits dans une liste des entités par Fokontany.).
- Deuxièmement, si le candidat est présentable ou non. Il s'agit ici de voir l'aspect physique et vestimentaire, plus précisément, juger l'apparence dudit candidat. Autrement dit, l'adage : « l'habit ne fait pas le moine » n'a pas lieu d'être.
- Enfin, la réunion prend fin vers 21 heures environ.

C'est à l'issue de chaque réunion du vendredi que chaque lundi, durant 2 mois, la commission de recrutement procède à la saisie des noms de candidats reçus. Et dans l'après midi du lundi, il y aura donc un appel qui s'effectue au portail. Cet appel consiste à annoncer les noms des candidats qui seront admis à passer un entretien fait par la commission de recrutement.

4- La réaction des parties concernées face à cette politisation de l'Administration.

Deux juristes avaient déposé leurs candidatures au portail suivant l'instruction donnée, l'un d'entre eux, après avoir pris connaissance des conditions d'admission édictées par la fameuse réunion a déclaré, et je cite, qu'« on est en présence d'un procédé anti Republicain, anti constitutionnel et violant la laïcité de l'Etat ». Et qu'au cas où il serait lésé, il saisirait le tribunal compétent afin de remédier à ce fléau qui nuit à la mise en œuvre de l'Etat de Droit. Pour ce faire, il a déposé son dossier auprès de la Direction des Ressources Humaines qui est l'organe compétent en matière de recrutement.

L'autre juriste s'est abstenu de déposer son dossier au portail, mais a directement opté pour la voie suivie par le premier. A cet effet, il a exposé au Directeur des Ressources Humaines, le problème rencontré au portail afin que celui-ci puisse être mis au courant de la situation existante.

D'autre part, plusieurs directeurs et hauts responsables au niveau de ce Ministère ont exprimé leur mécontentement vis-à-vis de cette procédure de recrutement. Un haut responsable a exprimé que : « ce non respect de la procédure légale de recrutement met en jeu la responsabilité de l'Administration vis-à-vis - aussi bien des employés recrutés que ceux non reçus ». D'autre part, il a ajouté que : « ce comportement des soi-disant : « Mpitolona », salit la réputation de cet établissement public et que ce Ministère ressemble à une entreprise franche et ne mérite pas son statut d'Administration publique, en agissant de la sorte. ». En d'autres termes, cette personne a remarqué que ces procédés de recrutement sus mentionnés ne sont que des procédures irréflechies, faites à la hâte et portent atteinte à l'intégrité de la fonction publique.

En outre, quelques mois plus tard, un des directeurs au sein de cette institution s'est plaint auprès du Président du Tribunal Administratif concernant le fait que suite à l'existence de ces contraintes politiques relatées dans les paragraphes précédents, sa direction est contrainte de supporter la présence de soixante (60) employés issus de ces entités politiques. C'est-à-dire que le nombre des employés n'a pas été déduit à partir du besoin en Ressources Humaines de l'Administration mais selon la volonté des personnes qui sont : les « Mpitolona ».

A voir ces aspects de ce recrutement, et en tenant compte des dires des témoins et de ce que nous avons vu lors de notre recherche, on en conclut que ce recrutement est entaché d'un clientélisme politique qui se présente sous la forme d'un favoritisme envers les « clients » d'une idée politique déterminée.

Outre cette politisation clientéliste au sein du Ministère, il existe aussi un népotisme.

En effet, des hauts responsables au sein de cet établissement profitent de l'existence de ce clientélisme politique pour introduire une forme de favoritisme qui vise à satisfaire les convoitises de leur famille et de leurs amis.

Puisque, tous les candidats, à part ceux qui appartiennent à l'assistance du « Fivoriana » et les proches des dirigeants n'ont jamais été ni contactés en vue d'un entretien, ni recrutés au sein de l'établissement.

Certes, ces procédés relatés précédemment constituent l'image d'une Administration politisée. Mais, il faut souligner, quand même, l'existence d'une voie vers la dépolitisation entamée par quelques directeurs non partisans de l'idée de politisation et de clientélisme.

En effet, quelques employés ont été admis dans cette entité sans passer par ces voies faisant l'objet de l'analyse des paragraphes sus cités. Le recrutement des candidats ayant déposé leurs candidatures au niveau de la Ressource Humaine, a suivi une autre procédure qui consiste en un transfert du personnel venant des autres Ministères.

Aussi ce cas est-il vraiment si flagrant qu'on ne peut plus s'empêcher de l'analyser et de le porter à la connaissance de tous, afin que chacun puisse être informé sur la réalité. Ainsi se pose la question sur l'effectivité du respect du principe de légalité.

§ 2- Les cas habituels trouvés à Madagascar.

