

***SOMMAIRE*****Remerciements****Sommaire****Sigles et abréviations****Liste des tableaux****Liste des graphiques****Introduction** ..... 1***PARTIE I******ANALYSE ÉCONOMIQUE DU COMPORTEMENT BUREAUCRATIQUE*****CHAPITRE 1: APPROCHE CONCEPTUELLE DE LA BUREAUCRATIE** ..... 3

Section A: Naissance et évolution du concept de bureaucratie ..... 3

Paragraphe 1: L'administration politique de Friedrich Hegel et de Karl Marx.....3

a- L'Etat hégélien.....3

b- Les trois fonctions de l'administration ..... 3

c- Une lignée hégélienne: l'administration politique..... 4

d- La bureaucratie comme un instrument de domination..... 4

Paragraphe 2: La bureaucratie dans la pensée socialiste ..... 4

a- Evolution du problème avant Weber ..... 4

- La bureaucratie, détenteur de pouvoir ..... 4

- D'un problème d'Etat au problème d'administration ..... 4

- D'un problème administratif au problème organisationnel ..... 5

b- Le modèle bureaucratique après Weber..... 5

- Formation et développement d'une bureaucratie..... 5

- Caractères essentiels du fonctionnement bureaucratisé ..... 6

- Les changements de but des bureaucrates, un danger permanent7

Section B: La rationalité de l'organisation bureaucratique..... 7

Paragraphe 1: La forme la plus efficace de Max Weber (1864-1920)..... 7

a- Une légitimité rationnelle légale..... 7

b- Un modèle théorique..... 8

c- Les traits essentiels de l'organisation bureaucratique..... 8

Paragraphe 2: Un mode de fonctionnement segmenté: la standardisation.....	9
a- Les éléments perturbateurs d'une organisation.....	9
b- Principe de la standardisation.....	9
Section C: La première approche des économistes.....	9
Paragraphe 1: Analyse positive de Tullock des comportements stratégiques des bureaucrates.....	9
a- Vue à travers l'école du <i>Public Choice</i> .....	9
b- La bureaucratie, moins efficiente que le marché.....	10
- L'absence de concurrence.....	10
- Le problème de sur-coûts.....	11
- Le fonctionnaire n'est pas libre d'agir à sa guise.....	11
c- La solution bureaucratique, un second best.....	12
Paragraphe 2: Downs et ses théories organisationnelles.....	12
a- L'idéal-type administratif.....	12
- L'impersonnalité des règles.....	12
- Emplois à plein temps.....	13
- La progression hiérarchique au mérite.....	13
- Une production hors-marché.....	14
b- Les objectifs des agents publics.....	14
c- Analyse des interactions administratives.....	14

<b>CHAPITRE 2: LES FONDEMENTS DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE DE LA BUREAUCRATIE.....</b>	15
Section A: Les déterminants de la fonction d'utilité bureaucratique.....	15
Paragraphe 1: La maximisation du budget total de William Niskanen (1971).....	15
a- Un processus de révélation des préférences en deux temps.....	15
b- La maximisation de ses intérêts personnels.....	16
c- Les solutions avancées par Niskanen.....	16
- Promouvoir la compétition entre les bureaux.....	16
- Réintroduire le mécanisme de profit.....	16
- Solutions de marché et solutions politiques.....	17
Paragraphe 2: Les objectifs du budget discrétionnaire.....	17
a- Fondement.....	17

b- Formalisation.....	17
Paragraphe 3: Xavier Greffe (1981, 1994) et ses analyses des décisions publiques	19
a- Pour l'efficience de l'offre publique.....	19
b- Pour un revirement au système de profit.....	20
c- Pour une valorisation du facteur humain.....	21
Section B: Fondements des réformes de la gestion publique.....	21
Paragraphe 1: Approche institutionnelle.....	21
a- L'influence bureaucratique.....	21
b- Des contrôles et sanctions efficaces.....	22
c- Le recours à une institution adaptée.....	22
Paragraphe 2: Fondements normatifs des politiques de réforme de la gestion publique	
a- Le consensus de Washington.....	22
b- La réforme managérial de l'Etat dans les PED.....	23
c- Spécialisation des tâches et concurrence des services.....	23
Paragraphe 3: Fondement théorique du réforme par le partenariat public-privé.....	24
a- Inefficiency-x des organisations publiques.....	24
b- Coûts de transaction élevés .....	25
c- <i>Le New public Management</i> .....	26

**PARTIE II**  
**ANALYSE DES POLITIQUES ADMINISTRATIVES**  
**DE L'ETAT MALGACHE**

<b>CHAPITRE 1: LA MOTIVATION DES AGENTS PUBLICS.....</b>	<b>28</b>
Section A: Accroître leurs avantages monétaires.....	28
Paragraphe 1: Etat des lieux.....	28
a- Evolution globale du cadre malgache.....	28
b- Evolution des salaires des fonctionnaires.....	29
c- Evolution du Smig.....	29
Paragraphe 2: Enjeux d'une politique expansionniste.....	30
a- Sur la rémunération des agents de l'état.....	30
- Avantages de la hausse des salaires.....	30

- Les revers de la politique.....	30
b- Avantages et inconvénients de la concurrence en matière de budget.....	31
Paragraphe 3: Pour un système d'incitation des bureaucrates.....	32
a- La rémunération au mérite des agents publics.....	32
- Comparaison entre Salaire minimum public et le Smig.....	32
- La formation du salaire dans le secteur public.....	33
- Propositions de nouveaux systèmes incitatifs.....	33
b- L'arbitrage du budget ministériel.....	34
- Le budget de reconduction.....	34
- Procédure d'arbitrage.....	34
Section B: Les autres sources de motivation.....	35
Paragraphe 1: Moderniser l'environnement de travail.....	35
a- Intérêt de l'informatisation des activités.....	35
b- Organisation de sa mise en oeuvre pour chaque volet.....	35
Paragraphe 2: Assurer la formation du personnel.....	36
a- Intérêt de la formation.....	36
- Facteur de compétence.....	36
- Rentabilité de l'investissement.....	37
b- Organisation de la formation malgache.....	37
c- Possibilité de carrière.....	37
- Selon le processus: formation – mérite – carrière .....	38
- Selon le processus: ancienneté – formation – carrière .....	38
Paragraphe 3: Etablir des avantages en nature.....	38
a- Intérêt de la politique.....	38
b- Répartition selon les fonctions.....	38
c- Les retombées économiques.....	39
- Possibilité d'épargne .....	39
- Risque de <i>free rider</i> .....	39
<b>CHAPITRE 2: ILLUSTRATION À PARTIR DU CAS DES ADMINISTRATIONS FISCALE ET DOUANIÈRE MALGACHES.....</b>	<b>40</b>
Section A: Résoudre la corruption administrative.....	40
Paragraphe 1: Les impacts des actions déjà entamées.....	40
a- Intérêt de la lutte contre la corruption.....	40

- Dimension économique de la corruption.....	40
- Coût de la corruption.....	41
- Avantages de la lutte.....	41
b- Evolution de la corruption à Madagascar.....	42
- Au niveau national.....	42
- Au niveau de l'administration publique malgache.....	42
c- Création des agences spécialisées.....	43
d- Les stratégies du business-plan du MEFB.....	43
e- Résultats au niveau administratif.....	44
Paragraphe 2: Application du plan de lutte de Klitgaard.....	44
a- Sélection des agents.....	44
b- Structure des sanctions et récompenses.....	45
c- Collecte des informations.....	45
d- Restructuration des relations agent-principal-client.....	45
e- Attitude générale vis-à-vis de la corruption.....	46
Paragraphe 3: Ethique et anti-corruption.....	46
a- Objectifs du plan d'action de l'OFPA.....	46
b- Stratégies de sensibilisation.....	47
c- Lutte contre la fraude et les évasions fiscales.....	48
Section B: Résoudre la lenteur administrative.....	49
Paragraphe 1: La méthode d'évaluation de Nioche.....	49
a- Les différents niveaux de l'évaluation.....	49
b- Plan d'action fiscal.....	51
c- Evaluation des politiques fiscales malgaches.....	51
Paragraphe 2: Réformer la structure de l'administration.....	53
a- Les difficultés liées au changement.....	53
b- Les stratégies du business plan du MEFB.....	54
Paragraphe 3: Application du e-gouvernance.....	54
a- Avantages de la réforme.....	54
b- Organisation de la réforme.....	55
c- Application dans le système administratif malgache.....	56
<b>Conclusion.....</b>	<b>58</b>
<b>Bibliographie</b>	

## **SIGLES ET ABRÉVIATIONS**

3P:	Partenariat Public-Privé
DGI:	Direction Générale des Impôts
DSRP:	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté
FMI:	Fonds Monétaire International
GRH:	Gestion des ressources Humaines
IBS:	Impôt sur le Bénéfice des Sociétés
MEFB:	Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
MENRS:	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique
MinFoPTLS:	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales
NPM:	<i>New Public Management</i>
OFPA:	Observatoire des Fonctions Publiques Africaines
PED:	Pays En Développement
PGDI:	Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PIB:	Produit Intérieur Brut
RSI:	Retour Sur l'Investissement
SMIG:	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
TIC:	Technologie de l'Information et de la Communication
TVA:	Taxe à la Valeur Ajoutée

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1: Evolution du solde des fonctionnaires (1960-2001)

Tableau 2: Evolution du smig au cours des 10 dernières années (Secteur non Agricole)

Tableau 3: Evolution de l'indice de corruption à Madagascar selon Transparency International (2002-2005)

Tableau 4: Matrice de jeu entre citoyen et fonctionnaire sur leur comportement possible

Tableau 5: Evolution de l'économie de Madagascar (1983-2003)

*Rapport-Gratuit.com*

## **LISTE DES GRAPHIQUES**

Graphique 1: Budget discrétionnaire et choix bureaucratique

Graphique 2: Modèle d'offre et demande globale

Graphique 3: Evolution comparée du Salaire minimum du privé et du public

Graphique 4: Les niveaux d'évaluation des politiques publiques

## INTRODUCTION

“Les politiques publiques ne doivent pas seulement être décidées, elles doivent aussi être mises en oeuvre. Tous les Etats ont recours pour cela à une bureaucratie. Celle-ci a une très grande influence sur les politiques réellement appliquées et, avec l'accroissement du poids du secteur public depuis la Seconde Guerre mondiale, l'étude de son comportement est devenue un passage obligé pour comprendre le fonctionnement des économies contemporaines.” Cette introduction de Jean-Dominique Lafay<sup>1</sup> illustre bien l'esprit de la présente étude sur la bureaucratie. En effet, les gouvernement des pays en développement (PED) voient leurs efforts n'avoir aucun impact sur le niveau de vie de leur population. En retracant le processus d'application d'une politique économique, on distingue nettement deux étapes: la prise de décision au niveau du Gouvernement et l'exécution au niveau de la bureaucratie. La présente étude analyse donc les défaillances rencontrées au niveau de l'exécution des politiques du Gouvernement et propose un éventail de solutions, tout en les applicant au cas de Madagascar.

La bureaucratie est un terme rarement employé car elle traduit une administration influente ou être sans ambition et sans âme<sup>2</sup>. Cette “terminologie ambiguë” mérite d'être explicitée préalablement dans cette introduction.

D'une part, la bureaucratie représente une catégorie d'agents, celle des fonctionnaires publics, qu'on appelle aussi bureaucrates, avec leurs objectifs et leurs caractéristiques propres. D'autre part, elle est aussi un mode d'organisation, fondée sur une hiérarchisation des tâches et des procédures strictement définis.

Bien que cette définition demeure vraie, le sens courant de la bureaucratie l'a très vite dépassé mettant en exergue le caractère inefficace des systèmes de bureaux. Le terme bureaucratie est ainsi devenu péjoratif dans le sens que l'administration considérée est vouée à une lenteur exaspérante et à un travail routinier stérile.

L'analyse économique approfondie du comportement bureaucratique est assez récente. En effet, ce n'est qu'à la suite de la révolution keynesienne des années 40 que le secteur public s'est affirmé dans le domaine économique. Les interventions de l'Etat, préconisées par John Maynard Keynes afin de relancer la demande effective, exige une administration forte capable de soutenir les galops des politiques publiques. Du coup, le secteur public s'impose dans l'économie nationale. Un poids énorme dans l'économie nationale fait que son étude est nécessaire afin que le ratio apports/poids de la bureaucratie ne soit pas trop faible, sinon, l'économie générale du pays en subira les conséquences. On entend par apports de la bureaucratie, sa production, dans un sens général. Elle produit en effet, des biens et services publics. Si ceux-ci sont produits en quantité insuffisante ou de mauvaise qualité, tous ceux qui entrent en relation directe avec l'administration en seront les premiers victimes. Les citoyens du fait qu'ils consomment ces produits et l'Etat car ses décisions n'ont pas été effectivement concrétisées. Il s'agit alors de trouver le niveau de ratio efficace pour l'économie nationale.

Le but de notre étude serait de trouver des solutions aux problèmes liés principalement à la bureaucratie malgache. Mais elle pourrait être généralisée aux autres PED du fait de leur

---

<sup>1</sup> *Dictionnaire des sciences économiques*, puf, 2001. Introduction au concept de “bureaucratie”.

<sup>2</sup> CROZET Yves, *Analyse économique de l'Etat*, Armand Colin, 1997, p. 109

caractéristique commune. En effet, ces pays diffèrent des pays riches sur deux points essentiellement: au niveau de la mentalité des agents et au niveau de leur niveau de vie en général.

Pour plusieurs raisons, les comportements des agents publiques se traduisent par la loi du moindre effort<sup>3</sup>. En effet, les bureaucrates sont soumis involontairement à des règles et procédures stricts. Alors, pour pallier à cela, ils ajustent leurs efforts personnels à leurs avantages (péculières, matérielles, honorifiques...) qui sont la plupart du temps peu élevées. Cette mentalité conduit à rouiller la capacité de chaque agent à fournir des efforts supplémentaires. D'où la situation d'équilibre sous-optimale sur le marché public, que ce soit des biens et services ou des politiques à mettre en oeuvre.

Le faible avantage monétaire des agents publics constitue la première cause de leur démotivation et l'autre caractéristique des fonctionnaires des PED. Avec un salaire aussi rigide ou exceptionnellement revu à la hausse des fonctionnaires de l'Etat, on ne peut pas attendre d'une amélioration de leur qualité de travail. Sans encore entrer dans les détails, il est difficile pour les gouvernements de ces pays d'ajuster à chaque fois les salaires publics à l'évolution du coût de la vie. La structure de l'économie nationale de ces pays étant trop fragile et trop instable pour toucher aux salaires. De plus ces gouvernement ont d'autres priorités dans leur dépenses que de se soucier de son administration. Le manque d'argent les contraints à choisir et, à délaisser le personnel public. Il nous appartiendra tout au long de cette étude de remettre l'Administration publique à une meilleure place, et de trouver des solutions au niveau comportemental et organisationnel du phénomène. L'Etat devra accomplir son rôle en tant que gardien de l'intérêt général, donc y compris les fonctionnaires.

Aussi, proposons-nous dans une première partie de connaître les différents approches des théoriciens sur le dit phénomène (Partie I) si on veut résoudre ce problème d'efficacité. Ce n'est qu'ensuite que nous pourrons analyser plus aisément les difficultés dont fait face l'Etat malgache dans ses politiques administratives (Partie II).

---

<sup>3</sup> CROZET Yves, op. cit., p 109.

## PARTIE I : ANALYSE ÉCONOMIQUE DU COMPORTEMENT BUREAUCRATIQUE

Le but de l'étude étant de trouver ce que l'Etat devrait faire pour rendre efficace son administration, il nous paraît nécessaire de survoler les différentes analyses de ceux qui ont déjà traiter le cas et d'offrir un éventail de solutions comme base théorique de notre analyse. Références y seront faites dans la seconde partie de l'étude. Il nous sera donc plus aisé d'appliquer ces formalisations afin de résoudre le cas de l'administration malgache. Pour cela, nous distinguerons trois générations dans l'approche du concept de bureaucratie. Celle des sociologues d'abord (Chap 1), afin de nous introduire dans le coeur du débat, des économistes ensuite dans une approche conceptuelle (Chap 2), et enfin des économistes qui ont établit les vrais fondements de la théorie économique de la bureaucratie (Chap3).

### CHAPITRE 1 APPROCHE CONCEPTUELLE DE LA BUREAUCRATIE

Le terme de Bureaucratie a été créé par le physiocrate Vincent de Gournay (1712 – 1759). La conscience d'un pouvoir effectif des bureaux en liaison avec le problème politique se dessine dès lors, comme on peut encore le voir en certains passages de l'oeuvre de Rousseau concernant la dégénérescence des Etats par développement continu d'un système administratif qui tend à devenir système de pouvoir. Cependant, c'est seulement à partir de Hegel que la bureaucratie se constitue en tant que concept politique. Ce phénomène de “pouvoir par la détention d'un bureau” a depuis fasciné aussi bien les sociologues que les économistes.

#### Section A: Naissance et évolution du concept de bureaucratie

##### Paragraphe1: L'administration politique de Friedrich Hegel et Karl Marx

###### *a- L'Etat hégélien*

L'Etat hégélien comprend trois étages hiérarchisés : au sommet, le pouvoir ; à la base la société civile ; entre ces deux niveaux: les relais administratifs qui constituent la nécessaire médiation et font passer le concept de l'Etat dans la vie de la société civile. Ce pourquoi Hegel déclare que “l'Administration est l'esprit de l'Etat”.

###### *b- Les trois fonctions de l'administration*

Chez Hegel, surveiller, anticiper et tolérer sont les trois fonctions de l'administration. On remarquera que ce ne sont pas des fonctions créatrices pour la société, mais des fonctions régulatrices. Un système administratif est là pour assumer des tâches de type fonctionnel, nullement pour produire. D'où le désengagement de l'Etat du point de vue de la création de

richesse, privatisation etc. Mais, il ne faut pas confondre avec une idéologie privatiste où le secteur privé est naturellement plus efficace pour tout.

**c- Une lignée hégélienne: l'administration politique**

Marx réplique à la vision de Hegel sur la bureaucratie: "La Bureaucratie n'est pas l'esprit de l'Etat, mais son manque d'esprit". Cette assertion résume l'essentiel de la critique marxiste. Ce que Hegel nommait Administration, Marx le nomme Bureaucratie et le changement de terme marque déjà le passage d'une qualification positive à une qualification négative. Mais ce renversement conserve de Hegel le modèle structural des trois étages hiérarchisés, la bureaucratie occupant l'étage intermédiaire. D'où, chez Marx, cet autre héritage de la pensée hégélienne: sans être encore véritablement le pouvoir, la bureaucratie est liée au pouvoir dont elle est l'instrument.

**d- La bureaucratie comme un instrument de domination**

Marx élabore ensuite une théorie de l'État qui implique une critique de la bureaucratie comme conséquence dérivée. On peut voir cette subordination et cette distinction relative des problèmes de l'Etat et de sa bureaucratie en plusieurs textes, et par exemple dans ce passage, de la Guerre civile en France : "...l'énorme parasite gouvernemental qui, tel un boa constrictor, enserre le corps social de ses replis multiples, l'étouffe de sa bureaucratie, de sa police, de son armée de métier, de son clergé établi et de son pouvoir judiciaire". Dans la société que Marx analyse, la bureaucratie, la police, l'armée, l'Eglise et les Juges sont des moyens au service d'un Etat qui n'est lui-même qu'un moyen, un instrument d'oppression au service d'une classe dominante.

Ainsi, la bureaucratie se trouverait entre les mains d'une minorité afin d'assouvir leur soif de domination. L'efficacité se situe sur ce point dans la docilité de l'instrument considéré, mais pas dans un mécanisme oeuvrant pour l'intérêt général. Etant donné que l'Etat est lui même considéré comme un instrument, du point de vue de Marx, notre analyse ne le suivra pas dans ses détails. En effet, nous considérerons toujours un Etat bienveillant garant de l'intérêt général.