En effectuant des recherches dans d'autres ministères de la capitale, à l'exception du Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur qui ne procèdent à des recrutements que par concours, la plupart agissent par favoritisme tel le cas particulier énoncé précédemment.

1- Le recrutement des cadres supérieurs

Certains employés, composés aussi bien de la catégorie A que de la catégorie C, de ces Ministères ont affirmé l'existence d'un népotisme ou favoritisme envers les connaissances et membres de la famille des cadres supérieurs au lieu de suivre les procédures de recrutement qui visent à recruter les plus capables.

En d'autres termes, il consiste en un recrutement sans concours, mais juste un avis de recrutement qui n'est plus qu'une formalité. Puisque la liste des agents à recruter est déjà préétablie avant même que l'avis de recrutement ne soit affiché auprès de ces Ministères.

Selon une secrétaire particulière d'un Ministre et un agent du protocole, on ne peut intégrer ce Ministère que si on connaît des cadres supérieurs notamment, le SG ou le Directeur général ou le DRH, par exemple.

Il y a eu même un Ministère, qui au mois de février dernier, avait lancé un avis de recrutement de quinze (15) agents. Un mois plus tard, les postes ont été attribués à cinq (5) employés de courte durée (ECD) au sein de ce Ministère – ce qui s'avère un cas normal – mais les dix (10) places restantes ont été toutes attribuées à dix (10) membres de la famille du Ministre.

2- Le recrutement des enseignants

Ensuite, un autre recrutement politisé a aussi été détecté lors du recrutement des enseignants semi spécialisés dans une Région de la Grande Ile. Pour ce cas d'espèce, le profil requis est la possession d'un diplôme de Bacc+2 et/ou le fait d'avoir effectué une suppléance après l'obtention du Baccalauréat. Or, un candidat âgé de dix huit (18) ans a été sélectionné – non pour la possession du diplôme Bacc+2, qu'il ne possède pas encore, mais en prétendant qu'il aurait effectué les quatre années suppléance alors que le fait où un mineur de 14 ans ait été suppléant dans un Collège d'Enseignement Général parait être absurde voire impossible.

Aussi, plusieurs postulants ont été mécontents de la décision de la commission de recrutement ayant sélectionné son dossier.

D'autre part, le Tribunal Administratif de Toamasina a également reçu une plainte concernant le contentieux d'un concours d'entrée à l'Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire où une liste des admis au concours a été rayée et remplacée intégralement suite à une forme de politisation de l'Administration. Cette démarche a été encore en cours de délibération au moment où on a contacté notre source.

Cependant, on ne peut ignorer l'existence d'un effort vers une dépolitisation de l'Administration. Surtout dans ce régime de transition où l'Administration n'est pas dominée par une couleur politique déterminée mais de plusieurs entités politiques.

Section 2 : Des cas trouvés dans d'autres pays.

En effet, la quasi-totalité des acteurs de toutes les administrations du monde s'identifient à une « pensée » politique donnée. En ce sens, la politisation d'une Administration est inévitable, si on considère la problématique sous l'angle idéologique – puisque chaque dirigeant va appliquer son idéologie politique - . D'où se présentent quelques cas recensés dans les pays étrangers dont la France et l'Afrique.

§1- Une Administration politisée en France.

En France, cette politisation est marquée par l'augmentation des contractuels contre une baisse du nombre des fonctionnaires statutaires. Selon la dénonciation d'un syndicat, dans un article publié dans le web le 04 septembre 2008, il s'agirait d'une Administration politisée constituée par le licenciement de ceux qui ne plaisent pas à l'autorité au pouvoir¹.

¹ C. Bo, Administration politisée, Revue la dernière, 2008.

A ce phénomène actuel d'augmentation des contractuels s'ajoute le profit du choix discrétionnaire, une prérogative attribuée au gouvernement sur la nomination des hauts fonctionnaires. Depuis quelques années, cette prérogative tend à la forte politisation de l'Administration publique française ; vu l'augmentation des postes à pourvoir selon ce mode de recrutement. On constate donc que la France – comme les autres pays européens et à l'inverse des Etats Unis - est encore loin de la dépolitisation de l'Administration en ce qui concerne le choix discrétionnaire.¹

Néanmoins, la dépolitisation a tendance à diminuer l'influence des considérations d'ordre politique et aboutit vers une professionnalisation de la fonction publique.

D'autre part, cette politisation ne se limite pas non seulement à la couleur politique mais en plus, elle se présente sous une forme de préférence nationale comme le cas dans la Région de Bretagne, France – qui consiste en un favoritisme envers les Bretons concernant l'attribution des postes dans cette collectivité décentralisée - .

En outre, ce clientélisme politique a été l'objet d'un commentaire de Daniel Dommel de Transparency international et je cite : « Bref, on a laissé faire pendant 15ans la corruption sans oser en parler, aujourd'hui, tout le monde s'en occupe ! ».