**Paragraphe 2: La bureaucratie dans la pensée socialiste**

**a- Evolution du problème avant Weber**

- La bureaucratie, détenteur de pouvoir

Un glissement de sens, lié à l'existence de masse, d'abord, puis des Etats dits socialistes, se produit dans les analyses de Lénine, de Trotsky, de Gramsci, de Rosa Luxemburg. Dans ces analyses s'effectue le passage de la bureaucratie, conçue comme un système de transmission à la bureaucratie considérée comme un système de décision ; de la critique d'une administration à la critique d'un pouvoir. En termes de structures : on ne distingue plus trois étages ; les deux étages du sommet sont maintenant confondus.

L'analyse de la bureaucratie prend un nouvel élan avec ces auteurs socialistes. Chaque bureaucrate est maintenant une unité de décision, un détenteur de pouvoir.

- D'un problème d'Etat au problème d'administration

Jusqu'à l'ère stalinienne, le problème se posait essentiellement au niveau de l'organisation des partis révolutionnaires. Avec l'Etat dit "socialiste", le problème de la bureaucratie devient, dans les faits, le problème de l'Etat. Or, après le XXe Congrès, Khrouchtchev continue à distinguer, comme le faisaient Staline et Marx, l'Etat et la bureaucratie, dont le problème n'est pour lui celui du désordre administratif, du freinage dans l'édification du socialisme. Pour Khrouchtchev, le problème de la bureaucratie reste donc un problème d'administration ; il n'est pas fondamentalement le problème du pouvoir : la déstalinisation et la bureaucratisation ne se confondent pas.

- D'un problème administratif au problème organisationnel

Les faits ont cependant montré que le marxisme bute sur ce problème : l'organisation socialiste de l'économie et de la production, loin de supprimer le problème, l'a rendu au contraire plus aigu. On ne peut plus dissocier aujourd'hui le problème du pouvoir dans son ensemble de celui de la bureaucratie, ou de la techno-bureaucratie ; du lien de ce problème avec celui des méthodes modernes de l'organisation ; et notamment avec le principe du centralisme. Gramsci admet en effet, la possibilité d'un centralisme organique qui ne dégénère pas nécessairement en centralisme bureaucratique.

Cela conduit à la critique du marxisme. En effet, alors que dans la perspective marxiste, la bureaucratie n'est que le produit d'une dégénérescence qui altère un système de pouvoir hiérarchisé et centralisé, dans la perspective libertaire, au contraire, un tel pouvoir est déjà, au départ, celui d'une bureaucratie. On aperçoit par ce biais que le problème central de la bureaucratie n'est pas celui de l'administration, au sens classique de ce terme, mais bien celui de l'organisation. Or, c'est précisément par ce passage du problème administratif au problème organisationnel qu'on pourrait résumer l'histoire du concept de bureaucratie dans la sociologie contemporaine.

En d'autres termes, l'histoire de l'administration est l'histoire de la naissance (Durkheim) et des modes de gestion correspondant (Hegel) de certains types de besoins sociaux. Ceux-ci renvoient à ce que Weber appelle la "rationalisation".

**b- Le modèle bureaucratique après Weber**

- Formation et développement d'une bureaucratie

Parmi les facteurs de la bureaucratisation, on relève :

a) la composition sociale des organisations. C'est le type d'analyse qu'on a parfois tenté d'appliquer à la bureaucratisation des partis ouvriers ;

b) le système de distribution du pouvoir, et, par exemple la centralisation, ou encore la hiérarchisation verticale. De façon générale on voit se développer, dans les organisations qui se bureaucratisent, des tendances centralisatrices au "sommet" et inversement des tendances décentralisatrices à "la base" (tendances à l'autonomie) : par exemple dans une usine à l'intérieur du cadre plus large de l'entreprise, ou dans un établissement local placé sous le contrôle d'un organisme central. D'où des conflits de pouvoir qui peuvent soit amorcer un processus de débureaucratisation, soit au contraire se terminer au bénéfice du sommet ;

c) la taille ou dimension des organisations ;

d) la spécialisation des tâches. Par exemple : assumer des responsabilités syndicales implique des connaissances, techniques (juridiques, économiques) dont la possession et le maniement tendent à accentuer la séparation entre la base et les membres de l'appareil ;

e) l'accès à des fonctions de gestion. On voit se développer la bureaucratisation dans

les syndicats qui assument ou partagent une gestion, dans des partis qui accèdent au pouvoir.

Ces causes sont citées à titres d'exemples. Il reste que les conditions dans lesquelles une bureaucratie se forme et se développe, sont encore mal connues. On les trouve éparques dans des monographies correspondant aux différents secteurs étudiés par la sociologie ; mais il existe très peu d'essais en vue d'une systématisation.

#### - Caractères essentiels du fonctionnement bureaucratisé

Dans l'ensemble, les analyses consacrées à ce problème convergent pour établir que le fonctionnement bureaucratique est un dysfonctionnement. C'est là l'orientation qui caractérise le développement de la pensée marxiste, la notion maladie de gestion, utilisée en psycho-sociologie des entreprises, va dans la même direction. Mais dans ce domaine, le diagnostic ne fait que transcrire en langage moderne l'idée platonicienne d'une maladie du corps social. Cette perspective médicale ne remet pas véritablement en question les structures et, supposant la possibilité d'une thérapeutique fonctionnelle, elle laisse ces structures inchangées. On transpose ainsi, comme le veut Cannon, l'homeostasis de l'organisme à l'organisation sociale où le conflit n'apparaît plus que comme un désordre dans l'autorégulation du corps social.

A cette conception s'oppose, malgré l'identité linguistique et axiologique déjà soulignée, celle qui voit d'abord dans la bureaucratie non plus seulement la maladie mais encore et surtout l'usurpation du pouvoir. Ce qui suppose que le critère à partir duquel on définit le bureaucratisme n'est plus établi selon le modèle des normes biologiques de la santé, mais selon les normes politiques du pouvoir.

Le terme d'appareil convient assez bien à la situation ainsi décrite. Le "pouvoir des bureaux" est bien celui d'un système mécanisé. D'où l'anonymat des prises de décisions : dans un système bureaucratique il est difficile de savoir où, quand et comment on décide. C'est là, on le sait, l'un des traits essentiels de l'univers bureaucratique décrit par Kafka.

En d'autres termes, les techniques bureaucratiques de la formation concourent à développer le conformisme des attitudes, dont une des conséquences les plus marquantes est le manque d'initiative et, par suite, le renforcement de la séparation en deux étages caractéristiques de l'organisation bureaucratisée.

#### - Les changements des buts des bureaucrates, un danger permanent

Un autre mécanisme caractéristique est celui que Michels a nommé le déplacement des buts. Dans la conscience des bureaucrates, l'attachement à l'organisation, à ses structures, à sa vie interne, à ses rites, finit par devenir, en même temps qu'un devoir absolu, une source de valeurs et de satisfactions. Et surtout, le système bureaucratique constitue un nouvel univers alienant : pour le responsable national, les organismes régionaux et locaux constituent l'horizon et la limite de l'univers quotidien ; la perception du bureaucrate s'arrête au dernier niveau de l'étage bureaucratique. La base finit par lui devenir à ce point étrangère qu'il en oublie son existence dans le temps qui sépare les périodes de consultation électorale. Ainsi se développent à l'intérieur de la bureaucratie un ensemble de traditions, de modèles de comportement, un vocabulaire spécifique, tout un "savoir" dont la possession en commun renforce les liens des initiés en même temps que s'accentue la cassure entre les deux étages.

La résistance au changement est l'une des séquences du déplacement des buts. Comme le marque Weber, la bureaucratie "tend à persévéérer dans son être", c'est-à-dire à conserver ses

structures, même lorsqu'elles deviennent inadéquates à de nouvelles situations, son idéologie, même si elle ne concerne qu'un état ancien, ses cadres, alors même qu'ils ne peuvent plus s'ajuster la forme nouvelle de la société. En d'autres termes les conduites d'assimilation – c'est-à-dire d'utilisation de schémas élaborés pour répondre à des situations anciennes – l'emportent sur les conduites d'accommodation qui supposent l'élaboration de nouveaux schémas d'action, plus adéquats pour répondre à de nouvelles situations.

Ce conservatisme, ce refus du temps induisent des mécanismes de défense et, par exemple, le durcissement idéologique, le refus systématique de la nouveauté et l'hostilité à l'égard de toute critique, qu'on tend à considérer comme un signe d'opposition qui met l'organisation en danger.

L'ordre bureaucratique suppose le renforcement de l'appareil, le développement de la surveillance, ce qui accentue, en définitive, l'isolement de cet appareil. C'est là une conséquence extrême. Il reste que toute bureaucratie suppose des dispositifs de contrôle, de supervision, d'inspection, dont, la mission première est d'assurer l'observance des normes bureaucratiques, de surveiller l'initiative et la nouveauté.

Le carriérisme est la conception bureaucratique de la profession. Dans le langage politique et traditionnel, le terme sert à désigner, “l'arrivisme” du politicien professionnel, du membre de l'appareil dont le souci essentiel est de “monter” à tout prix, en faisant toutes les concessions nécessaires, en pratiquant le suivisme envers tel leader aussi longtemps que ce leader est “bien placé”. Tout ceci est connu. Il s'agit, ici encore, non plus de servir les buts que poursuit l'organisation, mais de servir l'organisation, et de s'en servir : on passe ainsi de la fonction à la carrière comme on passe de l'organisation à la bureaucratie : le même mécanisme du déplacement des buts est le trait commun de ces deux transferts.

## **Section B: La rationalité de l'organisation bureaucratique**

### **Paragraphe 1: La forme la plus efficace de Max Weber (1864-1920)**

#### ***d- Une légitimité rationnelle légale***

La bureaucratie se développe avec l'Etat moderne, avec au cœur de ce développement l'idée même de rationalisation. Qu'est-ce que la rationalisation ? C'est le fait que l'action obéit à des règles et non seulement à des représentations<sup>4</sup>. L'Etat n'est peut-être pas “le rationnel en soi et pour soi<sup>5</sup>” mais il est cette forme de gestion politique qui suppose que le mode d'action soit rationalisé. Il est donc la forme de gouvernance adaptée à la légitimité rationnelle légale.

Chez Weber, c'est à la fois un phénomène historique – car la bureaucratie se développe dans l'Etat moderne qui repose sur la rationalisation de la politique – mais c'est aussi une exigence fonctionnelle de rationalisation. Autrement dit, le développement de la bureaucratie n'est pas simplement la conséquence de l'Etat moderne, il est aussi le fait que la politique consomme de l'organisation et donc demande de la bureaucratie de toute manière. Simplement, cette nécessité peut être légère – c'est le “roi à cheval” qui administre avec un minimum de bureaucratie – ou bien moins centrale. La bureaucratie est donc bien le “vecteur d'un principe nouveau d'organisation” ; celui-ci se déploie complètement dans l'Etat moderne, sans pour autant être absent d'autres formes d'organisations politiques.

<sup>4</sup> Une règle est une forme de la représentation, sa condition d'existence, son mode opératoire.

<sup>5</sup> Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, §258

### *e- Un modèle théorique*

La bureaucratie serait une organisation qui est régie par des principes d'efficacité et de prévisibilité. Les entreprises et les administrations publiques ou privées (les partis politiques par exemple) organisent une division rationnelle du travail et s'appuient sur une hiérarchie pilotée par “un système unique de surveillance et de contrôle”. Parce qu'elle élimine les relations personnelles et les considérations irrationnelles, la bureaucratie est efficace mais aussi “froide”, ce qu'avait bien analysé Max Weber<sup>6</sup>.

La bureaucratie matérialise, sous la forme d'une organisation, le type d'autorité à caractère rationnel-légal. Cette forme d'organisation repose sur des règles abstraites, écrites, impersonnelles. Les hommes qui exercent l'autorité sont choisis selon leurs compétences. Ils appartiennent à une hiérarchie fonctionnelle où les contrôles et les voies de recours sont clairement déterminés. Il s'agit d'un type idéal; c'est-à-dire un modèle théorique. Mais Max Weber en fait aussi un idéal à atteindre pour augmenter l'efficacité des actions et des activités, bien qu'il annonce les risques de domination anonyme inhérents à cette forme d'organisation.

### *f- Les traits essentielles de l'organisation bureaucratique*

Pour Weber, le terme de bureaucratie n'est pas péjoratif. La bureaucratie est au contraire la forme la plus efficace de l'autorité<sup>7</sup> pour les raisons suivantes: le rejet de la subjectivité du leader et la stricte définition du travail et de l'autorité de chacun à travers des règles écrites qui prévoient tout. On retrouve ici, la métaphore de l'organisation vue comme une machine. Pour Weber, le contrôle, comme chez Taylor, permet la prévisibilité et accroît l'efficacité.

L'organisation bureaucratique est un système de fonctions officielles, gouverné par des règles abstraites. Une sphère de compétence spécifique, c'est-à-dire un ensemble d'obligations liées à chaque fonction ou rôle, d'exécuter un ensemble de tâches; l'autorité nécessaire attribuée au titulaire de la fonction pour la réaliser; des moyens de coercition clairement définis et dont les conditions d'utilisation sont également définies.

L'organisation des fonctions est hiérarchique. Chaque fonction subalterne est sous le contrôle et la fonction d'une fonction supérieure. La mise en œuvre des règles qui régissent une fonction implique une formation spécialisée, et seule une personne ayant bénéficié de cette formation technique est susceptible de tenir la fonction. Les membres de l'organisation n'ont aucun droit de propriété sur les moyens; il y a une séparation stricte entre ce qui appartient à l'organisation et la propriété personnelle des membres et entre le lieu de l'activité officielle et celui de la vie privée. La position officielle du titulaire d'une fonction ne lui appartient pas; les décisions et les règles sont formulées et enregistrées par écrit.

La combinaison d'un système de fonctions officielles et des règles citées plus haut constitue le trait essentiel des organisations bureaucratiques. Le modèle se résume par l'association des trois éléments suivants:

- l'impersonnalité des règles, des procédures et des nominations,
- le caractère d'expert et de spécialiste des titulaires de fonction,
- l'existence d'un système hiérarchique contraignant impliquant subordination et contrôle.

<sup>6</sup> Economie et société (publié après sa mort, reste inachevé, 1922)

<sup>7</sup> Weber distingue bien l'autorité du pouvoir. Ce dernier s'exerce par la contrainte. L'autorité implique l'accord de ceux qui y sont soumis, elle se caractérise donc par sa légitimité.

## **Paragraphe 2: Un mode de fonctionnement segmenté: la standardisation**

### ***c- Les éléments perturbateurs d'une organisation***

Cette forme d'organisation qu'est la standardisation permet de court-circuiter les influences perturbatrices susceptibles de diminuer l'efficacité. Les principales causes de perturbations sont liées à la division du travail et à l'environnement de l'organisation. L'organisation divise et différencie le travail pour être plus productive, mais il faut, pour que soit atteint l'objectif commun, exercer un contrôle des activités des unités différencierées qui la composent.

Chaque membre possède, simultanément à sa fonction dans l'organisation, des caractéristiques spécifiques: ethnique, religieuse, politique, sportive, culturelle etc, qui peuvent perturber l'exercice de sa fonction.

Les organisations entretiennent des relations multiples avec leur environnement: clients, fournisseurs, concurrents, administrations, collectivités, etc. Ces relations évoluent souvent de façon imprévisible et perturbent le fonctionnement de l'organisation. Toutes ces difficultés, qui accroissent l'incertitude à laquelle est confrontée l'organisation, trouvent selon Weber une réponse efficace dans la bureaucratie par la standardisation.

### ***d- Principe de la standardisation***

Les principales composantes de la standardisation sont: les règles et procédures, les catégories et la spécialisation.

- Les règles et procédures spécifient le contenu des tâches de chacun des membres de l'organisation; chacun s'en remet au règlement pour réaliser son travail; le contrôle du travail est ainsi réalisé à faible coût. Les règles permettent aussi de limiter la diversité des manifestations de l'environnement. Ainsi les commandes aux fournisseurs seront prises lorsqu'un certain niveau de stock est atteint.
- Les règles sont élaborées à partir de la constitution de catégories; ainsi, les tâches, les produits, les événements intéressant l'organisation sont classés dans des catégories. Ces classements permettent le traitement prédéterminé de tous les phénomènes.
- La définition des tâches et des fonctions permet la spécialisation du travail et le recrutement des membres selon les critères précis et objectifs.

Ainsi donc, la bureaucratie réduit les fluctuations et l'incertitude de son environnement par la mise en place de dispositifs de standardisation et de procédures respectives propres à assurer une certaine stabilité à son activité. Ces caractéristiques lui permettent de produire efficacement. L'Etat n'aura qu'à respecter cette forme d'organisation, jusqu'à la renforcer. Si la thèse wéberienne se justifie, la production sera toujours optimale.

## **Section C: La première approche des économistes**

### **Paragraphe 1: L'analyse positive de Tullock des comportements stratégiques des bureaucrates**

#### ***a- Vue à travers l'école du Public Choice***

Alors que tous les modèles traditionnels traitent les décisions économiques comme des variables endogènes au système, mais prennent les décisions politiques comme des facteurs exogènes sur la logique et la production desquels on refuse de s'interroger, l'esprit du *Public*

*Choice*<sup>8</sup> est de réintroduire ces deux aspects des comportements humains dans un modèle unique qui tienne compte de ce que ceux qui subissent les effets des décisions politiques sont aussi ceux qui choisissent les décideurs qui décident pour eux.

“Ce qui intéresse l'économiste du *Public Choice*, ce n'est pas de savoir s'il est meilleur que l'Etat produise telle quantité de défense nationale, de solidarité ou de redistribution plutôt que telle autre; ce n'est pas de savoir si tel impôt est, par nature, plus juste que tel autre, ou telle loi meilleure que telle autre... mais de comprendre pourquoi une collectivité choisit ceci plutôt que cela. Son objectif est de comprendre comment fonctionnent les processus de décision qui gouvernent la production et l'allocation des produits publics. Son sujet est de savoir comment s'organise, se structure l'appareil de production collectif, quels y sont les systèmes de contrainte, de sanction ou de récompense qui déterminent ou influencent l'action individuelle de tous ceux qui concourent au processus de production collective, quelles sont les finalités qui s'en dégagent aux différents échelons , etc... L'Etat y est analysé comme une mécanique dont on décompose les différents mécanismes, de la même façon que les économistes ont depuis longtemps décortiqué tous les aspects du fonctionnement des marchés privés. Ce qui importe, c'est comment leurs actions rétroagissent sur le bien-être de la société, et non de savoir comment ils devraient se comporter en principe. Il s'agit d'une approche positiviste de l'étude des mécanismes sociaux et politiques qui rompt avec l'approche normative adoptée depuis trente ans par la science économique ou les autres sciences sociales comme la philosophie, la sociologie ou la science politique.”<sup>9</sup>”

Les travaux de Tullock (1965) et de quelques autres débouchent ainsi sur la construction de toute une série de modèles qui constituent l'embryon d'une théorie générale de la bureaucratie. A savoir l'explication des comportements observés des décideurs publics (les élus, les partis politiques, les gouvernements, les agents fonctionnaires de l'Etat) par une analyse rationnelle des motivations et des contraintes qui conditionnent leurs attitudes et leurs choix décisionnels.

### ***b- La bureaucratie est moins efficiente que le marché***

Les théories de la bureaucratie démontrent pourquoi les solutions bureaucratiques, toutes choses égales par ailleurs, débouchent nécessairement sur un usage des ressources de la société moins efficace que le recours au marché. Les raisons de cette situation sont au nombre de trois.

- L'absence de concurrence

Les caractéristiques particulières du système de contraintes encadrant l'activité personnelle des fonctionnaires (disparition de la notion de profit) font que les agents de l'Etat disposent d'une liberté de maximiser leurs propres objectifs personnels plus grande que celle dont disposeraient des managers placés dans des circonstances identiques. Cela se traduit par le fait que les fonctionnaires ne subissent pas la même pression à la minimisation de leurs coûts de production. La société paie les services qu'ils rendent plus cher qu'elle ne devrait les payer.

---

<sup>8</sup> Courant de pensée dont les autres membres les plus connus sont: James Buchanan, Denis Mueller, Mancur Olson...

<sup>9</sup> Préface de l'économiste anglais Arthur Seldon à l'édition britannique d'un petit livre de Gordon Tullock publié par l'Institute of Economic Affairs (Londres).

- Le problème de sur-coûts

Certains services publics sont parfois au moins aussi performants que bien des entreprises privées. Il existe cependant une autre forme de gaspillage, moins visible, mais non moins coûteuse : c'est la logique qui conduit les bureaux à sur-produire les services dont ils sont les fournisseurs. L'un des grands mérites des modèles économiques appliqués à l'étude de la logique du comportement bureaucratique est de nous rappeler que ce n'est parce qu'ils ne peuvent pas faire de bénéfices, et *a fortiori* de super-bénéfices, que les services publics jouissant d'un monopole de marché n'en tirent pas profit. Bien des bureaux se comportent en fait comme des monopoles qui spolieraient leurs actionnaires-propriétaires en réinvestissant leurs super-bénéfices dans une politique de sur-investissement. Autrement dit, la logique de la fonction publique est de produire "plus" que ce qui correspondrait à la meilleure allocation économique des ressources de la société. Toutes choses égales par ailleurs, les responsables qui prennent les décisions dans les services de l'Etat sont mus par une logique qui les conduit à se fixer des objectifs de production supérieurs à ceux qui résulteraient du fonctionnement du marché concurrentiel dominé par la règle du profit. Ce surplus de production représente un gaspillage social, analogue à bien des gaspillages privés énoncés avec véhémence par les critiques de l'économie capitaliste contemporaine : il absorbe dans la production d'un produit public des ressources dont la rentabilité sociale aurait été plus grande si ces ressources avaient été utilisées pour la production d'autres produits (aussi bien publics que marchands). Comme dans le cas des monopoles privés, il représente une subvention implicite de la collectivité à certaines catégories privilégiées de producteurs, subvention dont le consommateur – en l'occurrence le contribuable – fait naturellement les frais.

- Le fonctionnaire n'est pas libre d'agir à sa guise

Il est soumis au contrôle politique des élus et représentants des citoyens. Ce contrôle s'exerce à l'occasion des débats budgétaires annuels. Dans le cas des entreprises du secteur public ou para-public, il s'exerce par l'intermédiaire d'une tutelle administrative dépendant du pouvoir politique. Cela dit, là encore les modèles économiques révèlent pourquoi toutes ces formes de contrôle sont en général parfaitement inefficaces. Pour bien contrôler l'action de ses agents administratifs, il faudrait que le pouvoir de tutelle connaisse parfaitement les conditions de production des services qu'il surveille. Or, ces renseignements, ce sont les services contrôlés qui les lui fournissent. Il y a toutes chances pour que, sauf abus majeurs caractéristiques, ce soient les contrôleurs qui soient manipulés par les contrôlés. Ceux-ci se trouvent, vis-à-vis du pouvoir de tutelle, dans une position qui leur permet pratiquement d'imposer implicitement la politique qui leur convient le mieux. S'il existait une certaine concurrence entre plusieurs administrations pour la fourniture des mêmes prestations publiques, la position des contrôlés serait moins forte : les offres des services concurrents permettraient aux autorités de tutelle ou de contrôle de tester l'authenticité des renseignements fournis par le service en cause ; en l'absence d'une telle concurrence, ce ne serait pas possible.

Résultat : les décisions du pouvoir politique sont biaisées en faveur des intérêts de la bureaucratie, au détriment des intérêts plus généraux de la collectivité. La plupart des études empiriques confirment cette thèse en montrant que les attitudes des représentants du pouvoir politique coïncident généralement bien davantage avec la défense des intérêts de l'administration contrôlée qu'avec celle des intérêts de la collectivité stricto-sensu. Globalement, cela se traduit par trois conséquences : Chaque administration ou service public poursuit davantage la politique que ses chefs ont décidée à partir de leur propre conception de l'intérêt général, que celle qui correspond réellement à la maximisation de l'utilité collective. Sans qu'il s'agisse de mettre en cause l'honnêteté de ces fonctionnaires : chacun croit

authentiquement qu'il défend effectivement la cause de la société du mieux qu'il peut ; ce qui fait problème, ce ne sont pas les hommes, mais la logique du système de contrainte interne à la bureaucratie qui fait que les agents de l'Etat n'ont pas sur leurs épaules le poids d'un système qui, comme le profit dans le secteur privé, leur révèle la véritable direction de l'intérêt général. Nous sommes actuellement contraints de consommer davantage de services collectifs que, toutes choses égales par ailleurs, nous n'en demandons réellement. Enfin nous vivons dans une société où la bureaucratie préleve au bénéfice du bien-être de ses membres, et au détriment du bien-être des autres catégories de la population, davantage de ressources que la valeur réelle des services qu'ils rendent à la collectivité : l'Etat préleve plus sur celle-ci qu'il ne lui rapporte.

### **c- La solution bureaucratique, un second best**

Les théories de la bureaucratie débouchent donc sur deux conclusions importantes :

- 1) plus la société compte de fonctionnaires, plus il y a de chances pour que le prélevement bureaucratique augmente et que l'Etat croisse au détriment du reste. Accroissement du poids "electoral" des fonctionnaires qui sont par ailleurs directement motivés pour avoir une activité politique plus développée et plus efficace que les autres catégories de citoyens puisque la maximisation de leur bien-être dépend de la façon dont le pouvoir politique perçoit leurs demandes : plus l'Etat croît, plus il y a de chances pour qu'il croisse encore davantage);
- 2) le choix d'une solution bureaucratique ne doit jamais constituer qu'un véritable *second best* : c'est la solution qui ne s'impose que lorsqu'il est prouvé que toutes les autres solutions ne peuvent vraiment pas fonctionner.

L'analyse de Tullock implique que l'efficience de la bureaucratie peut être améliorée si les motivations pour contrôler la performance du secteur public augmentent, ou si la pression de la compétition externe sur les bureaux sont intensifiés.

## **Paragraphe 2: Downs et ses théories organisationnelles**

### **a- L'idéal-type administratif**

L'apport de Downs<sup>10</sup> se mesure d'une part aux prolongements qu'il a su donner aux idées de Weber, en particulier à l'aide de "lois sociologiques" fondamentales, mais aussi à sa capacité de fournir le terreau conceptuel nécessaire à l'essor des paradigmes économiques de l'administration, que sont l'agence et l'analyse économique de la bureaucratie.

L'idéal-type administratif vu par Downs comporte quatre caractéristiques. D'abord, c'est une grande structure hiérarchique où règnent des règles impersonnelles ; ensuite, la bureaucratie est faite de membres à plein temps dont c'est l'activité principale ; troisième point : le critère de progression hiérarchique est le mérite, en théorie du moins ; enfin, la majorité de l'output administratif ne s'échange pas sur le marché : à part les vouchers, qui sont une forme de subvention publique à la consommation privée, toutes les transactions de l'administration sont du hors-marché, et n'obéissent pas à la règle concurrentielle, traduisant un monopole de fait parfois contesté.

- L'impersonnalité des règles

---

<sup>10</sup> DOWNS A.: *Inside Bureaucracy*, 1967 (éd. 1994, Waveland Press).

L'impersonnalité des règles administratives se retrouve depuis Weber et elle est garante de l'indépendance décisionnelle de la bureaucratie, en théorie, auprès de la collectivité ; les théoriciens ne se privent pas de montrer que l'indépendance de l'administration publique n'est qu'une vue de l'esprit puisqu'elle constitue pour certains le bras armé du pouvoir exécutif, alors que pour les marxistes elle est même un instrument au service de la classe dominante; des conceptions plus neutres existent, en philosophie politique, comme celle de Hegel, critiqué par Marx, et qui verra en la bureaucratie une courroie de transmission entre les décideurs et le peuple. Downs est en tout cas dans la continuité de Weber, dans ce domaine.

- Emplois à plein temps

Les titulaires des emplois administratifs sont en règle générale à plein temps, ce qui leur confère la possibilité de devenir des experts dans leur domaine de compétences ; d'où la perception symbolique et un peu ironique des fonctionnaires spécialistes dans un domaine réduit et incompréhensible pour les usagers de l'administration. Au-delà de ce schéma quelquefois caricatural de l'activité bureaucratique, on doit aussi comprendre que le fait d'avoir recours à une activité administrative à plein temps évite de se disperser et surtout de mêler des intérêts privés (comme la gestion d'une entreprise) aux intérêts publics (le fonctionnement administratif). De façon à isoler les deux sphères d'activité, la règle du travail à plein temps vise à isoler la gestion publique de l'activité privée, dont le rendement est approprié par celui qui la mène, ce qui est l'inverse en théorie de celui de la fonction publique, où les bénéficiaires sont les membres de la collectivité.

- La progression hiérarchique au mérite

Selon Downs, le critère théorique de progression dans la fonction publique devrait être celui du mérite. En fait, et Weber l'avait souligné auparavant, il est beaucoup plus facile de gérer les hiérarchies publiques au moyen d'une grille salariale standard destinée à sauvegarder l'impersonnalité des relations entre les pôles de l'organisation : le fait de rémunérer les titulaires au mérite complique lourdement la gestion publique, déjà qualifiée péjorativement de "bureaucratie". Le problème du contrôle, déjà délicat à gérer comme nous le verrons, se voit encore plus ardu si l'on développe des barèmes complexes : il faudrait pour cela indiquer une grille de performances standard de façon à ne pas faire de ces ajustements salariaux au mérite un système où règne la cooptation et le pouvoir discrétionnaire des supérieurs hiérarchiques. Les réformes de la gestion publique vont dans le sens de l'introduction de la progression au mérite à côté de celle à l'ancienneté. Reste à savoir quelle applicabilité sociale un tel régime peut avoir, sans compter les éventuels dérapages sur l'évaluation plus ou moins impartiale du mérite, donc de l'effort des agents dans leur travail. Voilà pourquoi les hiérarchies publiques ont l'habitude de réservé une faible place à la gestion au mérite ; elle rajoute une complexité aux grilles d'évolution dans l'administration et ne sont pas dénuées d'arbitraire, du moins dans leur implémentation. La course au rendement et à l'efficacité justifie-t-elle d'ailleurs de calquer ces méthodes issues de la gestion privée ? N'y a-t-il pas une spécificité de la gestion publique qui ferait que la recherche du rendement et celle de la productivité du travail restent cantonnées à des normes acceptables plutôt qu'à un objectif absolu duquel on ne doit pas s'éloigner ? Vaste débat, qu'il nous sera impossible de traiter ici. Quoi qu'il en soit, la gestion publique à l'ancienneté a encore de beaux jours devant elle, ce que Downs a bien compris, malgré son postulat que la progression au mérite est, dans l'idéal, la meilleure chose. Cet auteur garde par conséquent dans ce domaine le même état d'esprit que son prédecesseur Max Weber.

- Une production hors-marché

Enfin, l'institution administrative se caractérise selon Downs par le fait que la production administrative est, dans son immense majorité, réalisée hors-marché. En effet, l'activité de la bureaucratie publique n'est pas vendue sur un marché, elle traduit au contraire des ajustements hors-prix, qui signalent d'ailleurs le monopole administratif de chacun des organismes de la gestion publique dans son domaine d'attribution. Cette gestion hors-marché de l'administration conduit par conséquent à considérer la gestion publique comme un système spécifique, auquel il serait illusoire d'appliquer les mêmes méthodes que celles de la gestion privée. C'est en tout cas le reproche que nous pourrions adresser aux théoriciens du *Public choice*, qui adoptent les normes de la gestion privée pour la gestion publique sans hésiter, alors que c'est une pratique porteuse d'interrogations, bien au-delà du simple problème financier. En cela, réduire la gestion publique administrative et la politique à leurs seuls éléments économiques nous semble erroné, et mérite une grande réflexion. Downs signale donc le caractère hors-marché de l'administration publique comme un élément clé de l'institution bureaucratique et comme une base de sa spécificité.

**b- Les objectifs des agents publics**

L'étude faite par Downs des hypothèses sur les comportements des fonctionnaires révèle que les agents administratifs sont supposés agir en vertu du postulat d'optimisation, couplé à celui de rationalité. Jusque-là, ces postulats ne soulèvent pas l'étonnement, encore qu'un auteur comme Simon (1976) contestera les capacités des agents à faire preuve de comportements totalement rationnels. Mais Downs conçoit clairement les capacités de traitement de l'information des agents comme limitées. Il voit aussi pour l'environnement institutionnel un cadre d'incertitude, et de rareté, c'est-à-dire que la recherche d'informations a un coût généralisé en budgets, en temps, etc.

En outre, sur les objectifs suivis par les agents administratifs, Downs dresse une dichotomie de comportements. Les uns pratiquent l'opportunisme, en suivant donc des objectifs qui ne sont profitables qu'à eux-mêmes ; les autres visent à la fois des objectifs opportunistes et des objectifs altruistes, c'est-à-dire qu'ils intègrent en partie la portée sociale de leur action auprès de la collectivité. Il existe plusieurs objectifs, conciliables pour certains : le pouvoir, le budget, le prestige, la sécurité de l'emploi, la liberté d'action, la loyauté à un principe, la recherche de l'excellence ou encore la recherche de l'intérêt général. Selon Downs, l'éventail des comportements administratifs correspond aux objectifs privilégiés dans chaque organisme.

**c- Analyse des interactions administratives**

Le thème de l'interaction entre services administratifs revêt une grande importance aujourd'hui. Il est clair que cette problématique se trouve au coeur de l'analyse économique des administrations publiques. Downs avait déjà bien considéré ce sujet, en schématisant la zone d'influence des services administratifs, au moyen du concept de "territoire administratif". Il s'agit de l'espace des variables sur lesquelles un service dispose d'une capacité d'influence. Mais cette zone d'influence n'est pas uniforme, et l'on constate différents degrés de contrôle par chaque service. De plus, sur certaines portions de leur sphère d'activité, les services influent conjointement sur un même domaine, ce qui correspond nettement à la problématique de redondance administrative, ce qui ramène à l'une des lois

sociologiques de Downs, la loi du conflit inter-organisations (conflit d'intérêt sur la prise en charge de nouvelles activités administratives).

L'analyse économique des administrations publiques pourra donc s'inspirer de Downs de façon très profitable. La mise en concurrence des services ne paraît judicieuse que pour un certain nombre de configurations concernant leur interaction. La concurrence peut s'avérer destructrice dans le cas où les externalités administratives (travail en équipes, programmes communs...) sont au contraire favorables à une gestion coopérative des activités ; elle peut aussi être nuisible quand l'asymétrie sur les compétences favorise au départ de façon excessive l'un des services administratifs.

Pour relier ce sujet au débat sur les lois sociologiques de Downs, disons qu'une loi comme celle du conflit inter-organisations, déjà évoquée, reste vraie d'une manière générale, mais pas seulement. Car même si deux services ont des activités totalement différentes, il n'en reste pas moins qu'ils restent concurrents sur l'attribution de leurs budgets. Il y a en effet une certaine rareté des fonds publics destinés aux enveloppes budgétaires, à cause de la rivalité – au sens de l'économie publique – des affectations de ces ressources. Cette situation sera la base de l'analyse de Niskanen (1971) dans cette seconde chapitre.

## CHAPITRE 2

# LES FONDEMENTS DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE DE LA BUREAUCRATIE

L'analyse économique de la bureaucratie cherche à comprendre les objectifs des bureaucrates, leur fonction d'utilité, leur choix dans l'accomplissement de leur travail. C'est ce que Niskanen essaya de résoudre en avançant l'hypothèse de la maximisation du budget. Par la suite, les auteurs chercheront à la fois à préciser le fonctionnement interne de la bureaucratie et à approfondir le problème de ses relations avec les dirigeants, entre autre par les modèles d'agence. L'analyse de ces relations a fait émerger les différentes théories sur le mode de gestion publique. Celles-ci constituent l'autre partie de ce chapitre.

### **Section A: Les déterminants de la fonction d'utilité bureaucratique**

#### **Paragraphe 1: La maximisation du budget total de William Niskanen (1971)**

##### ***a- Un processus de révélation des préférences en deux temps***

Niskanen propose aussi une analyse des relations bureaucratiques représentées par une situation de monopole bilatéral entre le gouvernement et les bureaucrates. Il s'agit d'un marchandage concernant les rendements et le budget. Ces deux acteurs sont interdépendants mais n'ont pas la même intensité. Le bureaucrate est en effet plus avantage du fait que lui seul connaît mieux son propre travail et ses coûts de production. De plus, le gouvernement ne peut rien quant à la production de ces biens et services et c'est à contrecœur qu'il finance la production.

En effet, dans le mécanisme bureaucratique, la révélation des besoins et des préférences des consommateurs est indirecte. Elle passe par les dirigeants publics et les politiciens qui négocient ensuite avec l'administration.

Pour Niskanen, le vrai problème ne vient pas de la bureaucratie, puisque la production peut même satisfaire certains besoins dont le marché n'était pas capable de produire. Les

difficultés dérivent du fait que le processus de révélation des préférences se passe en deux temps: d'abord les politiciens satisfont leur propres utilités avant celle de la population; puis, dans le marchandage, il y a toujours le problème d'asymétrie d'information. Par conséquent, la bureaucratie reçoit un budget général pour le même rendement afin de satisfaire ses propres préférences.

### ***b- La maximisation de ses intérêts personnels***

Pour Niskanen, le bureaucrate maximise aussi sa propre utilité. Non seulement elle oeuvre pour le bien-être général et l'intérêt de l'Etat, mais aussi pour ses avantages personnels. En tout cas, le bureaucrate ne détient pas l'intégralité de l'information pour comprendre correctement l'intérêt public.

Le but de Niskanen est d'identifier les différents rendements de chaque bureau. Cette analyse comparative prouve qu'un bureau produit plus de rendement qu'une entreprise en concurrence. Dans ce cas, il est possible de déterminer une structure optimale de production pour la bureaucratie. Pour cela, il faut prendre en compte la dimension humaine de la décision de production puisque la bureaucratie a ses propres intérêts. L'intervention publique n'est plus présentée comme un simple mécanisme. Les bénéfices du bureaucrates d'un certain degré d'autonomie lui donne l'opportunité de définir sa propre conception du bien public, mais aussi lui donne la possibilité de définir ses moyens appropriés. Ainsi, chaque bureaucrate a sa propre conception de l'intérêt public. L'impossibilité de l'atteindre rend possible et plus facile les actions pour satisfaire les intérêts personnels: haut salaire, réputation, carrière, pouvoir du service. C'est le budget discrétionnaire (Cf. §2).

### ***c- Les solutions avancées par Niskanen***

#### **- Promouvoir la compétition entre les bureaux**

Il y a deux sortes de comportements productifs pour la bureaucratie. La première situation est caractérisée par la contrainte budgétaire. En effet, le bureaucrate est obligé de produire un certain rendement pour un budget donné. Dans ce cas, Niskanen suppose que le bureau peut produire efficacement. La seconde situation serait la contrainte par la demande, une demande qu'il faut satisfaire. Dans ce cas, le bureau a une certaine autonomie dans l'utilisation de ses ressources et peut les détourner pour ses propres intérêts. Le mécanisme de production n'est plus efficient.

L'introduction de la compétition permet aux responsables de choisir parmi les nombreux bureaux. Si un même bien et service est produit par différents bureaux, cela permet au responsable d'avoir plus d'information sur les coûts de production et de faire des comparaisons entre les différents unités de production. Une troisième conséquence serait le déplacement des contraintes que le bureau doit tenir compte. Désormais, avec l'introduction de la compétition, le bureau doit composer avec une contrainte budgétaire. Les bureaucrates gagnent avec moins d'autonomie pour satisfaire leur propre utilité et pour extraire les ressources de leur budget discrétionnaire. En tout cas, Niskanen assure que l'on peut imiter le marché.