Il a aussi été l'objet d'un Arrêt de la Jurisprudence administrative, du 26 janvier 1995, *Vogt c/ Allemagne*², concernant la Liberté d'expression des fonctionnaires.³

Un cas de contentieux de recrutement a aussi été détecté dans ce pays. Il s'agit d'un cas - relevé dans les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative - qui consiste en l'annulation d'un concours.

¹ www.wikipédia.com

² Une mesure d'exclusion de la fonction publique d'une enseignante compte tenu de son appartenance au parti communiste.

³ Weil, Prosper, Long, Marceau, Braibant, Guy, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris : Dalloz, 2005, 974 p.

C'est le cas de l'Arrêt du CE, 30 octobre 1998, Ville de Lisieux où le Conseil d'Etat a rendu le verdict suivant : « on peut demander au juge administratif l'annulation de contrats de recrutement d'agents publics. ».

Or, comme on l'avait annoncé antérieurement, la politisation de l'Administration n'est pas uniquement l'affaire des pays occidentaux mais aussi celle des pays africains.

§2- Les cas recensés en Afrique.

La notion Administration politisée est un concept courant dans le continent africain. Mais nous allons nous contenter de deux cas : celui du Niger et du Bénin.

Selon Mounkaila Halidou, un enseignant contractuel au Niger, l'éducation nationale nigérienne est fortement politisée. Il a souligné que : « l'école publique nigérienne a été extrêmement politisée. C'est ce qui justifie aussi la baisse drastique du niveau. Contrairement à ce que les gens croient, ce n'est pas la contractualisation qui est à la base de la décadence de notre école, mais les conditions de recrutement des enseignants.

Imaginez que même la nomination des directeurs d'école et des encadreurs est fortement politisée »¹.

Et il a ajouté que : « Je sais qu'il ne sera pas facile de dépolitiser l'Administration, mais il faut surtout que le Président Issoufou Mahamadou fasse quelque chose pour le cas de notre école publique », déclare-t-il en réplique au Discours d'investiture du Président Nigérien du 15 Avril dernier² qu'il a apprécié, car il promet la dépolitisation de l'éducation, qui s'avère fortement politisée, dans ce pays.

En effet, selon les dires de Mounkaila Halidou, il y a des enseignants qui sont sans formation suite à cette politisation. Il existe de même des enseignants recrutés par clientélisme non pour leur compétence et qui brisent l'image de l'éducation nationale.

¹ Sirandji Sanda, CNCE : de vifs espoirs pour une école totalement dépolitisée et de qualité, Sahel Dimanche, 15 Avril 2011.

² Décryptage du Discours d'investiture du Président de la République Nigérienne, 15 avril 2011.

En bref, le discours présidentiel est une solution à ce problème de politisation. De son côté, ce coordinateur de la CNCE¹ espère que le recrutement de 2010 serait effectué en toute transparence.

D'autre part, dans le cas de l'Administration Béninoise, la politisation ne devait pas surprendre ou inquiéter, quand on part du principe qu'avec plus de cent partis politiques régulièrement enregistrés pour une population de neuf million d'âmes environ, le Bénin apparaît comme le pays le plus politisé du monde.

En effet, selon le Ministre Koukpaki, le Bénin est atteint du syndrome de la politisation à sens unique, ou d'épuration politique de l'Administration publique. Et dans un article il a présenté cette politisation de l'Administration Béninoise comme suit : « en effet, avec son statut de principal pourvoyeur d'emploi dans l'économie Béninoise, une politisation en sens unique, entraînerait obligatoirement des sentiments d'exclusion et de favoritisme, qui justifient d'une part sur le plan idéologique, l'instabilité et la transhumance politique, et d'autre part au sein de l'Administration elle-même l'épuration politique sus citée, gage de la mauvaise performance du Service Public. En poussant plus loin la réflexion sur l'Administration Béninoise, au-delà de sa politisation, il est aussi à craindre son ethnicisation. La vie politique fortement impactée par le vote majoritairement ethnique, tend à s'enraciner au sein de notre Administration. L'Administration béninoise doit donc craindre la double menace d'une politique d'épuration politique et de promotion par ethnicisation. Le principe de la continuité de l'Administration, dont le socle est le fonctionnaire, se verra fortement condamné à un éternel recommencement, si des mesures adéquates et durables ne sont pas prises pour réduire l'influence première de l'appartenance politique ou ethnique, dans l'accession ou la promotion au sein de la fonction publique béninoise. ».²

¹ Coordination Nationale des Contractuels de l'Éducation.

² SAKA SALEY Nourou-Dine, *Juriste financier, la nouvelle tribune*, 2009.