#### **- Réintroduire le mécanisme de profit**

Il avance aussi d'autres solutions. Il faut, selon lui, changer les structures de la motivation. L'introduction de diverses récompenses pour le bureaucrate ou le bureau qui arrive à réduire ses coûts de production total. Le but n'est pas de maximiser le budget total mais la différence

entre les budgets et les coûts de production. L'objectif est de réintroduire le mécanisme de profit. Mais ces réformes peuvent induire des effets pervers (production insuffisante, mesure du rendement) et générer des comportements indésirables (moins d'effort, comportement stratégique). Niskanen traite aussi l'importance de l'analyse du processus de production et d'investissement lié au contrôle de l'information. Mais la production de cette information peut faire l'objet de manipulation, aggravé par les conditions de production.

- Solutions de marché et solutions politiques

Les solutions de marché peuvent aussi être mises en oeuvre. Il s'agit de transférer une partie de la production bureaucratique au secteur privé et particulièrement les biens marchands. Le gouvernement peut, dans ce cas, subventionner ou financer cette production privée.

Quant aux solutions politiques, cela consiste à réduire l'importance de la haute intensité de la demande du groupe et leur représentation dans l'organe de décision. Niskanen propose alors de modifier les conditions de nomination des représentants officiels et les spécialiser dans des programmes afin de combattre l'asymétrie d'information.

**Paragraphe 2: Les objectifs du budget discrétionnaire**

*a- Fondement*

Dans le modèle de Niskanen, les bureaucrates ne peuvent conserver aucune part de leur budget pour couvrir des dépenses non nécessaires mais qui pourraient leur apporter directement de l'utilité (voyages, équipements de luxe...). Dans la réalité, la bureaucratie, du fait de son information supérieure, parvient en général à se réserver un tel budget discrétionnaire. Si celui-ci peut être utilisé librement, (à la limite, reversé sous forme de prime), l'objectif bureaucratique consistera à produire au point qui maximise le surplus social, c'est-à-dire, la différence entre les coûts totaux et la disposition totale à payer de la société. La bureaucratie est alors allocativement efficace. La seule différence, mais elle est de taille, se situe au niveau distributif. Au lieu de bénéficier au citoyen consommateur (ou aux dirigeants bureaucratiques qui les représentent), le surplus social procuré par le bien ou service collectif est entièrement approprié par la bureaucratie, pour alimenter son budget discrétionnaire. Ce résultat provient de ce que le bureau obtient ses ressources sur la base de budget pré-annoncés (pour un budget B1, il offre de produire la quantité Q1, ...). L'équilibre atteint est le même que celui obtenu par un monopole parfaitement discriminant. Comme dans le modèle de Niskanen, le gouvernement et la collectivité sont, à l'équilibre, indifférents entre financer ou ne pas financer le bien collectif.

*b- Formalisation*

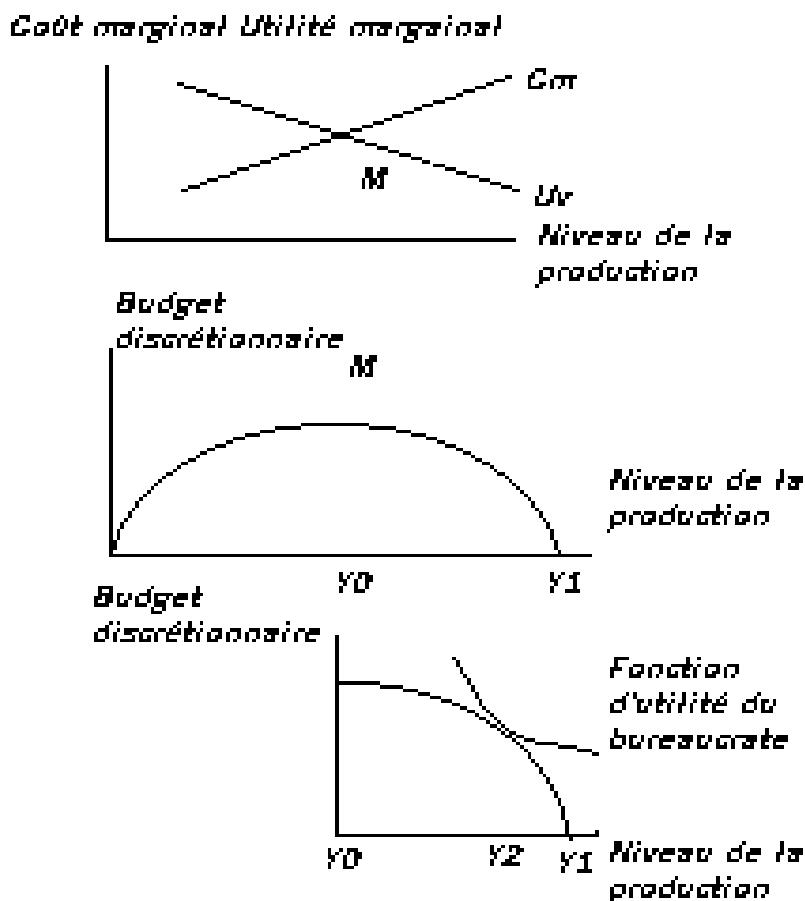
En prolongeant les recherches de Niskanen, Migue et Bellanger ont proposé en 1974 de préciser le contexte qui pouvait conduire un bureaucrate à choisir plutôt la surproduction ou plutôt le surcoût. Tout dépend de ce qu'il cherche à maximiser. Comme on le voit dans les trois figures ci-dessous, l'activité de l'organisation se développe à coût marginal croissant (droite  $C_m$  de la première figure). Plus il développe son activité et plus le budget total augmente, mais il n'en va pas de même pour le budget discrétionnaire, représenté sur la deuxième figure. Celui-ci progresse d'abord, jusqu'au point M, mais diminue ensuite. Cela s'explique sur la première figure par la droite  $U_V$  qui représente la valeur attribuée par l'autorité de tutelle à la production du service V. Or, comme le veut la règle générale en la matière (loi de Gossen), cette utilité marginale est décroissante, ce qui se traduit par un

budget total proportionné à cette situation. Ce dernier augmente donc moins vite que le coût total.

On obtient alors deux droites,  $C_m$  et  $U_v$ , qui déterminent un point d'équilibre  $M$ . A droite de celui-ci, le coût marginal devient supérieur à l'utilité marginale et donc au budget additionnel. Cela se traduit pour le bureaucrate par une réduction de son budget discrétionnaire. Celui-ci s'annulera si la production est poussée à son maximum (point  $Y_1$  sur l'axe des abscisses) puisque tout ce qui peut être gagné à gauche du point  $M$  (utilité et donc budget supérieur au coût) est perdu à droite. Gains et pertes se compensent puisque, par hypothèses, les deux triangles de part et d'autre de  $M$  sur la première figure ont la même superficie.

La troisième figure symbolise l'espace de choix du bureaucrate, qui se situe sur la deuxième moitié de la courbe du budget discrétionnaire puisque sa rationalité propre le conduit à maximiser soit la production, soit son budget discrétionnaire:

- S'il s'agit de maximiser ce dernier parcequ'il est aisé à convertir en avantages personnels symboliques (équipements de prestige) ou quasi-monétaires (voyages, avantages en nature...) le bureaucrate choisira le niveau de production  $Y_0$ . Il n'y aura donc pas surproduction puisque le coût marginal est égal à l'utilité marginale affectée à cette production par les pouvoirs publics. D'une certaine façon, la marge de manœuvre laissée au bureaucrate sous forme de budget discrétionnaire garantit alors un positionnement à l'optimum;
- Si le budget discrétionnaire est difficile à transformer en avantages personnels, un autre stratégie est envisageable. Elle conduit à se positionner en  $Y_1$ , c'est-à-dire, à maximiser la production pour que le service atteigne la taille la plus importante possible. La dimension de l'administration sous ses ordres étant alors la variable à maximiser pour accroître l'utilité personnelle du bureaucrate;
- Entre ces deux stratégies extrêmes, se situent diverses positions intermédiaires. C'est le cas du point  $Y_2$  sur la troisième figure. Il correspond à une fonction d'utilité du bureaucrate qui arbitre entre les deux objectifs que sont la taille du budget discrétionnaire, d'une part, et la taille du service, d'autre part.



**Graphique 1: Budget discrétionnaire et choix bureaucratique<sup>11</sup>**

### **Paragraphe 3: Xavier Greffe et ses analyses de la décision publique**

#### *a- Pour l'efficience de l'offre publique*

La problématique que Greffe se pose se formule comme suit: le producteur public peut-il rendre aussi efficacement les services demandés qu'un producteur privé? L'analyse traditionnelle de la bureaucratie insiste en effet sur son improductivité structurelle. Trois types d'offre sont à considérer dans l'analyse de Greffe<sup>12</sup>, avec ses propositions dans la résolution des problèmes.

- Le premier type d'offre est la règle de droit. Une règle précise fixe strictement le comportement de l'individu. Elle présente l'avantage d'être négociable par les différents partenaires. L'Etat veille à la négociation des différents groupes d'intérêt sur des compromis acceptables qu'ils s'imposent mutuellement sous forme de règles légales. L'édition de réglementations constitue aujourd'hui une des principales formes d'intervention publique dans les situations de monopole naturel, de concurrence excessive, de rentes et de profits excessifs, d'effets externes négatifs et de défaut de l'information.

<sup>11</sup> Yves Crozet, Analyse économique de l'Etat, Armand Colin, 1997, p. 113

<sup>12</sup> Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques*, Dalloz, 1994

- L'Etat dispense également une offre en mesures financières. La subvention d'activité en monnaie ou en nature permet d'abaisser les coûts de production. La subvention de revenu aide les individus qui se trouvent en deçà du seuil de pauvreté mais présente des difficultés de mise en oeuvre. Elle est soumise à trois paramètres qui ne sont pas toujours compatibles : la lutte contre la pauvreté, l'incitation au travail et la surveillance des coûts budgétaires. Cependant, elle ne lutte pas forcément contre les éléments déterminants de la pauvreté et induit en plus une perte de bien-être pour la collectivité.  
Greffé propose alors une alternative qui consiste à accroître l'embauche publique, à stimuler les rémunérations du secteur privé ou à fixer une rémunération minimale.
- Enfin, la bureaucratie offre des productions publiques. L'administration connaît de nombreux dysfonctionnements: ce sont la routine des activités, les difficultés d'adaptation, la fracture entre la bureaucratie et les usagers, la spécialisation des tâches qui crée un esprit de caste ou les alliances défavorables à l'intérêt général. Ces dysfonctionnements s'expliquent par un manque de liberté et d'initiative et ne peuvent que se renforcer avec une réglementation croissante. La production bureaucratique fonctionne sur le modèle du monopole : le bureaucrate est seul à produire une activité et à détenir l'information sur les conditions techniques de production. Les bureaucrates négocient leur budget avec la tutelle et proposent en contrepartie un certain nombre d'activités. Ils disposent fréquemment d'un budget discrétionnaire qui permet de maximiser la quantité ou la qualité des activités produites ou de viser leur bénéfice immédiat. Ils maximisent chaque année les activités à développer et même lorsque la demande baisse, ils ont tendance à insister sur le caractère indispensable de leurs services par rapport aux besoins sociaux et à produire de la surqualité. Dans ce cas, la baisse des effectifs ne peut accompagner celle de la demande. Le comportement discrétionnaire peut être source d'efficacité ou d'inefficacité additionnelles.

Dans toute administration, l'existence d'une confiance mutuelle et l'établissement de réseaux entre les bureaucrates permet de structurer l'administration et d'abaisser les coûts de transaction. On obtient une efficience plus grande lorsque la confiance verticale l'emporte sur la confiance horizontale. Greffe propose une gamme de remèdes pour augmenter l'efficacité : renforcer les mécanismes de détection et de sanction ainsi que le degré de confiance verticale, accroître la capacité d'information, instituer une compétence bureaucratique en jouant sur les budgets respectifs, instaurer une concurrence par les prix entre les services et enfin décentraliser le fonctionnement interne des services en accroissant la participation des usagers.

### ***b- Pour un revirement au système de profit***

Une critique de la bureaucratie qui revient assez souvent est que les fonctionnaires dilapident l'argent public. Xavier Greffe trouve à la situation une explication essentielle : le système administratif forme à la dépense, à l'économie parfois, au financement jamais<sup>13</sup>. La rigidité du cadre budgétaire apparaît comme un des principaux obstacles à l'efficacité de la redistribution des ressources. Il propose des solutions ambitieuses. La capacité de renouveler ou de consolider le financement devrait devenir un moyen d'évaluer et de sanctionner la compétence du bureaucrate. Si on ne peut remettre en cause la règle de l'impôt et sa redistribution sous forme de subvention, il serait intéressant d'y insérer une sanction financière. On pourrait envisager des possibilités d'investissement ou une transformation des

<sup>13</sup> Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques*, Dalloz, 1994

bureaux en centres de profit ce qui leur permettrait de recueillir certains de leurs gains de productivité.

#### *c- Pour la valorisation du facteur humain*

Il reste à envisager le sort que réserve Xavier Greffe aux fonctionnaires, ces quelques millions de personnes travaillant aujourd'hui au service de l'Etat. Greffe privilégie l'approche du groupe à l'approche individuelle et concentre ses réflexions sur les milieux décisionnels : la responsabilisation et la stimulation des équipes, qu'il prône avec vigueur, sont effectivement envisageables à ce niveau de la hiérarchie.

Au niveau du simple exécutant administratif cependant, le problème paraît moins simple à résoudre. Comment en effet empêcher une certaine répétitivité des activités et une routine de s'installer, comment éviter une confiance entre agents de même niveau de s'installer au détriment des réseaux de confiance verticale ? Il faudrait une approche plus précise de la qualité personnelle des agents et des mentalités qui dans la fonction publique sont bien établies et peu malléables.

En outre, la garantie de l'emploi, moyennant des rémunérations moindres à celles du secteur privé, a fait de la fonction publique une valeur refuge dans le contexte d'explosion du chômage et de précarité des emplois privés. Cette angoisse du fonctionnaire s'allégera réellement avec une relance nette de l'économie. Il faudra alors mettre en oeuvre une information complète, claire et accessible pour transmettre, des milieux décisionnels aux agents exécutifs les paradigmes de la réforme qui s'annonce. Xavier Greffe annonçait dans son introduction<sup>14</sup> la nécessité de recourir aux sciences de la sociologie. Parmi elles, le management devrait tenir une place essentielle et tenir compte du facteur humain, déterminant dans tout organisme. L'administration est donc conçue comme une mécanique aux rouages bien huilés où le facteur humain reste négligeable.

### **Section B: Fondements des réformes de la gestion publique**

#### **Paragraphe 1: Approche institutionnelle**

La bureaucratie correspond à une relation résultant en un jeu à somme nulle et régie par une forme hiérarchique. Le contrôle bureaucratique implique la reconnaissance d'une autorité légitime permettant d'influencer (contrôle par l'input) ou d'auditer (contrôle par l'output) la performance des individus ou des entités soumises à l'organisation bureaucratique. L'autorité est ici de type rationnel-légal. Dans le cadre de la firme, l'échange peut prendre deux formes. Pour un employé, il y a échange d'un salaire contre une soumission au supérieur hiérarchique qui vient diriger ou évaluer ses activités. Si l'on s'intéresse à une sous-unité fonctionnelle ou opérationnelle, des ressources sont allouées à cette unité et une influence de contrôle ou de planification est exercée pour l'utilisation de ces ressources. Dans les deux cas on peut donc distinguer contrôle du comportement (contrôle par l'input) et contrôle du résultat (contrôle par l'output).

#### *d- L'influence bureaucratique*

Goold & Campbell<sup>15</sup> proposent une analyse de l'influence bureaucratique dans le cas des unités périphériques des grandes entreprises qui peut être élargie au cas des employés.

<sup>14</sup> Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques*, Dalloz, 1994

<sup>15</sup> Goold M. & Campbell A., *Strategies and Styles*, London, Blackwell, 1987.

L'influence du comportement peut s'exercer directement sur les choix effectués. Cette influence des choix peut se faire : lors des revues annuelles de budget, lors d'échanges moins formalisés, en donnant des impulsions générales dans la dynamique desquelles ces choix viendront s'inscrire ou bien dans le cadre de formations de type technique au sens large. L'autorité légitime peut encore s'exercer par le biais de la coordination des activités des entités ou des individus quand il existe des interdépendances entre eux. L'allocation des ressources est également l'occasion d'une influence bureaucratique plus ou moins marquée.

#### *e- Des contrôles et sanctions efficaces*

L'audit par l'autorité légitime du résultat des comportements effectivement adoptés passe tout d'abord par le choix de la nature (détail, objectivité, horizon temporel,...) et du niveau des objectifs à atteindre ainsi que des normes d'évaluation. Le suivi peut alors être plus ou moins fréquent ou détaillé. D'après l'économiste Oliver Williamson<sup>16</sup>, la menace de licenciement en cas de mauvaise performance n'est pas suffisante pour introduire de fortes incitations au sein de la firme ; il nous semble que ce point serait à reconsidérer au regard de la situation sur le marché de l'emploi en général ou dans une profession particulière. Le fait de fixer un objectif ambitieux et d'assortir l'échec de lourdes sanctions (comme le renvoi du dirigeant) peut parfois être plus incitatif pour la sous-unité d'une grande firme que l'incitation exercée par le marché sur une firme - exerçant la même activité que la sous-unité - qui serait parvenue à établir un certain pouvoir de monopole.

#### *f- Le recours à une institution adaptée*

L'analyse des coûts de transaction s'intéresse principalement à l'étude de deux institutions alternatives : le marché et la hiérarchie<sup>17</sup>. (L'analyse sur ces coûts de transactions sera plus détaillée au paragraphe 3). L'unité de réflexion est donc d'une part la transaction (ou un ensemble de transactions ayant les mêmes caractéristiques) et d'autre part, l'institution la mieux appropriée pour traiter cette transaction (le marché ou la hiérarchie). Ainsi ce serait le recours à une institution adaptée qui justifierait l'économie de coûts de transaction. Soulignons l'impossibilité de rendre compte du fait que "la plupart des transactions sont un mélange de marché et de hiérarchie". Ce n'est pas parce que l'on a recours à une institution d'un type particulier que les coûts de transaction sont réduits mais parce que cette institution combine le marché et la bureaucratie en tant que modes d'organisation de manière optimale pour traiter la transaction. Ainsi Hennart souligne que "il est en général efficient d'utiliser un mélange des deux méthodes d'organisation que sont le système de prix et la hiérarchie dans les firmes, aussi bien que dans les marchés<sup>18</sup>".

### **Paragraphe 2: Approche libérale des réformes**

#### *a- Le consensus de Washington*

L'essor économique nécessaire pour combler ce qui est vu comme un retard de développement exige le suivi des normes de ce qui a été qualifié en 1990 par l'économiste John Williamson de "consensus de Washington", et qui a vu sa signification évoluer au cours du temps. Il s'agissait de recouvrir l'ensemble des pratiques de bonne gestion publique

<sup>16</sup> Williamson O.E., *Les institutions de l'économie*, InterEditions, 1985 (1994, pour l'édition française)

<sup>17</sup> Williamson O.E., *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: Free Press, 1975

<sup>18</sup> Hennart J.F. - *Explaining the swollen middle : Why most transactions are a mix of "market" and hierarchy* - Organization Science, vol 4, n°4, novembre 1993.

destinées à restaurer la crédibilité et la solvabilité des Etats des PED en les dotant d'une politique économique orthodoxe<sup>19</sup>. Au moyen des plans d'ajustement structurels du FMI et des mécanismes de rallonges budgétaires face à la crise de la dette des pays émergents dans les années 1980, il s'agissait – et c'est toujours d'actualité – de concevoir des politiques économiques assurant la soutenabilité de la dette publique, la réforme des administrations publiques et la restauration des comptes nationaux. Cependant, le coût social de cette politique, orientée également vers l'ouverture au marché, s'est avéré finalement très lourd, dans la mesure où la marge de manœuvre des Etats s'est réduite avec l'adoption de règles strictes encadrant les "manettes" budgétaires et monétaires.