Autrement dit, ce Ministre dénonce la forte politisation de l'Administration béninoise et conscientise les gouvernants et usagers sur l'impact et l'aboutissement de ce phénomène sur la vie du pays.

En réalité, on peut affirmer que cette notion d'administration politisée n'est pas propre aux pays développés, ni à ceux en voie de développement mais elle nous concerne tous.

Chapitre II : Les impacts de cette politisation de l'Administration.

Si les conventions internationales, les constitutions, les cas d'espèces sus évoqués recouvrent la politisation de l'Administration, c'est que ce phénomène va engendrer des conséquences, plus précisément, aura des impacts aussi bien sur les usagers du Service Public que sur l'Administration elle-même, ainsi que sur le développement même et la vie sociale du pays.

Section 1^{ère} : Les impacts sur les usagers et l'Administration elle-même.

§1- Les impacts sur les usagers.

Une Administration politisée, certainement, va au-delà du principe de la légalité – un principe mis en exergue par le Droit administratif - . Aussi le non respect de ce principe aura des impacts considérables sur les usagers du service de l'Administration.

D'abord, la politisation du recrutement risque d'aboutir à la prédominance du chômage pour ceux qui n'appartiennent pas à une entité politique.

Vu qu'en respectant la légalité de ses agissements, en appliquant l'obligation de « réserve » et exprimant sa neutralité, le candidat peut ne pas décrocher le poste qui l'intéresse. Cela signifie que sans couleur politique, on risque de devenir un sans emploi.

D'où par la suite, afin d'éviter le chômage, l'agent sera donc victime d'une manipulation de ses opinions politiques voire une atteinte à la Liberté politique. En effet, la crainte de demeurer sans emploi va obliger le postulant à adhérer au parti dirigeant l'Administration.

Et donc sa Liberté d'expression et d'association va être limitée voire même lui être soustraite.

Cependant, cette hypothèse constitue une atteinte à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ainsi qu'aux autres conventions internationales, telles la Déclaration des Droits de l'Homme et des citoyens de 1789, la Charte des Nations Unies ainsi que tant d'autres.

Enfin, cette politisation du recrutement risque aussi de décourager les intellectuels et bons techniciens, vu que ce recrutement ne serait pas fondé sur les compétences du candidat mais sur le clientélisme. Aussi se peut-il que les agents recrutés perdent leurs technicités pour mettre en valeur l'appartenance politique et le parti qui les soutient.

Néanmoins, ces impacts ne demeurent uniquement pas à l'égard des usagers, mais l'Administration en reçoit aussi sa part.

§2- Les impacts sur l'Administration elle-même.

Suite à ce concept d'Administration politisée, l'Administration va devoir être mise en doute par les usagers. Les impacts de la politisation vont entraîner une décroissance de la confiance des administrés envers le Service Public.

De plus, ce fléau engendrera la perte de la neutralité de l'Administration. Ainsi que la perte de la technicité de l'Administration.

De même, il y aura donc la rupture de la bureaucratie, puisque l'Administration perdra sa structure préétablie et sa soumission au principe de l'Etat de droit. De ce fait, il y a donc une violation de la Constitution.

Cela signifie que l'Administration deviendrait instable en perdant sa subordination juridique et en mettant en valeur la subordination politique. Ce qui constitue un manquement au principe de l'obéissance hiérarchique.

Enfin, l'Administration serait donc malade et nécessite un remède.

Section 2 : Les impacts sur le développement et la vie sociale.

Le cas de la politisation de l'Administration aura largement des impacts importants tant sur le développement du pays que sur la vie sociale.

§1- Ses impacts sur le développement.

En effet, si l'Administration demeure politisée, il y aura donc une rupture de la continuité de l'Administration à chaque alternance de pouvoir. Puisque les raisons possibles de la contre performance économique du pays sont issues des problèmes soulevés par le problème de la politisation de l'Administration publique. Aussi cette rupture de la continuité de l'Etat va-t-elle engendrer des conséquences notables dans la bonne marche des projets entrepris par le pouvoir précédant celui en place. En suivant la logique des choses, celui qui détient le pouvoir va appliquer son propre programme et abandonnera celui du dirigeant qui l'a précédé.

Ainsi, au lieu de poursuivre la voie vers le développement, on risque de revenir au point de départ d'un autre projet. Et on finit par abandonner celui qu'on a entrepris auparavant. Autrement dit, on ne peut avancer ; on ne peut que songer à des changements ou innovations qui risquent d'être à leurs tours inachevés.

D'autre part, le clientélisme, une forme de corruption, tend à empêcher le développement d'un pays.

En effet, par la corruption, le recrutement sera fondé non plus sur la compétence, mais sur la base de ce favoritisme. Or, une Administration corrompue ou composée de personnel incompetent ne peut en aucun cas s'épanouir.