#### *b- La réforme managériale de l'Etat dans les PED*

L'argument traditionnel des approches libérales de développement est que la structure publique souffre de défauts incompressibles relativement à la structure d'entreprise, ce qui tient à l'absence de recherche de rentabilité économique au départ. Pour remédier aux inefficacités les plus criantes de la gestion publique, les auteurs s'inscrivant dans la lignée du consensus de Washington ont proposé d'importer des règles de fonctionnement du secteur privé dans le secteur public. C'est ainsi que le concept de "concurrence", central dans la gestion privée, a été vu comme méthode de rationalisation de la gestion des Etats dans les PED, et ce au moyen de deux déclinaisons :

- La concurrence externe : les entreprises et administrations publiques sont mises en concurrence avec des opérateurs privés.
- La concurrence interne : les services administratifs sont mis en concurrence sur leurs budgets et leurs compétences, de façon à les inciter à minimiser les biais bureaucratiques (recherche de rentes, paperasse...).

#### *c- Spécialisation des tâches et concurrence des services*

Autre méthode de rationalisation de la gestion publique est la spécialisation extrême des tâches administratives et la constitution d'agences spécialisées. Cette procédure permet d'éviter les organisations dites "multi-tâches", souvent supposées renforcer les biais bureaucratiques selon les critiques de l'efficacité de la gestion publique. En outre, les contrôles administratifs sont facilités par des petites structures homogènes, plutôt que par des organisations généralistes occasionnant quelquefois des "mammouths" bureaucratiques. De ce fait, le choix de la spécialisation administrative est avantageux pour faciliter l'implémentation des choix politiques et empêcher les dérives budgétaires. En outre, il est clair que les

<sup>19</sup> Dix recommandations politiques formaient ce consensus concernant la "réforme" d'économies en souffrance:

1. La discipline budgétaire,
2. L'acheminement des dépenses publiques dans des directions qui promettent aussi bien une croissance économique qu'une répartition égale des revenus,
3. Des réformes fiscales comportant des taux d'imposition maximaux peu élevés et une large assiette fiscale,
4. Une libéralisation des marchés financiers,
5. La création d'un cours du change stable et compétitif,
6. La libéralisation du commerce,
7. L'abolition des barrières à l'entrée sur le marché et la libéralisation des investissements directs étrangers (égalité de traitement entre les entreprises étrangères et celles du pays),
8. Les privatisations,
9. La déréglementation,
10. La protection de la propriété privée.

politiques de réforme de la gestion publique dans les PED visent particulièrement à transposer des règles de gestion privée aux administrations afin de contrer les risques élevés de corruption. La solution libérale, préconisée par Shleifer et Vishny<sup>20</sup>, serait la mise en concurrence des services administratifs pour l'octroi des budgets, ce qui devrait limiter les biais liés à la corruption et jouer en faveur de l'efficacité de la gestion publique. Cet argument de réforme rejette les thèses traditionnelles citées depuis l'étude fondamentale de Niskanen (1971).

Bien sûr, il est impossible de traiter les politiques de réforme managériale sans envisager le problème des schémas de rémunération de la fonction publique. Il est clair ici que, tant dans les pays développés que dans les PED, il s'agit d'introduire davantage de traitement au mérite ce qui est un moyen de réaliser des incitations à l'efficacité.

### **Paragraphe 3: Fondement théorique du réforme par le partenariat public-privé**

Le concept de partenariat public-privé (3P) suscite aujourd'hui une grande préoccupation publique et de plus en plus de gouvernements à travers l'échelle planétaire, privilégient cette approche comme forme de livraison et de prestation des services publics. Les 3P s'insèrent donc dans un dynamique de recul de l'Etat providentiel et opérateur et qu'ils semblent déboucher sur une configuration de gouvernance novatrice. Nous allons ainsi conclure cette première partie de l'étude par la découverte des ancrages théoriques, fondements du concept des 3P.

#### ***a- Inefficiency-x des organisations publiques***

La théorie de l'efficiency-x a été développée par Leibenstein (1966) pour prendre en compte le fait que certaines inefficacités organisationnelles ne résultent pas d'un défaut d'allocation des facteurs de production. Dans son article publié en 1978<sup>21</sup>, il établit le lien formel entre l'inefficiency-x et les organisations publiques. L'auteur dégage un certain nombre de facteurs qui seraient source d'inefficiency-x dans les organisations publiques et qui, par conséquent, pouvaient implicitement justifier certaines politiques entreprises par l'Etat.

- Absence de pression externe

Ce premier facteur d'inefficiency résulte du fait que les entreprises publiques sont souvent en situation de monopole, ce qui ne les inciterait pas à un effort permanent de recherche de compétitivité, d'efficience et d'efficacité, contrairement au secteur privé.

- Immortalité des organisations publiques

Cette spécificité explique la mauvaise performance des entreprises publiques selon toujours Leibenstein. L'Etat est, en effet, toujours présent avec une politique financière et monétaire assez expansive pour limiter la probabilité de faillite de ces entreprises publiques. Dans un tel contexte l'auteur perçoit une aversion pour le risque de la part des agents, et une faible propension à l'innovation, et enfin, une mentalité proche de celle observée dans des bureaux non marchands<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> SHLEIFER A. et R.W. VISHNY: "Corruption", Quarterly Journal of Economics, 1993, 108, 599-617.

<sup>21</sup> Leibenstein, H. (1978). On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory Economic Review, May, 68 (2), pp. 328-332

<sup>22</sup> Leibenstein, H. (1966). Economic theory and organizational analysis. New York, Harper.

- Multiplicité des objectifs

L'inefficience des organisations publiques provient également de cette multiplicité des objectifs des entreprises publiques du fait des changements fréquents des dirigeants par les ministères de tutelle. Il en découlerait donc un caractère souvent conflictuel qui tend à exacerber les difficultés d'évaluation des gestionnaires.

Ainsi, selon la théorie de l'efficiency-x, les sources d'inefficience dans les organisations publiques se trouvent justifiées par les comportements inadaptés de l'Etat et de ses agents, d'une part, et par la structure organisationnelle fortement bureaucratisée de celle-ci, d'autre part. C'est pourquoi les théoriciens de l'efficiency-x soutiennent que les 3P pourraient contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience-x dans les organisations publiques, permettant à celle-ci de renouer avec la performance et la compétitivité. Les 3P devraient alors conduire à l'abandon des attitudes de type bureaucratiques (vie tranquille, insouciance, aversion pour le risque). Le changement de contexte force l'émulation interne et conduit à la productivité pour la survie de l'organisation. L'auteur ajoute aussi d'autres dimensions plus spécifiques comme la motivation, le savoir-faire et la culture organisationnelle. Cette dernière souvent présente seulement dans les firmes privées conventionnelles favorise l'action tout en renforçant la cohésion interne et par voie de conséquence, le succès et l'efficacité organisationnels.

#### *b- Coûts de transaction élevés*

L'analyse économique des coûts de transactions est évoquée pour justifier un fait: les organisations publiques sont inefficace parcequ'elles ne sont pas capables de minimiser leurs coûts de transaction (c'est-à-dire d'information, de négociation, d'exécution des contrats).

Coase fut l'un des précurseurs de cette théorie. Pour lui, l'essence de la coordination administrative se trouve dans la hiérarchie et la suppression du système de prix<sup>23</sup>.

Ce sont les travaux de Williamson que nous allons le plus approfondir. En effet, la filiation intellectuelle de Williamson est si vaste que nous allons même citer ici quelques-unes des influences mis à part les idées de Coase. Entre autres Commons (1934) et son idée que la transaction est l'unité fondamentale de l'analyse économique ; Simon (1945) et son hypothèse de la rationalité limitée des agents économiques ; Chandler (1969) et l'importance des innovations organisationnelles dans l'évolution de la firme ; Hayek (1945) et sa thèse que l'information est souvent incomplète, imparfaite et coûteuse à obtenir.

L'approche de Williamson, un peu différente de celle de Coase présente la théorie de la firme comme un noeud de contrats. Dans la conclusion de ces contrats, il distingue les coûts *ex ante* qui correspondent aux coûts de recherche et de conclusion du contrat, et les coûts *ex post*, qui sont relatifs aux coûts engendrés par la structure du déroulement du contrat lui-même. L'analyse de Williamson repose sur l'hypothèse de rationalité limitée, mais elle évoque aussi celle du comportement opportuniste des agents. Cet opportunisme consiste dans un contexte d'information incomplète à rechercher son intérêt personnel en ayant recours à la ruse et diverses formes de tricherie. Et c'est sur ce point que les théories de l'agence entrent en jeu.

L'une des argumentations de la théorie des coûts de transaction est qu'au sein des organisations publiques, la rigidité des structures, le processus de prise de décision et les

<sup>23</sup> Coase, R.H., *The nature of the firm*, Economica, 1937

cercles vicieux bureaucratiques imposent une délégation des pouvoirs, ce qui engendre, en raison notamment de l'imperfection de l'information et des comportements opportunistes des agents, des structures onéreuses et des mesures coûteuses de surveillance. En outre, l'opportunisme *ex ante* (dans les processus de recrutement des gestionnaires publics par exemple), l'opportunisme *ex post* (non-respect des engagements contractuels des agents publics) et les diverses interférences politiques font que les transactions dans la sphère publique font sur des produit de mauvaise qualité et conduisent à une inefficacité notoire des agents recrutés pendant l'exécution du contrat et, par conséquent, à l'inefficacité même de l'entreprise.

En définitive nous dirons que la théorie économique des coûts de transaction souève, sans fondamentalement les traiter à fond, des questions majeures relatives au mode de fonctionnement du secteur public et constitue du fait un des corpus théorique fondamental des 3P.

### *c- Le New public Management*

Ce nouveau mode de gestion est apparu dans les débuts des années 80 sous le règne de Margaret Thatcher. Il vise implicitement à introduire dans l'administration publique les valeurs et modes de fonctionnement de la firme privée. Il vise également, par son orientation vers la performance, l'efficience et l'atteinte des objectifs, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des organisations publiques. En fait, le NPM “(...) désigne un ensemble d'éléments novateurs dans la gestion des administrations publiques. Tous ces éléments constituent une tendance d'évolution du secteur public, caractérisé par une approche de gestion au detriment de l'approche juridique, une volonté d'axer la gestion sur les résultats, l'introduction d'éléments de compétition, de performance, de réduction des coûts et de qualité<sup>24</sup>”.

Moderniser l'Etat, le réinventer, moderniser les services publics, améliorer la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'Etat, instaurer des contrats de performance qui sont en fait les maillons de la nouvelle idéologie managériale publique, tel est en quelques mots, l'objectif du NPM. Responsabilité et autonomie à tous les niveaux, créativité et innovation dans la gestion courante des affaires publiques, imutabilité et obligation de performance, d'efficience et d'efficacité.

Ainsi, le NPM apparaît selon plusieurs comme l'une des réformes ayant précédé et précipité de façon implicité les 3P. Elle va de l'idée que la modernisation de l'administration publique, l'amélioration de la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'Etat sont des processus qu'il faut engager afin de donner un nouveau souffle aux services publics. Si le NPM peut-être perçu comme une sorte de réponse à la crise des finances publiques, il prône également une logique d'efficacité et d'efficience des organisations publiques qui passe par la décentralisation des responsabilités et des ressources et propose un cadre normatif orientant les activités de l'ensemble des entreprises publiques vers les résultats plutôt que les procédures.

Mercier met en relief l'idée d'un secteur public plus efficace par une architecture plus souple, plus flexible et davantage soucieuse du contrôle des dépenses, une responsabilisation et une motivation plus forte des acteurs publics. Cet auteur soutient, en effet, que: “Dans sa dimension plus humaniste, le NPM appelle à la responsabilisation, à la polyvalence, à la capacité d'innovation, en un mot, à l'empowerment du personnel de la fonction publique. Dans le même esprit, il veut éliminer la dichotomie entre le penser et l'agir en revalorisant, entre autres, le personnel de première ligne, soit celui qui se trouve en contact avec la

<sup>24</sup> Bernrath, W, *Le nouveau management public: concept, situation en Wallonie. Quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles*, Bruxelles, Revue OSF, 1998, p 92

clientèle: c'est ainsi que, idéalement, dans l'esprit du NPM, les services centraux sont au service des opérationnels et non le contraire<sup>25,,</sup>.

Cette nouvelle approche a donc dans ses principes grandement favorisé l'émergence des 3P qui posent l'efficience comme dogme dans la gestion des affaires publiques.

En somme, l'étude de la bureaucratie a fait naître des aspirations nouvelles dans le monde de la gestion publique. L'ère de la conception webérienne est bel et bien dépassé. Un vent nouveau souffle sur les administrations publiques des pays du Tiers-Monde: celui d'une réforme aussi bien sur le fond que sur la forme de la bureaucratie. C'est ce nouvel élan de dynamisme que nous allons voir dans la seconde partie de l'étude.

---

<sup>25</sup> Mercier, J., *L'Administration publique. De l'Ecole classique au Nouveau management public*, Presses de l'Université Laval, p. 377, 2002

## **PARTIE II : ANALYSE DES POLITIQUES ADMINISTRATIVES DE L'ETAT MALGACHE**

La bureaucratie est, rappelons le, l'outil d'exécution des politiques publiques de l'Etat. Il serait donc convenable de le remettre à la place qu'il faut, c'est à dire, un instrument efficient, capable de traduire l'intérêt général dont l'Etat se trouve garant. Cette efficience ne s'impose pas d'elle même, bien que ce devraient être les agents concernés qui s'impliquent dans l'effort. La plus grande part du travail incombe à l'Etat. Le Premier Ministre, en tant que Chef de l'Administration, se doit de conduire une politique visant à rendre efficace son Administration en parallèle avec les objectifs de son Gouvernement. La première d'entre elle n'est autre que la motivation de ses agents (Chap 1) avant de se lancer dans une réforme structurelle et de grande envergure (Chap 2).

### **CHAPITRE 1 LA MOTIVATION DES AGENTS PUBLICS**

Tous les études faites jusqu'à maintenant et visant à reformer l'administration publique ont pour objectif la motivation des agents de l'Etat. C'est en effet l'ingrédient essentiel pour une efficacité dans le travail. Elle provient notamment de deux sortes d'avantages: pécunière ou non-pécunière.

#### **Section A: Accroître leurs avantages monétaires**

##### **Paragraphe 1: Etat des lieux**

###### ***a- Evolution globale du cadre malgache***

En Juillet 1999 s'est déroulé à Toamasina l'atelier national portant sur la réforme de la Fonction Publique à Madagascar. Cet atelier marque un tournant décisif dans la poursuite de la politique économique de l'Etat qui était de se retirer de la sphère productive. En matière de rémunération du personnel de l'Etat, quelques conclusions se dégagent de la situation. Notamment, que le décret d'application du Statut Général des Fonctionnaires de 1993 devait être mis à jour; que la politique de rémunération de la Fonction Publique a eu pour effet de tasser la hiérarchie salariale au profit des catégories les moins qualifiés.

Des études ont par ailleurs montré la faible part de ressource affectée à cette politique de réforme, notamment à cause de la réalisation du programme d'ajustement structurel dans lequel Madagascar s'est engagé<sup>26</sup>. Cette limite budgétaire est une contrainte majeure pour la mise en oeuvre des mesures de redressement de la situation financière des fonctionnaires.

<sup>26</sup> Etude sur l'état des lieux du régime actuel de rémunération du personnel de l'Etat. Tome I/II: Stratégies et recommandations, Cabinet R Conseil, Octobre 1998, p.25

Depuis 2003, l'amélioration des services publics pour un état bien gouvernancé fait partie des objectifs du nouveau régime. En effet, l'axe stratégique d'intervention n°1 du DSRP mise à jour de 2005 qui est de restaurer un état de droit et une société bien gouvernancée possède plusieurs objectifs dont l'instauration d'un Etat de droit et la réussite de la rationalisation des activités administratives ainsi que la mise en place de l'e-gouvernance. Cette dernière composante sera encore reprise plus explicitement au deuxième chapitre de cette étude.

### *b- Evolution des salaires des fonctionnaires*

Nous allons d'abord présenter l'évolution du solde des fonctionnaires depuis l'indépendance afin de mieux se repérer dans l'analyse.

	<b>1960</b>	<b>1978</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1984</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1987</b>
<b>VPI*</b>	1000	1040	1075	1115	1160	1200	1250	1370

<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>
1470	1610	1750	1900	2200	2300	2400	3000	3750

**Tableau 1: Evolution du solde des fonctionnaires (1960-2001)**

\*C'est la valeur annuelle du point d'indice en Fmg

Source: MinFoPTLS

### *c- Evolution du Smig*

<b>Date d'effet</b>	<b>N° décret et date</b>	<b>Salaire mensuel (en fmg)</b>	<b>Augmentation</b>
01/01/94	94-076	62 312	53,9
01/03/95	95-257	110 550	77,4
01/11/96	97-116 du 07/02/97	121 591	10,0
01/04/98	98-310 du 09/04/98	139 860	15,0
01/03/00	200-356 du 24/05/00	160 156	14,5
01/01/01	2001-187 du 05/09/01	172 290	4,5
01/04/01	2001-305 du 11/04/01	180 090	4,5
01/01/03	2003-456 du 08/04/03	197075	
01/02/04	2004-517 du 04/05/04	230010	
01/10/04	2004-1133 du 21/12/04		

**Tableau 2: Evolution du smig au cours des 10 dernières années**

(Secteur non Agricole)

Source: MinFoPTLS

## **Paragraphe 2: Enjeux d'une politique expansionniste**

### ***a- Sur la rémunération des agents de l'Etat***

#### **- Avantages de la hausse des salaires**

Une augmentation du salaire est toujours profitable pour soi, et pourrait bien constituer une augmentation de bien-être pour l'ensemble des salariés de l'administration publique. Cette question est devenue classique en économie: faut-il ajuster le salaire au coût de la vie, ou bien l'inverse? La tâche de l'Etat n'est pas facile, car être garant de l'intérêt général, c'est tenir compte à la fois de la masse populaire (salariés publics, privés, professions libres, chômeurs...) et de l'efficacité de son instrument d'exécution de ses politiques. Augmenter les salaires des fonctionnaires profiterait donc à des dizaines de milliers de Malgaches en augmentant *a priori* leur pouvoir d'achat. En même temps, cette capacité momentanée de consommation induit un effet psychologique chez le salarié qui le motive dans son travail. Le but recherché étant cette volonté de mettre de l'ardeur dans son travail, l'augmentation des salaires a donc pu le satisfaire.

Mankiew expose rationnellement cette idée par la théorie des salaires efficaces<sup>27</sup>. Cette théorie suppose que les entreprises fonctionnent mieux si les salaires en vigueur sont supérieurs au niveau d'équilibre. Cette situation améliorera la productivité des travailleurs. Quatre variantes soutiennent cette idée. D'abord, et la plus simple, qu'un travailleur bien payé se trouve être en bonne forme pour sa tâche. C'est-à-dire qu'il a la possibilité de se soigner et de manger correctement. Ce qui lui procurerait santé, force et vitalité. Ensuite, avec un salaire adapté au coût de la vie, les travailleurs, rationnels qu'ils sont, bougent moins. C'est-à-dire qu'ils ne sont pas tentés de chercher un autre emploi où les salaires seront plus convenables. Si tel est le cas, l'entreprise ou l'administration en question dépensera encore dans le recrutement d'un nouveau personnel et dans sa formation. La troisième variante stipule qu'en proposant des salaires supérieurs au niveau d'équilibre, les entreprises créent du chômage et donc incitent leurs employés à travailler du mieux possible. En effet, si les salaires se trouvaient au niveau d'équilibre, les employés auraient moins de raison de faire des efforts car, licenciés, ils n'auraient aucune difficulté de trouver du travail à salaire équivalent. Une certaine enthousiasme se crée donc implicitement à travers cet écart de salaire. Et enfin, un salaire élevé attirera plus des candidats de valeur, ce qui ne pourra qu'améliorer l'efficacité de l'administration.

#### **- Les revers de la politique**

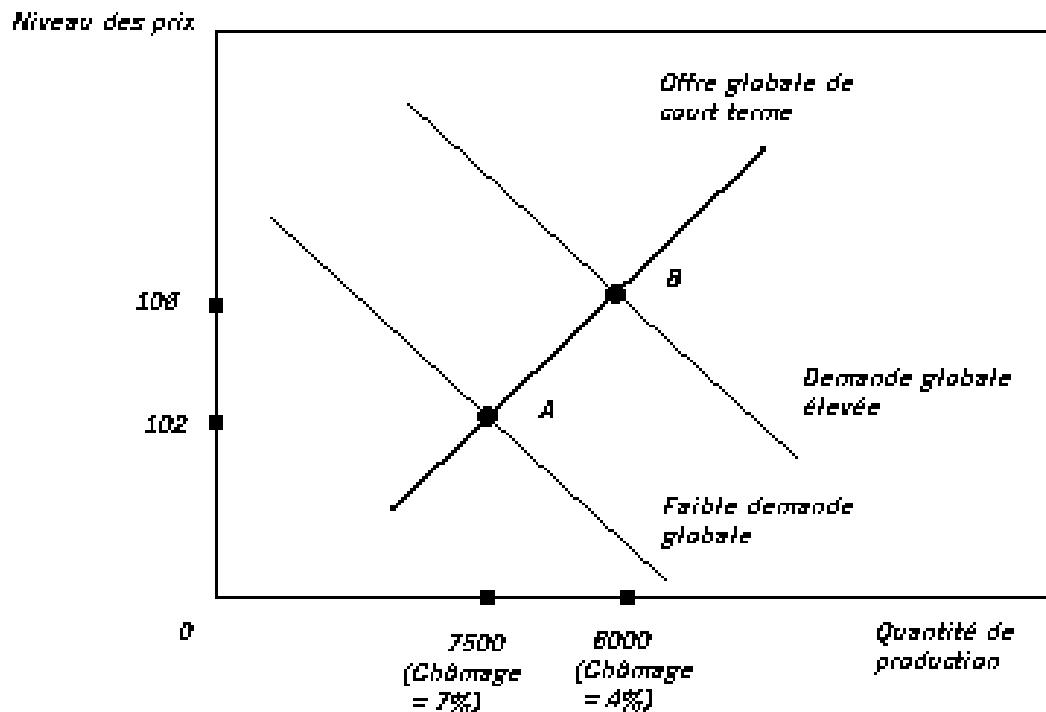
Une loi fondamentale en économie est que le salaire et l'inflation sont en relation croissante. Un phénomène psychologique et automatique qui fait qu'une hausse de la demande fait diminuer l'offre sur le marché et fait donc monter son prix. C'est la loi psychologique de l'offre et de la demande en fonction du prix et de la quantité du bien en question. Ainsi, une hausse de salaire, de quelque nature que ce soit, induit irrémédiablement une hausse des prix sur le marché. Ce qui fait disparaître du coup le surplus de consommation des fonctionnaires. Ceci dit, à moyen terme, la politique n'aura aucun effet sur le comportement des fonctionnaires. Le pire, c'est que la situation se dégrade. Les fonctionnaires passeront encore

<sup>27</sup> Mankiew N.G., *Principes de l'Economie*, Nouveaux Horizons, 1998, p. 718-723

leur temps à attendre un nouveau miracle. De plus, le coût de la vie a donc monté d'un cran en attendant le prochain.

Nous pouvons formaliser cette idée par la courbe de Phillips et le modèle d'offre-demande globale, telle qu'elle est décrite par Milton Friedman.

Le schéma montre le modèle de d'offre-demande globales. Quand la demande globale est faible (AD1), l'économie est au point A: production et niveau des prix sont faibles (7500 et 102 respectivement). Quand la demande globale est élevée (AD2), l'économie est au point B: production et niveau de prix sont élevés (8000 et 106 respectivement).



**Graphique 2: Modèle d'offre et demande globale<sup>28</sup>**

Ce schéma est très révélateur. La demande globale est en grande partie composée de la consommation des ménages. Et une grande partie de ces ménages est représentée par les fonctionnaires, qui a une caractéristique particulière, celle d'être incompressible dans leur effectif.

Ainsi, une explication rationnelle de l'inflation n'est autre qu'une augmentation de la consommation dans un période de temps définie. La rémunération des agents de l'Etat possède donc une grande influence sur le coût de la vie. Sa politique mérite des études sérieuses.

#### *c- Avantages et inconvénients de la concurrence*

- La concurrence pourrait donc être un moyen de résoudre cette situation. Deux problèmes se posent en effet à nous. La première qui unit tous les administrations publiques du monde entier est que l'Etat, par l'intermédiaire du Ministère des finance et du budget, n'a pas assez d'information concernant les coûts réels de production de chaque ministère. Comme les théoriciens l'ont dit, seul chaque bureau connaît ses dépenses et ses coûts de fonctionnement,

<sup>28</sup> Mankiw Gregory N., *Principe de l'Economie*, Nouveaux Horizons, 1998

auquel il est impossible aux autres de soupçonner. Cette rente informationnelle a entraîné l'étude des modèles d'agence par les économistes. Il s'agit de considérer un agent et un principal dont le but est d'inciter ce dernier à révéler son information. Un moyen bien ordinaire serait la mise en concurrence des bureaux. Cette solution a déjà été avancée par Niskanen et aussi par Greffe.

L'hypothèse de Niskanen est que si un même bien et service est produit par différents bureaux, cela permet au responsable d'avoir plus d'information sur les coûts de production et de faire des comparaisons entre les différents unités de production. Avec plus d'informations, l'arbitrage pourra s'effectuer de la part des responsables et octroyer la part de budget proportionnelle au besoin de chaque ministère ou de chaque service. Bien sûr, dans le cas des budgets de programmes les ressources dépendront des objectifs que se fixent chaque ministère.

La concurrence serait donc avantageux sous certaines hypothèses.

- Mais, elle ne respecterai plus l'art et la culture administrative. De plus, et de façon concrète, un biais subsistera toujours dans la concurrence. En effet, chaque bureau a sa spécificité dans sa tâche. Il serait improductif de réduire le budget d'un ministère pilote, par exemple. Le ministère de l'Education, le MENRS<sup>29</sup>, détient une grande majorité des fonctionnaires répartis dans toute l'Ile. Pourtant, beaucoup d'écoles souffrent encore cruellement de manque de professeurs, surtout dans les EPP des endroits les plus reculés du pays. Le même problème est perçu dans les Universités avec le manque d'enseignants permanents. Alors, si avec ces constats désolant, on veuille encore réduire le budget de ce ministère pris comme exemple, l'éducation sera la première victime. De même les administrations qui font entrer les recettes de l'Etat comme les impôts et les douanes, devraient être fortement soutenues ou même privilégiées. Cas que nous allons retrouver dans le chapitre suivant.

Cependant, dans une principe d'impartialité, les ministères devront quand même rester sur le même pied d'égalité, et une étude approfondie de chaque proposition de budget de la part de ces ministères devra quand même résoudre ce problème d'arbitrage.

### **Paragraphe 3: Pour un système d'incitation des bureaucrates**

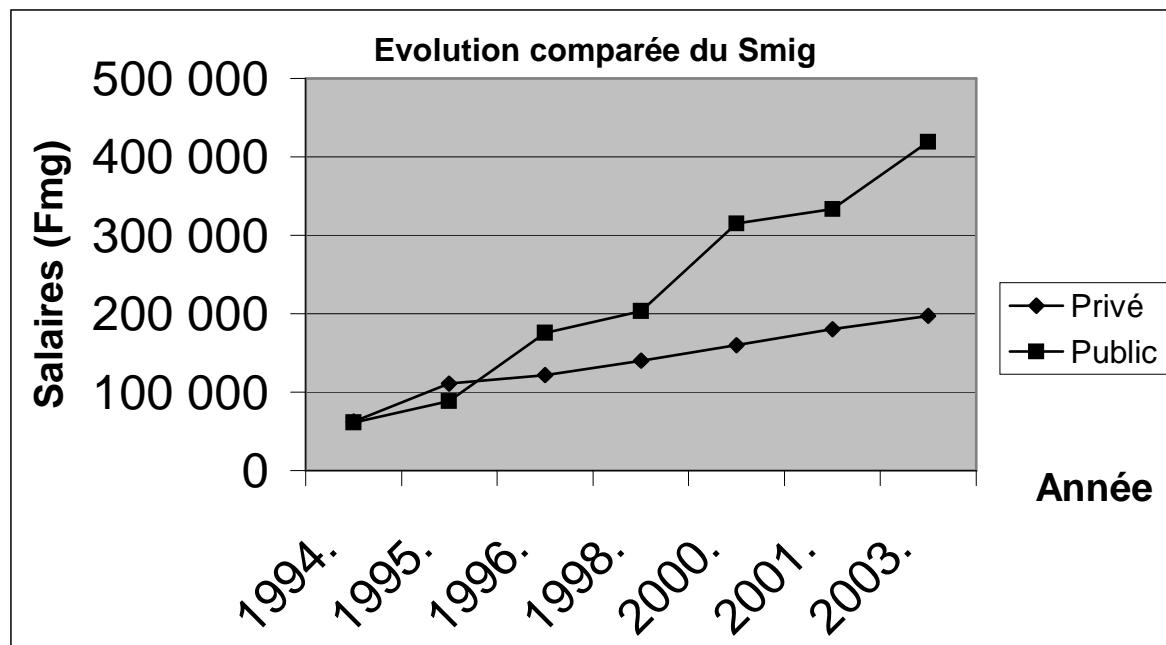
#### ***a- La rémunération au mérite des agents publics***

- Comparaison entre salaire minimum public et le Smig

Le graphique ci-dessous montre clairement l'écart de revenu entre les agents de l'Etat de catégorie I, et les travailleurs qui touchent le Smig, à l'instar des employés de la Zone franche. Les fonctionnaires vivent donc deux fois mieux aujourd'hui. Les études faites au niveau de l'administration sont donc prouvées, l'Etat entasse sa masse salariale dans les catégories les plus bas de l'échelle. Une autre analyse comparative entre les salaires des cadres privés et des cadres publics donnera le constat inverse. En effet, les cadres des entreprises sont largement bien payés car ils constituent le maillon fort de leur système. Cette politique de rémunération de l'Etat semble difficile à accepter. Un regard sur la formation de ces salaires devra nous mettre un peu de lumière.

---

<sup>29</sup> La part de l'Education passe de 20,2% du total en 2003 à 26,4% en 2004 suite au programme EPT.



**Graphique 3: Evolution comparée du Salaire minimum du privé et du public**

Source des données: MinFoPTLS

- La formation des salaires dans le secteur public

La rémunération des fonctionnaires est fondée sur l'article 27 de la loi n° 2003-011 du 03 septembre 2003 portant Statut général des fonctionnaires.

Cet article précise notamment que les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement indiciaire soumis à retenue pour pension; l'indemnité d'éloignement; les prestations familiales; l'indemnité de transport; l'indemnité de scolarisation. Les fonctionnaires peuvent bénéficier des primes liées à la performance et au mérite, ainsi que d'autres indemnités.

Les articles comprises dans ce titre VI du chapitre II reflètent tous les conditions de rémunérations des fonctionnaires et des avantages sociaux qui les accompagnent. Les grilles indiciaires sont classées par cadre et par échelle dans ces cadres. A cadre, échelle, classe et échelon égaux, les indices de traitement sont identiques dans tous les cadres.

Les avantages sociaux sont les plus variés. Etant donné c'est toujours en terme monétaire que cela se produit, (indemnité, remboursement, pension...), elles seront différentes des avantages en nature de la prochaine section. Ces avantages sociaux vont en effet d'une indemnité de logement à l'indemnité d'éloignement, de la prise en charge des soins sanitaires jusqu'à l'existence des secours décès...

- Proposition de nouveaux systèmes incitatifs

Malgré un salaire attractif à première vue, cette politique de rémunération ne permet pas par contre une vision à long terme au sein de l'administration publique. D'où l'application tacite de la loi du moindre effort de la part de ces bureaucrates. Pour pallier à ce défaut, il faut un

nouveau système qui soit à la fois sûr et incitatif. En effet, les malgaches n'ont pas tellement une aversion pour le risque, ce qui les fait fuir devant un système de rémunération ayant trop de conditions et où l'on peut obtenir un salaire plus bas que prévu.

Des études ont proposé un système d'incitation pour les agents de l'Etat et ayant pour objectif d'obtenir une administration composée d'agents correctement rémunérés et suffisamment motivés<sup>30</sup>. Cette rémunération devra être d'un niveau suffisant pour mettre les agents à l'abri de la préoccupation de leur survie quotidienne. Elle devra entre autre intégrer une part de rémunération variable attachée aux performances individuelles et collectives. La part constante comprendra quant à elle le traitement indiciaire lié au cadre et au grade, c'est-à-dire au niveau de qualification et aux qualités professionnelles; mais aussi des indemnités mandatées avec la solde, telles que indemnités de transport, de logement; sans oublier les avantages sociaux.

La part variable de la rémunération constitue l'ossature du nouveau système de rémunération. Elle comprendra des primes récompensant les performances individuelles et collectives.

La question se pose si l'agent sera incité ou non à déployer plus d'effort dans son travail. Il va de se fait évaluer le risque qu'il prend. C'est-à-dire connaître le niveau d'effort optimal auquel il lui paraît suffisant pour tel prime. Une adaptation à tous les échelons est donc nécessaire dans la mise en application du nouveau système car tous les fonctionnaires n'ont pas la même possibilité de se distinguer. Un biais existe donc si on ne tient pas compte de la spécificité du travail de chaque agent.

### ***b- Arbitrage des budgets ministériels***

#### **- Le budget de reconduction**

Le budget de moyens se définit comme l'ensemble du budget de reconduction, des mesures nouvelles et du projet de Loi de Finances. Le budget de reconduction étant évalué à partir de la Loi de Finances (n-1) déduit des dépenses exceptionnelles de la même année ou des dépenses engagées par des programmes ou projets qui arrivent à terme.

La loi de finance rappelle clairement le processus de négociation des budgets ministériels avant le système de budget de programme.

La préparation du budget, qui incombe au ministre des Finances, se déroule normalement d'avril à octobre. Lors des "conférences budgétaires", le ministre des Finances et les ministères ou institutions concernés discutent le budget. Un projet de loi de finances est arrêté en Conseil des Ministres et déposé — au plus tard le 10 octobre de l'année considérée — à l'Assemblée nationale pour première lecture (dans un délai de 30 jours). Ensuite, le projet de loi de finance est transmis au Sénat pour la première lecture (dans un délai de 15 jours). Les éventuels amendements déposés par l'Assemblée nationale et/ou le Sénat sont ensuite portés à la connaissance du Gouvernement. Ensuite, le Parlement examine le projet de loi de finance amendé en deuxième lecture (dans un délai de 60 jours). Enfin, le Président de la République procède à la promulgation du budget voté.

Les faiblesses principales en matière d'élaboration du budget sont notamment le rôle secondaire dévolu au cadrage économique de référence et l'absence de projections pluriannuelles des recettes et dépenses.

#### **- Procédures d'arbitrages**

---

<sup>30</sup> Etude sur l'état des lieux du régime actuel de rémunération du personnel de l'Etat. Tome I/II: Stratégies et recommandations, Cabinet R Conseil, Octobre 1998, p.40

Cette procédure est notifiée pour la direction du budget dans la mise en oeuvre des lois de finances.

- Chaque ministère et Institution élaborent leur Business Plan et Budget (programme si à partir de l'année 2004)
- Au vu du DSRP et des dits budgets, le MEFB trie les activités prioritaires, vérifie le réalisme de la budgétisation proposée par évaluation des prévisions des recettes et des dépenses au vu des indicateurs proposés et propose enfin les arbitrages en matière d'enveloppe pour chacun des Ministères et Institutions.
- Sur proposition du MEFB, le Gouvernement notifie l'enveloppe finale pour chaque Ministère et Institution, à charge à ces derniers de mettre en forme de projet le budget final
- Après réception dernière disquette sur le projet de budget, le MEFB finalise le projet de budget au Conseil des Ministres.

Mais, cette arbitrage ne sera pas facile à réaliser. Une analyse du DSRP (2003) fait ressortir cette difficulté pour le Gouvernement de trancher la part du budget. En effet, les montants proposés par les ministères sectoriels ont été largement supérieurs à ceux cohérents avec les objectifs macroéconomiques inclus dans le DSRP. L'enveloppe globale du budget a donc été dominée par la partie “à trouver” contre la partie “acquise”<sup>31</sup>.

## **Section B: Les autres sources de motivation**

### **Paragraphe 1: Moderniser l'environnement de travail**

#### ***a- Intérêt de l'informatisation des activités***

Le monde évolue à chaque instant. La mondialisation nous oblige à se confronter aux autres services publics des pays du monde. Il est donc impératif de suivre cette évolution afin de rester compétent en terme de services fournies.

L'atelier du juillet 1999 sur la réforme de la fonction publique a sur ce point, fait ressortir trois axes de réformes dont la “modernisation de l'appareil administratif, compte tenu de la mise en place des provinces autonomes et de la décentralisation”<sup>32</sup>.

Bien que cette modernisation implique de grands investissements de la part de l'Etat, les rendements obtenus peuvent compenser ces dépenses.

#### ***b- Organisation de chaque volet de programme***

Une étude du MinFoPTLS en septembre 2001 sur l'amélioration de la performance et de l'efficacité de l'administration fait état d'un projet selon laquelle quatre volets doivent être entrepris. Un de ces volets du projet indique une gestion informatisée des ressources humaines de l'Etat. La présentation de la situation existante à la date de l'étude ressort que:

- au niveau du MinFoPTLS, le niveau d'informatisation est encore faible pour permettre de gérer de manière efficace et efficiente les ressources humaines de l'Etat;

<sup>31</sup> Razafindravononona J., *Analyse du DSRP de Madagascar*, Troisième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), 3-4 décembre 2003, Addis Abéba, Ethiopie, p.15

<sup>32</sup> *La réforme de la fonction publique à Madagascar*, Atelier Toamasina, Juillet 1999, p.7

- les matériels et les équipements informatiques exploités aux fins de gestion des ressources humaines au ministère sont insuffisants pour procéder à l'automatisation des tâches; et certains présentent des anomalies de fonctionnement dues à leur carence;
- les processus administratifs en matière de gestion de personnel sont soit flous soit incompris des gestionnaires. De plus, ils s'avèrent être trop lents;
- ...

Devant cet état de fait, il est impératif de reformer le système et de moderniser les outils de travail afin de permettre plus rapidement d'identifier les agents, leur département de rattachement, leur chapitre payeur, leur corps d'appartenance et leur grade.

La gestion informatisée se réalise ainsi par la réhabilitation des archives des agents de l'Etat du ministère, l'amélioration et la formalisation des procédures administratives de la gestion informatisée des ressources humaines, la conception du système informatisé de GRH de l'Etat, 1 a mise en oeuvre des procédures administratives (formation des gestionnaires...) et la mise en place du logiciel de gestion des ressources humaines.

Cinq résultats sont attendus de ce système informatisé: la synchronisation des données traitées et communiquées par les différents acteurs, la fiabilité des informations utiles aux prise de décisions, la maîtrise des effectifs de l'Etat, la valorisation et la répartition rationnelle des compétences et le retard zéro des traitements des dossiers du personnel. En résumé à une ébauche de l'efficacité de l'administration.