Le manque de bonne gouvernance fera sans doute sombrer l'Administration dans le chaos. Autrement dit, sans être bien gouverné, un

pays ne peut ni se développer ni atteindre la perfection mais demeurerait en voie de développement voire même s'appauvrir.

En tout, le développement du pays repose sur la transparence de l'Administration ; c'est-à-dire le maintien de la lutte contre la corruption afin d'éviter l'anarchie qui va nuire à la vie sociale.

§2- Les impacts sur la vie sociale.

Le phénomène d'Administration politisée, suite au maintien de la corruption entraînera une prédominance de la peur face à l'Administration qui empêche la population de se plaindre contre cet acte malsain.

En effet, l'Administration, un instrument de réalisation des politiques du pouvoir politique en place, constitue une entité crainte par les gouvernés. De ce fait, l'injustice de cette administration va s'additionner à ces craintes des gouvernés qui empêcheront ces derniers de se plaindre de peur qu'ils ne soient sanctionnés.

En l'occurrence, ces derniers sont subordonnés à l'Administration et pour survivre, ils doivent demander de l'emploi auprès de cette Administration. De là, il leur arrive de penser qu'au cas où ils mettraient en jeu la responsabilité de cette Administration, ils risqueraient de perdre leur chance d'améliorer leur vie.

En outre, la culture Malagasy a instauré une peur envers les gouvernants et l'Administration. De ce fait, cette peur réside encore dans notre système administratif et bloque la route vers une rénovation sociale de l'Administration.

C'est-à-dire que cette crainte de l'Administration fait entorse au principe de l'Etat de Droit où l'Administration pourrait être critiquée par le peuple afin qu'elle puisse satisfaire l'intérêt général, ce qui est le but du Droit administratif. Et qu'enfin, la Science administrative atteindrait son but ou tout simplement achèverait sa tâche consistant à diagnostiquer les maux de l'Administration afin de pouvoir y remédier.

De ce fait, lors de notre recherche, on n'a guère trouvé des cas relatifs à ce thème : politisation de l'Administration. Cela du fait que la plupart des gens lésés n'osent pas dénoncer l'Administration.

En effectuant notre recherche auprès du Tribunal Administratif d'Antananarivo, on n'a pu recenser même un seul cas de contentieux administratif de recrutement. De même, les cas trouvés auprès du Conseil d'Etat n'ont pas été des cas récents, mais ceux des deux Républiques précédentes.

En outre, à cause de la peur des impacts sociaux de l'apparition de la vérité, presque toutes les personnes, auprès desquelles nous avons enquêtées, ont demandé la protection de leur anonymat. D'autres ont même refusé de coopérer.

Cela amène à déduire que l'existence d'une Administration politisée nuit à la bonne marche de la société. Ce phénomène favorise la peur de l'Administration et va donner naissance à d'autres phénomènes tels les rumeurs, l'accroissement de la corruption, l'escroquerie etc.

Aussi serait-il nécessaire de remédier à ces maux de l'Administration et de trouver des solutions afin d'éviter l'aggravation de la maladie et de cette situation désolante.

Section 3 : Les solutions proposées suite à l'existence de cette Administration politisée.

§1- La dépolitisation de l'Administration.

Cette première solution est la solution la plus logique, mais le problème réside en la manière d'entamer cette dépolitisation.

Il faut donc inciter les victimes à saisir l'appareil judiciaire afin de plaider leur cause. Pour ce faire, il est utile de faciliter les procédures de la saisine du Tribunal Administratif et du Conseil d'Etat en matière de recours pour excès de pouvoir contre la hiérarchie.

Aussi est-il nécessaire de sensibiliser les administrés concernant leur droit. La faculté de recourir doit donc être portée à la connaissance du public afin qu'il puisse favoriser la lutte contre ce fléau.

§2- La démocratisation.

La seconde solution réside dans le phénomène de la démocratisation ; c'est-à-dire la mise en œuvre du principe de l'Etat de Droit.

La démocratisation, qui consiste à laisser au peuple la libre expression de son opinion concernant la manière de diriger l'Administration, est un principe indispensable à la dépolitisation de l'Administration. Elle est le pilier de la mise en œuvre de l'Etat de Droit, c'est-à-dire la soumission de l'Administration aux règles juridiques, afin de limiter ses arbitrages.

Autrement dit, le gouvernement doit mettre du sien dans l'application de ce principe en acceptant de se soumettre aux règles de droit suivant les stipulations de ce principe. Cela signifie que l'Administration est tenue d'agir tout en veillant à la non violation du principe de légalité, un des piliers de ce principe de l'Etat de Droit.

En d'autres termes, si l'Administration, dans le recrutement veille au respect du principe de l'égal accès à la fonction publique et assure le maintien de sa neutralité, puis favorise l'effectivité de la bureaucratie, on peut évincer cette politisation de l'Administration.