L'Etat a donc un rôle d'investisseur et de contrôleur car, il faut pérenniser toutes actions entreprises en optant pour un suivi-contrôle afin de corriger les erreurs au fur et à mesure que le projet avance.

## **Paragraphe 2: Assurer la formation du personnel**

### ***d- Intérêt de la formation***

- Facteur de compétence

La formation est le facteur fondamental de compétence. L'amélioration de notre capacité intellectuelle ou physique ne peut que produire un surplus de rendement dans le travail. L'efficacité de la bureaucratie malgache passe donc par la l'efficacité de chaque agent, soit par leur formation préalable. Les Ministres africains de la fonction publique eux-même l'ont évoqué parmi leur objectif à Cotonou en 1991, afin d'améliorer l'efficacité et la crédibilité des administrations. L'atelier sur la réforme de la fonction publique en 1999 a fait également ressortir ce besoin de former les agents pour la réalisation d'une politique de renouvellement des ressources humaines (programme social de départ, de recrutement, de gestion de carrière...).

Le projet d'amélioration de la performance et de l'efficacité de l'administration du MinFoPTLS avance une politique en matière de renforcement de compétence et de capacité des agents de l'Etat. L'objectif de cette politique est de "mettre en oeuvre un système pérenne de formation efficace et pertinent des agents de l'Etat afin de promouvoir et d'assurer l'effectivité de la bonne gouvernance tout en assurant la valorisation et la motivation des ressources humaines dans le cadre de l'évolution contextuelle de l'administration." Pour cela il a préconisé l'établissement d'un plan directeur, c'est-à-dire, une programmation de la

formation des agents. L'administration devrait être considérée dans son dynamisme, et l'évaluation constitue l'élément fondamental de la gestion de formation des agents de l'Etat. La mise en place et la mise en oeuvre d'un système de formation intégrée et performante permettent d'atteindre les objectifs.

- Rentabilité de l'investissement

L'organisation de la formation, telle qu'on le verra après, nécessite des fonds soit, un investissement de la part de l'Etat. Sur ce point, et afin de conseiller l'Etat, l'économiste Gary Becker<sup>33</sup> émet la théorie du Capital humain qui distingue la formation générale de la formation spécifique. Cette dernière est d'une importance capitale pour l'employeur qui est ici l'Etat. En effet, la formation spécifique augmente la productivité de l'individu seulement chez son employeur. Ce dernier peut par conséquent récupérer le fruit de l'investissement qu'elle constitue. De ce point de vue, l'Etat, en formant son personnel dans le cadre d'une tâche spécifique, se verra amortit de son investissement. L'employé en question ne pourra utiliser ses connaissances qu'au sein de l'administration dont il est issu, le rendement que cette formation procurera se verra d'elle-même.

*e- Organisation de la formation malgache*

L'Etat malgache forme ses employés à travers le financement de la PGDI ou Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel. En effet, les parlementaires ont déjà récemment bénéficié d'une formation, notamment en gestion des finances publiques et loi de finances. Il s'agit de garantir la bonne gouvernance par la capacité d'exercer un contrôle parlementaire adéquat.

Les petits fonctionnaires ont pu aussi bénéficier d'une formation, mais cette fois ci de l'initiative de la PGDI. Ainsi, il s'est déroulé en 2004 à Antsiranana, une formation continue décentralisée des fonctionnaires de cadres moyens (B et C) des agents des collectivités décentralisées. Cette formation a pour but de renforcer les capacités des agents de l'Etat dans les régions. La méthode imposée à tous les intervenants est l'approche participative. L'évaluation finale a fait ressortir un résultat général positif pour l'ensemble des 70 participants.

Il est vrai que cette politique de formation des agents n'est pas encore très prisée à Madagascar, du fait du coût élevé dans l'organisation de ces formations (fournitures de bureau, location de salle, déplacement, émission audio-visuelle...).

*f- Possibilité de carrière*

Dans une politique de gestion des ressources humaines, qu'il soit du public ou de privé, l'étude d'un plan de carrière pour les employés est toujours réalisée. En effet, comme il a été formulé par Becker, la formation du personnel est un investissement rentable pour l'administration. Mais, à condition que l'employé formé en question reste à votre disposition. Il faut donc envisager à lui offrir une vision assez motivante de son futur au sein de l'administration en question. C'est ce qu'on appellera un plan de carrière.

Le statut général des fonctionnaires fait déjà état des conditions de surclassement et d'avancement d'échelon au sein de l'administration. Ces situations sont surtout favorables à l'ancienneté des agents et exceptionnellement à des mérites comme il est cité dans l'article 51.

---

<sup>33</sup> Prix Nobel de l'économie en 1992

En général, deux situations peuvent avoir lieu, comme il a déjà été discuté par Downs dans la première partie de notre étude.

- Selon le processus: formation – mérite – carrière

Downs a en effet suggéré dans sa présentation de l'idéal-type administratif que la progression hiérarchique devrait être conditionnée par le mérite de l'agent. Un système à la firme américaine donc, selon la théorie organisationnelle de Aoki. Mais, ce mérite ne pousse pas d'un coup, il faut le semer par le biais de la formation. Ainsi, la possibilité de carrière pour l'agent passe nécessairement par une effort personnel dans son travail afin de "mériter" un autre poste, et celle-ci devra passer par la décision de l'Etat de le former ou non. L'Etat se doit de revoir sa politique de formation de son personnel s'il ne veut pas réduire le rendement ce dernier.

- Selon le processus: ancienneté – formation – carrière

La firme nippone par contre établit son règle de progression hiérarchique par l'ancienneté de l'employé. Ainsi, le nombre d'année de fonctions dans l'administration ajustera son poste à chaque agent. Et ce système ne se trouve pas seulement à Madagascar, c'est un système universel de la bureaucratie publique. Downs lui même conclut que la gestion publique à l'ancienneté a encore de beaux jours devant elle. Sinon, rien n'empêche de faire avec. En effet, il suffit de former les agents quant ils accèdent à un certain poste. Bien que la capacité intellectuelle ne soit plus la même, la compétence devra normalement reposer sur l'expérience de l'agent en question. Ainsi, la gestion de carrière est toujours possible, il faudrait expérimenter sur deux établissements parallèles pour y voir plus clair dans le chemin à suivre.

### **Paragraphe 3: Etablir des avantages en nature**

#### ***d- Intérêt de la politique***

La politique salariale étant fragile comme un oeuf, cette section sur les avantages non-pécunieries devrait avoir de l'effet. Il a déjà été évoqué en première partie que les bureaucrates s'octroient un budget discrétionnaire dont ils peuvent transformer indirectement en leur avantages, comme exemple, des matériels modernes pour le service, afin de rehausser son estime et son prestige. En effet, l'homme est par nature orgueilleux mais essaye de le cacher en société. Quand il a cet estime de soi, il est capable de se surpasser. Ainsi, les bureaucrates sont d'une certaine façon motivés dans leur travail par l'existence de choses matérielles à leur disposition. L'efficacité pourrait être au rendez-vous. "Pourrait" du fait que la situation est subjective. Il dépend de l'auto-satisfaction de chaque agent dans ce qu'il a.

En tout cas, les avantages en nature ont cette caractéristique que sa variation n'a pas d'effet direct sur l'économie nationale. Ce qui évite les dérives inflationnistes dans les dépenses publiques. Et, une fois bien gérée, cette politique devrait respecter une dépense budgétaire rationnelle de la part de l'Etat. Une contrainte budgétaire qui s'exprime par la maîtrise de l'inflation.

#### ***e- Répartition selon les fonctions***

Ces avantages en nature peuvent prendre diverses formes. Les véhicules de fonctions, les logements de fonction, les tickets-restaurants, et la liste n'est pas exhaustive.

Comment redistribuer alors équitablement ces avantages? On a su, un peu plus haut, que les agents sont motivés quand ils ont à leur portée quelque chose de dure. Ce pragmatisme peut être analysé par l'Etat et être reformulé en une politique d'incitation par l'octroi d'avantages en nature pour telle poste à telle mérite. Ainsi, une fonction de direction aura droit à un bureau personnel, par exemple. Le statut général des fonctionnaires cite ces différents avantages pour les agents. Elle peut se présenter par catégorie ou par direction. En tout cas, il est toujours prudent de la part de l'Etat d'instaurer un système d'incitation/ sanction afin de maintenir un certain niveau d'efficacité dans le travail.

Le statut général des fonctionnaires avise déjà que tout service exceptionnel rendu à la Nation par le fonctionnaire ouvre droit à une récompense comme un surclassement d'échelon (art. 51). Mais des sanctions aussi sont déjà prévus. Celui du premier degré est relatif à l'avertissement et au blâme, tandis que les sanctions du deuxième degré peuvent aller de la suspension de solde jusqu'à mise à la retraite d'office. (art 52).

L'économiste institutionnaliste Oliver Williamson<sup>34</sup> nous a déjà rappelé en première partie que la menace de licenciement en cas de mauvaise performance peut ne pas être suffisante pour introduire de fortes incitations au sein de la firme. Il faudrait, selon lui, fixer un objectif ambitieux et assortir l'échec de lourdes sanctions (comme le renvoi du dirigeant). Elle sera plus incitatif pour les services de l'administration.

#### *f- Les retombées économiques*

- Possibilité d'épargne

La politique de gestion du personnel de l'Etat peut prendre plusieurs formes mais, aura toujours un impact sur le fonctionnement de l'administration en générale et sur l'économie nationale. Notamment une possibilité d'épargne des fonctionnaires si l'on opte pour une vision optimiste. En effet, si le logement est prise en charge par l'Etat ainsi que les déjeuners, il est bien fesable de faire quelques économies au sens propre du terme. Cependant, dans les pays pauvres, cette perspective n'est encore qu'illusoire. Néanmoins, la politique devrait assurer une nette augmentation de bien-être des agents.

- Risque de *free rider*

Par contre, les risques sont énormes dans l'application démesurée d'une telle politique. En effets, les fonctionnaires y bénéficiant devraient être passés au peigne fin afin d'éliminer les passagers clandestins dans le sens qu'ils ne réajustent pas leur effort en fonction de leur nouveau poste. Le caractère public de la "chose" risque aussi de n'être pas respecté par l'agent. En effet, selon la théorie des droits de propriété, il est plus facile de respecter et d'améliorer une chose à soi, une chose privée, que d'un bien public. Ainsi, les dépenses de l'Etat peuvent du jour au lendemain se gonfler pour des choses futiles. Une grande prudence est donc nécessaire dans la mise en oeuvre de cette politique.

Il n'est pas besoin d'enquête officielle pour savoir que les agents publics malgaches ne sont pas du tout motivés dans leur travail quotidien. En effet, qu'ils font plus ou qu'ils font moins,

---

<sup>34</sup> Williamson O.E., *Les institutions de l'économie*, InterEditions, 1985 (1994, pour l'édition française)

ils touchent à chaque fin de mois la même somme, et de plus, il n'y a aucun risque pour que l'Etat ne puisse pas payer leur salaire, étant donné que l'Etat n'est jamais en faillite. Néanmoins, la motivation des agents n'est qu'une partie des réformes qu'il faut entamer. La bureaucratie n'est pas seulement l'ensemble des agents au service de l'Etat, elle est aussi un système et un ensemble cohérent dont il faut bien coordonner. C'est ce qui devrait constituer notre second chapitre en prenant le cas d'une administration spécifique comme illustration de nos travaux.

## CHAPITRE 2

### ILLUSTRATION À PARTIR DU CAS

### DES ADMINISTRATIONS FISCALES ET DOUANIÈRES

### MALGACHES

Pourquoi a-t-on choisi les administrations fiscales et douanières qui ne font même pas partie des six ministères pilotes du gouvernement<sup>35</sup>? Le véritable problème pour l'Etat dans les PED, c'est qu'il n'a pas assez de marge de manœuvre pour financer ses stratégies. Leur financement vienne en grande partie des Bailleurs de Fonds, ce qui accumulent encore les dettes du pays. L'auto-financement serait donc l'idéal, mais, les bureaux en charge de le faire sont semblables à tous les autres, confrontés au problème de dysfonctionnement. Ces bureaux ne sont autres que l'administration fiscale et l'administration douanière. Notre but dans ce chapitre est donc d'appliquer à ces bureaux les idées retenues dans l'étude afin de permettre un accroissement des recettes de l'Etat et partant, le re-financement des réformes.

#### **Section A: Résoudre la corruption administrative**

La corruption est considérée comme un véritable fléau national à Madagascar. Le parlement a déjà adopté une loi sur la lutte contre la corruption en 2004. Un passage de l'exposé des motifs de cette loi stipule que "la corruption constitue à Madagascar un phénomène social suffisamment grave et préoccupant qui dérègle profondément le mécanisme normal de fonctionnement de l'administration ainsi que des entreprises publiques, et porte gravement atteinte à l'image de marque des fonctionnaires de l'Etat." Son "atténuation" exige la volonté de tous.

#### **Paragraphe 1: Les impacts des actions déjà entamées**

##### ***f- Intérêt de la lutte contre la corruption***

- Dimension économique de la corruption

La dimension économique de la corruption a été mis en évidence par Jean Cartier-Bresson, Professeur d'économie de l'Université de Reims dans son article en décembre 2000. "Dans une étude de 1995, écrivait-il, sur les données relatives aux risques d'investissement et de crédit portant sur 52 pays, Alberto Ades et Rafael Di Tella ont découvert que si le revenu par habitant s'accroissait de 4 400 dollars, le classement d'un pays s'améliorerait de deux points par rapport à un indice de corruption (0 pour un pays totalement corrompu, 10 pour un pays parfaitement intègre). Une plus forte exposition à la concurrence entraînerait aussi une

---

<sup>35</sup> Les ministères pilotes du gouvernement actuel sont: la Santé, l'Education, l'Agriculture, les Eaux et Forêts, la Justice et les Travaux Publics.

amélioration de ce classement. Ces conclusions montrent non seulement les liens entre le sous-développement et la corruption, mais elles mettent en évidence la dimension économique de la corruption. Ainsi, c'est l'usage discrétionnaire du pouvoir et la position souvent monopolistique dont jouissent certains agents publics lorsqu'ils passent des marchés qui rendent possible la corruption. Les incitations à la corruption et ses occasions dépendent de la taille des rentes ou du profit personnel que les agents publics peuvent tirer de l'attribution de ces marchés. La corruption se produit donc là où convergent les intérêts politiques, bureaucratiques et économiques. Et, les occasions d'infractions existent à tous les niveaux, de la grande corruption chez les hauts fonctionnaires à la petite corruption tout en bas de l'échelle.

#### - Coût de la corruption

Les coûts de la corruption sont difficiles à calculer, en partie à cause du secret qui entoure ces opérations et aussi parce que les distorsions induites ne sont guère mesurables. Certains effets sont toutefois hors de doute. Ainsi, la corruption réduit le montant global des investissements. Une étude de Paolo Mauro, rapportée par Jean Cartier-Bresson, réalisée en 1997 auprès de 67 pays et couvrant la période 1960 à 1985 a montré que si un pays comme l'Egypte améliorait son efficacité administrative et réduisait son niveau de corruption pour le ramener à celui de l'Argentine, obtenant ainsi une note de 6/10 au lieu de 4/10, son taux d'investissement augmenterait de 3 pour cent et son taux de croissance de 0.5 pour cent.

La corruption fausse aussi le rôle redistributif de l'Etat. Elle alimente le secteur informel et incite à la fraude fiscale. Elle dénature également les programmes de lutte contre la pauvreté et mine les programmes internationaux d'aide et de reconstruction.

Ce coût est largement perçu au sein des administrations fiscale et douanière des pays. En effet, ces directions constituent la porte d'entrée principale des recettes de l'Etat. Le mécanisme de la corruption nous transmet que le contribuable (s'il s'agit d'un paiement d'impôt), pour payer moins qu'il ne faut, sous-évalue son patrimoine et corrompt l'agent fiscal d'accepter. Si l'accord est conclu, le contribuable arrive à conserver une part de ses ressources, le bureaucrate gagne un surplus, qui serait donc le fonds "extorqué", et c'est l'administration qui en paye les conséquences en recevant moins qu'il ne devrait. En douane, le mécanisme est le même.

Suite à cette diminution des recettes fiscales et douanières, la marge de manœuvre de l'Etat se trouve ainsi restreinte. Les objectifs fixés peuvent ne pas être atteints. Et la pauvreté augmente.

#### - Avantages de la lutte

L'Etat a donc un rôle à jouer en tant que contrôleur général de l'action de son administration. Il devra investir dans la lutte contre ce fléau national. L'investissement en question peut revêtir plusieurs formes allant de la mise en place d'incitation/ sanction efficace dans chaque service de l'administration jusqu'à la mise en place d'une structure de contrôle externe. Pourquoi dépenser de l'argent dans de telles initiatives?

- D'abord, une analyse coût avantage approximative pourrait nous dévoiler l'intérêt de la lutte. Si l'investissement est moindre par rapport aux "fuites" monétaires provoquées par la corruption, il serait donc avantageux de s'y lancer.
- Une politique sérieuse en matière de lutte contre la corruption améliore aussi l'image de l'Etat dans son ensemble, ce qui tend vers la bonne gouvernance exigée par les Bailleurs de Fonds. On pourrait donc s'attendre à quelque faveur.

Daniel Kaufmann<sup>36</sup> expose même dans une article sur la remise en cause de l'orthodoxie fondée sur les preuves qu'il y a, logiquement, trois explications possibles de la forte corrélation entre le revenu et la gouvernance : 1) une meilleure maîtrise de la corruption influe beaucoup sur le revenu par habitant; 2) des revenus élevés permettent des améliorations dans la lutte contre la corruption; 3) d'autres facteurs qui contribuent à l'enrichissement des pays sont aussi associés à davantage de maîtrise de la corruption et à une meilleure gouvernance.

Nul doute que les Etats des PED ont besoin d'une politique agressive.

#### *g- Evolution de la corruption à Madagascar*

- Au niveau national

Le rapport annuel de Transparency International dévoile un niveau de corruption pratiquement élevé à Madagascar.

		2002	2003	2004	2005
<b>Madagascar</b>	<b>IPC</b>	1,7	2,6	3,1	2,8
	<b>Rang</b>	98è	88è	82è	97è
<b>Le dernier pays</b>	<b>IPC</b>	1,2	1,3	1,5	1,7
	<b>Rang</b>	102è	133è	145è	158è

**Tableau 3: Evolution de l'indice de corruption à Madagascar selon Transparency International (2002-2005)**

*Source: Transparency International Initiative Madagascar*

Madagascar n'a été intégré parmi les pays enquêtés par la Transparency International qu'en 2002. Les progrès de Madagascar en 2003 et 2004 sont notamment dû au changement de régime donc à un nouveau climat de confiance, et aux initiatives prises par ce nouveau gouvernement dans la lutte contre la corruption. En tout cas, la corruption a encore de beaux jours devant elle à Madagascar. En effet, si le niveau de vie des gens ne s'améliorent pas, il y aura toujours corruption. De plus, les décisions au niveau de l'administration devront commencer à être décentralisée, ce qui revient à une réforme organisationnelle de l'administration.

- Au niveau de l'administration publique malgache

La corruption gangrène les rouages de l'administration<sup>37</sup> malgache. L'enquête rapporte que 16% des Tananariviens ont été directement victimes de la corruption des fonctionnaires en 2003. Les fonctionnaires ne sont pas épargnés par ce phénomène. Avec 19%, ils sont même légèrement plus affectés que la moyenne. Il convient cependant de tenir compte, selon le rapport d'enquête, du fait qu'une large proportion de citoyens, estimée à 40%, n'a pas recours aux services publics. Lorsqu'on exclut ces populations qui vivent en marge de l'Etat, l'incidence de la corruption s'accroît à 27%, ce qui signifie que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année, plus d'un Tananarivien sur quatre a été victime d'au moins un acte de corruption. Cependant, rapporte toujours les résultats de

<sup>36</sup> Daniel Kaufmann est le directeur de Global Governance à l'Institut de la Banque mondiale

<sup>37</sup> Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la pauvreté : Le point de vue de la population d'Antananarivo  
*Enquêtes 1-2-3, 2003 et 2004, Premiers résultats*

l'enquête, malgré une incidence et un montant moyen plus faibles, la ponction de la corruption affecte d'abord les plus pauvres. En effet parmi les victimes, les ménages du quartile le plus pauvre ont dû verser 7,8% de leur revenu à des fonctionnaires indélicats, contre 2,2% pour le quartile le plus riche.