En outre, dans le cas où l'Etat est le principal pourvoyeur d'emplois, une attention plus sérieuse doit être portée au recrutement des futurs fonctionnaires, tant par le développement des méthodes (sérieuses) anonymes de recrutement, que le recours à des acteurs extérieurs – tels le Bianco et d'autres inspecteurs - et contrôlés à posteriori pour organiser les dits concours. L'accession des candidats aux résultats individuels, et les cours subséquents, devront également être restaurés ou renforcés dans leur application.

§ 3- Recherche des solutions durables

Troisièmement, en tenant compte des impacts de cette Administration politisée sur le développement et la vie sociale, il serait préférable de trouver des solutions durables, notamment que les pouvoirs publics se fassent un devoir de favoriser le développement de l'initiative et du secteur privés par des réglementations propices à un entrepreneuriat réussi.

En d'autre termes, chacun doit produire des efforts, en ne se contentant plus des services publics, mais en investissant dans les secteurs privés et informels afin de diminuer le chômage et favoriser le développement des petites et moyennes entreprises ainsi que les micro finances. Cependant, l'effort doit être poursuivi au niveau des filières d'enseignement universitaire public de manière à innover et introduire des formations généralistes qui destinent en majorité à une carrière au sein de l'administration publique.

Parmi les solutions durables, il faut instaurer une bonne gouvernance administrative.

La bonne gouvernance peut se définir comme la compétence du gouvernement et des institutions pour administrer le pouvoir et les ressources économiques et sociales¹. La mise en place d'une bonne gouvernance implique entre autre une réforme de l'Administration. Elle implique une Administration efficace et un gouvernement techniquement compétent et une dépolitisation de l'institution de la justice. Il faut aussi rendre effectives les règles de la déontologie des fonctionnaires et mettre en place un véritable Etat de Droit. C'est ainsi que l'Art 4 du Code de déontologie² interdit à l'Administration d'exercer sur ses agents toute forme de pression de nature politique.

De cette seconde partie, qui nous a dévoilé la réalité de cette politisation de l'Administration et des cas développés précédemment, on déduit que cette politisation de l'Administration ne devrait surprendre

¹ Angel SALDOMANDO, quelques interrogations sur la gouvernance, in « les non dits de la bonne gouvernance », Karthala, 2001.

² Décret 2003- 1158 du 13 Décembre 2003.

aucun observateur de la vie administrative et politique, mais aura le mérite d'attirer nos attentions respectives. Etant donné qu'il s'agit d'une politisation à sens unique de l'Administration, de la crainte d'une épuration politique, et de nous interpeler sur la nécessité de développer un secteur privé performant, de nature à offrir un cadre d'évolution comparable, sinon meilleur, à celui de la fonction publique, de manière à réduire l'influence de cette dernière dans la vie sociale et politique des populations ; il serait donc juste et rémunérateur pour les fonctionnaires, que leur accession et leur évolution au sein de la fonction publique, ne soient l'apanage exclusif de l'humeur d'un décideur politique et de raisons subjectives. Nous avons l'habitude que le concours d'entrée à la fonction publique soit soupçonné de favoritisme et de partialité et parfois même de choix pré effectués.

CONCLUSION

Nous avons étudié dans une première partie, le cadre juridique du recrutement des fonctionnaires ainsi que la notion de la politisation et la dépolitisation de l'Administration, ce qui nous amène à la conclusion suivante :

D'abord que l'entrée dans la fonction publique est réglementée par le Statut général des fonctionnaires qui a instauré la commission administrative paritaire. Cette commission est chargée d'effectuer un recrutement et d'organiser un concours. Ce dernier doit suivre les procédures légales d'organisation prévues par la Constitution, les Conventions internationales et les textes afin de ne pas être entachés d'irrégularités. Aussi ce mode de recrutement doit-il être conforme au respect du principe de l'égal accès à la fonction publique, à celui de la légalité et ne doit pas violer les Droits de l'Homme et les Libertés publiques afin de préserver la neutralité de l'Administration.

Enfin, en cas de non application de ces principes, il est possible pour les usagers, plus précisément, les candidats à la fonction publique, victimes de l'arbitraire de l'Administration, de procéder à un recours pour excès de pouvoir ou pour plein contentieux de la décision de l'Administration.

En d'autres termes, ces faits soutiennent donc l'idée de la nécessité de recruter des fonctionnaires sur des critères objectifs tout en respectant les principes d'égalité, de mérite et de transparence.

En outre, la dépolitisation de la fonction publique constitue un gage sérieux du bon fonctionnement de l'Administration. La théorie annoncée dans cette partie évoque la nécessité d'une fonction publique politiquement neutre, ainsi qu'une séparation rigoureuse des sphères politiques et administratives.

Cependant, l'aspect de la politisation de l'Administration, ne devrait surprendre aucun observateur de la vie administrative et politique, mais aura le mérite d'attirer nos attentions respectives sur une politisation à sens unique de l'Administration, la crainte d'une épuration politique, et de nous interpeler sur la nécessité de développer un secteur privé performant, de nature à offrir un cadre d'évolution comparable, sinon meilleur, à celui de la fonction publique, de manière à réduire l'influence de cette dernière dans la vie sociale et politique de la population.

D'autre part, la deuxième partie nous a sensibilisés sur les manifestations de la politisation de l'Administration contemporaine. Ainsi, nous avons pu être au courant des détournements et abus de pouvoir, faits par les dirigeants pour le compte de leurs intérêts aussi bien politiques, que sociaux ou pécuniaires suite au clientélisme qu'ils entreprennent.

On a donc été appelé à être témoin de l'échec de la dépolitisation de l'Administration, un phénomène en vogue à notre époque.

Ainsi, nous pouvons éviter les impacts de cette politisation de l'Administration aussi bien envers les usagers, envers l'Administration elle-même ainsi que sur le développement et la vie sociale du pays.

En bref, il serait préférable que l'Etat essaie d'entreprendre, plus précisément d'achever la dépolitisation et la lutte contre la politisation de l'Administration afin d'éradiquer ce fléau qui ralentit le développement. Or, ce devoir n'est pas uniquement l'affaire de l'Etat mais aussi celle de tous les concernés notamment : l'Administration et les administrés.

Certes, on ne peut rayer définitivement cette politisation de l'Administration, vu que cette dernière est souvent dominée par un pouvoir politique en place, néanmoins, le cas particulier – dont l'analyse traité dans le précédent développement – s'avère être trop flagrant.

Imaginons comment se ferait la gestion des Services Publics au sein d'un Ministère si déjà au début même du recrutement l'Administration est politisée à ce point.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
Première partie	6
CADRE JURIDIQUE DU RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES ET NOTION D'ADMINISTRATION POLITISEE.....	6
Chapitre I ^{er} : Cadre juridique du recrutement des fonctionnaires.	6
Section 1 ^{ère} : Les conditions d'admission à la fonction publique.....	7
§1- L'égal accès à la fonction publique.....	7
1- Le non discrimination en raison des opinions politiques.....	8
2- Le non discrimination en raison des croyances religieuses.	9
3- Le non discrimination en raison du sexe.	10
§2 – Les conditions particulières d'admission à la fonction publique.....	12
Section 2 : Les procédures de recrutement pour la fonction publique.	13
§1- La notion de concours.	13
1- Les problèmes organisationnels du concours.	14
2- Le droit commun des concours.....	14
3- Le fonctionnement du jury selon la jurisprudence française.	16
§ 2- Les dérogations aux principes de recrutement par voie de concours : la nomination. .	17
1- Les dérogations relatives aux emplois à la discrétion du gouvernement.	17
2- Les dérogations relatives à l'accès à un corps et la nomination au tour extérieur.....	18
Section 3 : Les contentieux du concours.	19
§ 1- La Juridiction compétente.....	20
§2 : Les recours possibles ou les personnes habilitées à recourir.....	20
1- Le recours des candidats.	20
2- Les recours des groupements professionnels.	21
Chapitre II : La politisation ou la dépolitisation de l'Administration.....	22
Section 1 ^{ère} : Les facteurs favorisant la politisation.	22
§1- La situation politique de la transition.	22
§2- Les comportements des politiciens	23
Section 2 : Manifestation de la politisation	25
§1-L'inéluctabilité de la politisation	25
§ 2- Un recrutement des fonctionnaires non fondé sur les compétences.	26

§3 - Lien entre administratif et politique : un personnel politique fondu au sein d'une administration publique.....	27
Deuxième partie.....	29
UN RECRUTEMENT DANS LE CADRE D'UNE ADMINISTRATION POLITISEE.	29
Chapitre I ^{er} : cas de recrutement politisé.....	29
Section 1 ^{ère} : Des cas recensés à Madagascar.....	29
§1- Un cas particulier sur les nombreux rencontrés à Madagascar.....	29
1- Un recrutement non fondé sur les compétences mais sur le clientélisme politique.....	29
2- Des conditions d'admissibilité violant le principe d'égal accès à la fonction publique..	32
3- Des procédures de recrutement qui sortent de l'ordinaire.....	33
4- La réaction des parties concernées face à cette politisation de l'Administration.	34
§ 2- Les cas habituels trouvés à Madagascar.	36
1- Le recrutement des cadres supérieurs	37
2- Le recrutement des enseignants.....	37
Section 2 : Des cas trouvés dans d'autres pays.....	38
§1- Une Administration politisée en France.....	38
§2- Les cas recensés en Afrique.	40
Chapitre II : Les impacts de cette politisation de l'Administration.	42
Section 1 ^{ère} : Les impacts sur les usagers et l'Administration elle-même.	42
§1- Les impacts sur les usagers.	42
§2- Les impacts sur l'Administration elle-même.....	43
Section 2 : Les impacts sur le développement et la vie sociale.....	44
§1- Ses impacts sur le développement.....	44
§2- Les impacts sur la vie sociale.....	45
Section 3 : Les solutions proposées suite à l'existence de cette Administration politisée.....	46
§1- La dépolitisation de l'Administration.	46
§2- La démocratisation.....	47
§ 3- Recherche des solutions durables.....	48
CONCLUSION	50

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET MANUELS

Alex DE WAAL, Comprendre le clientélisme politique, édition Gallimar, 2010.
192 pages.

Angel SALDOMANDO, quelques interrogations sur la gouvernance, in « les non dits de la bonne gouvernance », Karthala, 2001.

J-L BODIGUEL, « la fonction publique européenne », Revue Internationale des Sciences administratives, vol. 61, n°3, sept.1995, p 501-522.

B. CAREMIER, l' « Eurocratie : une fonction publique à la croisée du politique et de l'administratif », Revue de recherche juridique, Droit prospectif, vol 68, n°1, p 229-286.

GOHIN, Le droit des examens et des concours, RDP.

Manuel de procédure de gestion des Ressources Humaines de la fonction publique Malagasy, 2006.

Michel MASSIOT, L'Administration publique à Madagascar, Paris LGDJ, p.20.

Didier RATSIRAKA, Livre Rouge.

Rochel ANDRIAMBELOMIADANA, Libéralisme et développement à Madagascar, Foi et Justice, p.26.

WEIL, PROSPER, LONG, MARCEAU, BRAIBANT, GUY, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris : Dalloz, 2005, 974 p.

DOCUMENTS ET REVUES

C. BO, Administration politisée, Revue La Dernière, 2008.

Décryptage du Discours d'investiture du Président de la République Nigérienne, 15 avril 2011.

International Crisis Group, Madagascar : La crise à un tournant critique ?, Rapport Afrique n°116- 18 Novembre 2010, p-8

International Crisis Group, Madagascar : La crise à un tournant critique ?,

Rapport Afrique n°116- 18 Novembre 2010, p-8

Mémento de Droit Administratif concernant la fonction publique, édition Dalloz, 2001.

Mme Raoera CHANDOUTIS, Cours de Droit Administratif spécial, 4^{ème} Année DAP, 2010.

Mme Elisabeth RANAIVO, Enseignant Chercheur à l'Université de Fianarantsoa, Introduction à la SADM., cours de SADM.

RASEDINARIVO, Nous attendons encore et toujours une véritable dépolitisation de l'Administration, LAKROA n°3018 du 27 Avril 1997

RASEDINARIVO, Nous attendons encore et toujours une véritable dépolitisation de l'Administration, LAKROA n°3018 du 27 Avril 1997

Nourou-Dine SAKA SALEY, Juriste financier, la nouvelle tribune, 2009.

SEFAFI, classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée, communiqué du 03 Septembre 2010

SEFAFI, classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée, communiqué du 03 Septembre 2010

SEFAFI, classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée, communiqué du 03 Septembre 2010

SEFAFI, les pratiques politiques et les moyens d'accéder au pouvoir depuis 1972, communiqué du 17 Février 2009

SIRANDJI SANDA, CNCE : de vifs espoirs pour une école totalement dépolitisée et de qualité, Sahel Dimanche, 15 Avril 2011.

CONVENTIONS ET TEXTES

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.

Constitution Malagasy de 1992 – 2010.

Charte des Services publics, 18 mars 1992.

Ordonnance N°2009-002 du 17 Mars 2009

Loi organique n° 2004- 036 du 1^{er} octobre 2004.

Loi 2003 011 relative au Statut général des fonctionnaires.

Décret 2003-1158 du 13 décembre 2003.

Décret 2004 796 portant organisation de la CAP.

Webographie

- www.wikipedia.fr

Liste des Arrêts

Abbé Bouteyre, CE du 10 mai 1912, légalité de la mesure du ministre qui refuse à un Abbé de se présenter à l'agrégation de philosophie.

Arrêt AMADEI, CE du 14 janvier 1987.

Arrêt Barel du CE du 28 mai 1954, neutralité du Service Public.

Arrêt RAOULT, CE du 10 juin 1983.

Chambre Syndicale des Médecins ou Dame Soma et autres, CE du 29 août 1982.

Demoiselle Bobard, CE du 03 juillet 1936, exclusion des femmes à l'accès à de nombreuses fonctions.