Quant aux administrations fiscale et douanière, plus particulièrement, la situation semble le pire de tous si l'on croit les résultats de la dite enquête. En effet, 39% des Tananariviens seulement affirment avoir confiance dans l'administration fiscale si 75% le sont dans l'administration en générale. Ainsi, trois Tananariviens sur quatre font confiance à l'administration dans l'accomplissement de sa mission. Le cas de l'administration fiscale mérite d'être étudié plus amplement.

#### *h- Crédit d'agences spécialisées*

L'Etat s'est fait entendre ces derniers temps dans sa politique de lutte contre la corruption. Elle se situe principalement dans la création d'agences spécialisées en la matière. Et le DSRP mentionne bien ces actions. Le premier objectif que se fixe l'Etat en matière de restauration d'un Etat de droit et d'une société bien gouvernée (axe stratégique n°1), est de réussir la lutte contre la corruption en développant et en mettant à jour une stratégie nationale de lutte contre la corruption, en renforçant le cadre légal de la lutte contre la corruption, en mettant en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption et en préparant et en exécutant la réforme de la fonction publique.

Les études et missions déjà effectuées ont conduit à l'élaboration du premier draft de la stratégie nationale de lutte contre la corruption en Juillet 2004. Au niveau du cadre juridique, une loi anti-corruption a été adoptée en Septembre 2004 et la convention sur la lutte contre la corruption des nations Unies et de l'Union Africaine ont été ratifiées au cours de la première session parlementaire de 2004. Ces ratifications ont accompagné la signature d'une convention nationale en Juillet 2004 et dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur la corruption, le BIANCO a vu le jour en Octobre 2004. Une Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC) a été également instituée et est déjà opérationnelle depuis Août 2004.

Les principales réalisations pour l'année 2004, pour la Justice, sont, dans le cadre de la lutte contre la corruption, des inspections dans les TPI, les CA et les établissements pénitentiaires : maisons centrales et maisons de sécurité. Par ailleurs, deux projets de loi sur l'Inspection Générale et le Conseil National de la Justice ont été élaborés et des textes sur la corruption ont été publiés dont le décret portant création du CSLCC et le décret relatif à l'obligation de déclaration de patrimoine.

#### *i- Les stratégies du business-plan du MEFB*

L'administration fiscale et douanière sont des composantes du Ministère de l'Economie du Finance et du Budget. Afin de lutter contre cette corruption, le MEFB élabora une stratégie de business-plan indiquant les diverses activités à entreprendre. Entre autres la simplification et l'édition de manuels de procédures, l'information des usagers sur les procédures, la transparence des modalités de paiement et l'amélioration du système de rémunération des agents. Cette dernière se concrétisera par la révision du taux de prime de rendement et par la création de prime d'incitation aux agents méritants au niveau de la direction générale des douanes. Tout cela afin de responsabiliser les usagers et les agents du ministère. Egalement, la création des services: brigade d'inspection douanière et surveillance douanière en 2003 afin de lutter contre la fraude, est inscrit dans le plan.

Vu l'ampleur et la nécessité des tâches, l'Etat devrait aussi avoir son rôle à jouer en soutenant

financièrement les actions à mener par le biais d'une augmentation du budget alloué. Et si tout les ministères venaient à faire pareil, c'est là que jouent objectivement les indicateurs de performances de chaque entité.

#### *j- Les résultats au niveau administratif*

Le rapport annuel de mise en oeuvre du DSRP relate des réalisations pertinentes enregistrées au niveau de l'amélioration du système de gestion des finances publiques et d'exécution budgétaire. Cette amélioration se concrétise presque dans toutes les Provinces par :

- la sécurisation des recettes fiscales à travers l'informatisation des Centres fiscaux éparpillés dans les régions : dotation en matériels et équipements informatiques, connexion au réseau, formation du personnel ;...
- une meilleure performance en matière de recouvrement fiscal par rapport aux objectifs fixés du fait entre autre de l'élargissement de l'assiette à travers l'intégration du secteur informel ; et
- des meilleures qualités de service et accessibilité au profit des usagers : réduction des délais de traitement des dossiers et ouverture de nouveaux centres fiscaux.

Des actions concrètes en matière de lutte contre la corruption ont été par ailleurs relatées au niveau des services des impôts et des douanes. La réduction des risques de corruption au niveau des douanes s'accompagne d'une accélération des procédures de dédouanement dans les ports concernés.

#### **Paragraphe 2: Application du plan de lutte de Klitgaard**

Problème majeur de politique publique, la corruption reste toujours abordée sous son aspect moral, ponctuel et sommairement répressif<sup>38</sup>. La plupart des analyses se limitent à de simples études de cas ou à la recherche de solutions à des problèmes précis. Elles ne sont pratiquement jamais fondées sur une véritable théorie des comportements de corruption.

Nous allons mettre en oeuvre le plan de lutte contre la corruption proposé par l'économiste Klitgaard<sup>39</sup>.

#### *f- Sélection des agents*

Cette première stratégie ramène la résolution du problème au niveau du recrutement des agents. En effet, à part les qualités techniques habituellement demandées, des qualités d'honnêteté devraient être aussi perçue à travers les tests, les entretiens et les analyses des curriculum. Comment faire? Les qualités d'un agent sont toujours difficiles à cerner pour le recruteur. Mais le modèle principal-agent devrait toujours pouvoir s'appliquer. Si le principal, ici le recruteur, l'Etat en général, veut connaître la qualité d'honnêteté de l'agent, dans une situation où l'information est asymétrique, référence devra être faite au méthode de résolution de la sélection adverse. Ainsi, il s'agit d'inciter les agents à se révéler tel qu'il est et à dévoiler ses vrais qualités. Klitgaard propose encore la mise en place d'un organe relativement indépendant qui fera les tests de recrutement sur des critères d'efficacité et d'honnêteté. Etant donné que dans le secteur public, le recrutement se fait par voie de concours ou de nomination sur titre, les tests sont *a priori* inexistant, c'est au niveau de leur formation alors que devrait se faire les tests d' "honnêteté".

<sup>38</sup> Lafay, J-D, *L'économie de la corruption*, Analyses de la SEDEIS, n°74 , Mars 1990

<sup>39</sup> Klitgaard R., "Controlling Corruption ", Berkeley : University of California Press, 1988

### ***g- Structure des sanctions et récompenses***

Il est rare de voir un agent se faire récompenser pour un résultat exceptionnel dans le milieu public, tel qu'il est écrit dans le Statut général des fonctionnaires. La plupart du temps, ces exploits passent inaperçus. C'est pour cela que Klitgaard a voulu instaurer un système de sanction et de récompense comme dans les firmes privés, afin de motiver le personnel et de les inciter toujours à l'effort. Les résultats devraient être sanctionnés par des récompenses. Mais, étant donné que dans l'administration public, les budgets sont limitées, les récompenses monétaires se trouvent aussi limitées. Il dépendra à chaque fonctionnaire des services ou directions de faire des économies de groupe et de former des règles.

Les sanction seront organisés de même. Elles devront être proportionnelles à la faute, dissuasives, rapides, publiques et diffusées. Le fautif se tiendra à carreau pour un bout de temps.

### ***h- Collecte des informations***

L'agent et le client sont davantage soumis à la tentation de la corruption lorsque la probabilité d'être découvert est faible et lorsque le principal ne possède pas ou ne recherche pas d'informations sur leur comportement. Il faut donc mettre en place des mesures concernant les systèmes de collecte et de traitement de l'information, ceci par le biais d'audit ou d'analyse au sein de chaque structure. C'est ainsi que la Direction Générale de l'Audit Interne a été mis en place au sein de la MEFB afin de s'assurer de la qualité du service public rendu au niveau du ministère en réalisant des missions d'audit, de suivi-évaluation, d'organisation, de vérification et d'enquêtes.

De même, une obligation de déclaration périodique de patrimoine pour certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires est adopté dans la loi n° 2004 - 030 du 09 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption. Elle a pour objectif de promouvoir la transparence dans l'exercice des fonctions publiques, de garantir l'intégrité des serviteurs de l'Etat et d'affermir la confiance du public envers les institutions<sup>40</sup>.

En tout cas, cette étape a pour but d'accroître la probabilité que la corruption soit détectée et punie. Une fois l'information facile disponible et facile à trouver, le risque d'être découvert incitera moins les parties en présence à la corruption.

### ***i- Restructuration des relations agent-principal-client***

Klitgaard émet trois recommandations afin de limiter la marge de manœuvre du bureaucrate vis-à vis du principal et de supprimer son pouvoir de monopole face aux clients, consommateurs de services publics:

- développer la concurrence par le biais de la privatisation ou de la contestabilité
- réduire le pouvoir discrétionnaire des agents par le travail en équipe et une définition plus claire des missions de chacun
- responsabiliser les citoyens par la création de groupes de pression vigilants.

Cette première recommandation de Klitgaard ne sera applicable qu'aux entreprises publiques. Mais dans le cas des administrations fiscales et douanières, le pouvoir discrétionnaire des agents sont d'autant plus fort qu'ils sont seuls devant le client et que ce dernier n'a pas connaissance du travail de l'agent.

---

<sup>40</sup> Loi n° 2004 - 030 du 09 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption; Titre premier: *de la prevention et de la repression de la corruption*, chapitre premier: *de la declaration de patrimoine*, article premier.

### *j- Attitude générale vis-à-vis de la corruption*

Cette dernière stratégie vise à augmenter le coût moral de la corruption par des campagnes publicitaires anti-corruption et par des formations adéquates dispensées aux agents. Klitgaard attend beaucoup des “séminaires de réorientation”, destinés à “essayer de convaincre les agents que la corruption est mauvaise”.

Relatif à ce dernier cas, l'article 11 du décret n° 2003-1158 portant code de déontologie de l'Administration et de Bonne conduite des agents de l'Etat, stipule que l'agent “doit appliquer de manière rigoureuse les principes d'équité, de la justice et de la morale dans l'accomplissement de ses tâches”. Pour cela, une formation adéquate telle que recommandée par Klitgaard devra être mise en place et non seulement comme le stipule l'article 9 du même décret sur la formation de perfectionnement quant à la compétence des agents.

Que peut-on espérer de ce type de programme? Nous reprenons ici les études empiriques de Klitgaard sur un pays comme la Philippine. “La corruption des agents du fisc philippin avait pris des proportions considérables. Il en résultait des pertes très importantes de rentrées fiscales (représentant près de 50% pour la corruption externe et près de 20% pour la corruption interne). Ceci explique pourquoi, en dépit de sa propre corruption (ou peut-être à cause d'elle), le gouvernement philippin n'ait pas hésité pas à nommer un "Monsieur Propre", Justice Plana (le bien prénommé), comme chef du Bureau.”

Preuve que des résultats peuvent être atteints dans des domaines précis tels que les finances publiques, où Madagascar pourra prendre exemple.

### **Paragraphe 3: Ethique et anti-corruption**

Un autre plan d'action souligne l'importance de l'éthique en matière lutte contre la corruption. Nous allons le présenter à travers un observatoire qu'est l'OFPA.

#### *a- Objectifs du plan d'action de l'OFPA*

L'Observatoire des fonctions publiques africaines figure parmi les huit autres organisations, Instituts et centres régionaux ayant reçu la mission de mettre en oeuvre des volets spécifiques du programme l'Administration publique et de gouvernance du NEPAD. Cinq préoccupations majeures dominent son Plan d'Action. A savoir:

##### 1- Contribuer au contrôle de la corruption publique.

Celle-ci se définit par “ l'abus de pouvoirs conférés par une fonction publique à des fins d'enrichissement personnel ”. Cette approche exclut la corruption privée, alors même qu'en matière de corruption, la distinction entre le secteur public et le secteur privé n'est pas évidente : des agents publics se laissent corrompre par les entreprises privées ; les privatisations exportent vers le secteur public la corruption qui sévit dans le privé.

##### 2 - Mettre l'accent sur la petite corruption tout en s'attaquant à la grande

C'est un fait que la petite corruption (par exemple, versement des sommes peu élevées pour obtenir des prestations de services) est plus répandue et plus visible dans les pays africains que dans les pays industrialisés. La lutte contre cette forme de corruption sera donc plus visible et aura un impact psychologique immédiat sur les populations. Il est certain que dans de nombreuses situations, c'est la grande corruption qui génère et nourrit la petite. La lutte contre la grande corruption, notamment la corruption politique, reste donc une priorité.

### 3 - Limiter l'action à la corruption marchande

Bien que de nombreux actes de corruption n'impliquent pas nécessairement le versement des fonds (népotisme, connivence, tribalisme, trafic d'influence, etc), l'OFPA veut limiter son action à la corruption marchande, c'est-à-dire aux faits de corruption comportant des versements des sommes d'argent, même si, c'est l'évidence, la plupart de ces faits ont leur origine dans les pressions sociales ou psychologiques qu'il est nécessaire de combattre si l'on veut venir à bout de la corruption marchande.

### 4 - Contre la corruption institutionnelle

Dans certaines situations, la corruption atteint toutes les institutions politiques et économiques d'un pays. On parle alors de corruption "institutionnelle" ou "systémique". Dans un tel contexte, on ne peut plus s'appuyer sur une structure pour combattre la corruption dans les autres ; aucun corps de fonctionnaires n'étant épargné par le fléau, on ne peut s'en servir comme appui pour assainir les autres secteurs de l'Etat. Lorsqu'il en est ainsi, il sera nécessaire, en s'appuyant sur la société civile, de créer des cercles de qualité susceptibles de restaurer les grandes fonctions de contrôle et de régulation de l'Etat.

### 5 - Donner la priorité à l'approche juridique

Compte tenu de sa nature et de ses missions, les seuls actes de corruption auxquels l'OFPA peut s'attaquer sont ceux qui sont prévus et réprimés par les conventions, les lois et les règlements.

#### *b- Stratégies et activités*

Pour atteindre ces objectifs, l'OFPA développera ses activités autour de quatre axes stratégiques.

#### 1- Mise en réseau des organisations, institutions, centres et chercheurs impliqués dans la promotion de l'éthique et la lutte contre la corruption.

La prolifération des initiatives de promotion de l'éthique et de la lutte contre la corruption est un fait, qu'il faut du reste encourager. Mais ces initiatives seront d'autant plus efficaces qu'elles seront mises en réseau, de manière à maximiser leurs avantages comparatifs et à couvrir toutes les facettes du phénomène. Dans ce contexte, la vocation régionale de l'OFPA le conduira à créer un réseau d'organisations africaines de promotion de l'éthique et de la lutte contre la corruption, regroupant les organisations et structures de toutes natures : publiques, privées, gouvernementales, non gouvernementales. En raison de sa vocation régionale, l'OFPA offrira un lieu d'échanges et de concertation à ce réseau, pour encourager la réflexion, et harmoniser les actions à entreprendre.

Les économistes ont ignoré ce volet de l'éthique dans la lutte contre la corruption. En complément des propositions de Klitgaard donc, les initiatives de l'OFPA peuvent amener les PED à revoir leur stratégie de lutte. L'existence de lieu d'échange et de concertation régionale profitera à Madagascar dans le sens où de nouvelles perspectives s'ouvrent à lui dans sa lutte contre la corruption.

#### 2 - Elaboration d'outils de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption.

L'OFPA élaborera des outils de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption de caractère régional, ou présentant un caractère comparatif, par exemple : les guides des usagers ; les manuels de procédure ; les guides des fraudes électorales ; les outils de contrôle de l'utilisation de l'aide publique ; les outils de surveillance des marchés publics ; les manuels d'éducation civique ; etc.

L'éthique touche en effet à la morale de chacun. Cela commence par l'existence de documents informateurs et de contrôle d'action. La rationalité des économistes devrait donc être balancé par la morale afin de permettre une lutte permanente et concrète contre la corruption. L'insoutenable coût de la vie dans les pays en développement entrave à la lutte contre la corruption des organismes spécialisées. Un peu de morale, d'éthique serait une arme adéquate dans ses pays. Ceci par le biais des outils préconisées par l'OFPA.

### 3 - Sensibilisation

Bien que la plupart des organisations de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption consacrent une partie importante de leurs activités à la sensibilisation, une initiative de l'OFPA dans ce domaine sera utile. Différents types d'initiatives peuvent être envisagés :

- créer des cercles de qualité régionaux, structures pilotes régionales qui peuvent servir d'appui à la promotion de l'éthique et à la lutte contre la corruption ;
- encourager la dissémination du label probité, tel qu'il est déjà pratiqué à Madagascar ;
- lutter contre la banalisation de la corruption par des organes de la presse écrite et audio visuelle ;
- promouvoir les instruments juridiques régionaux, en entreprenant des actions pour la ratification des instruments existants, et des actions pour la promotion des instruments nouveaux.

La lutte contre le SIDA a fait le tour du monde en moins de 80 jours, et a vu défilé toutes sortes de sensibilisations; les résultats ont été remarquables. Pourquoi une telle stratégie ne marcherait-elle pas pour la lutte contre la corruption? Le morale des gens sera le premier atteint par la sensibilisation et devrait entraîner une phénomène de masse dans sa répulsion. Les économistes appellent cela le phénomène du criquet surtout observé dans les comportements des ménages et des vendeurs.

### 4 - Formation

La stratégie de formation se développera selon deux axes :

- Organiser des séminaires thématiques régionaux et sous-régionaux par types et degrés de corruption.
- Former, avec le concours des Gouvernements et des partenaires, des filières anti-corruption regroupant des corps spécialisés d'agents couvrant une chaîne comprenant la prévention, la répression, le suivi et l'évaluation des actions entreprises. Chaque pays pourrait ainsi être doté d'une filière anti-corruption intégrée, regroupant par exemple des policiers, gendarmes, magistrats et experts spécialisés dans ce domaine. Bien encadrées, bien équipées et motivées, ces filières constituerait le fer de lance de la promotion de l'éthique et de la lutte contre la corruption.

La question de la formation des agents avait déjà été évoqué. Il s'agit cette fois ci de formation axé sur les méthodes à suivre et les comportement vis-à-vis de la corruption.

#### *c- Lutte contre la fraude et les évasions fiscales*

Il a déjà été évoqué que c'était l'insoutenabilité du coût de la vie qui favorise la petite corruption dans les administrations en général, et dans les administrations fiscales surtout. En effet, tout prétexte est bon pour payer moins qu'il ne faut pour les contribuables quitte à un pot-de-vin élevé. Cette relation entre les bureaucraties et les citoyens ont retenu l'attention de plusieurs économistes.

En supposant que chaque entité est rationnel et cherche son intérêt dans tout échange, cette rationalité est cependant limitée, comme l'affirme le prix Nobel Simon, du fait que des

informations leurs restent cachées. Ces informations peuvent être celle de savoir si l'autre partie en présence a une aversion pour le risque ou non, c'est-à-dire qu'on ne sait pas si le citoyen est honnête ou non et de même pour le fonctionnaire.

Situons nous dans le cadre d'un jeu où les états de la nature sont inconnus, c'est-à-dire que le citoyen sait si'il est fraudeur ou non mais ignore si le fonctionnaire est corrompu ou non, et réciproquement. Celui qui propose la corruption risque d'être dénoncé par l'autre si celui-ci est honnête et veut gagner une certaine crédibilité.<sup>41</sup>

		Fonctionnaire	
		Corrompu	Honnête
Citoyen	Fraudeur	1 Equilibre du pot-de-vin	2 Gain moral pour l'un et perte pour l'autre
	Honnête	3 Gain moral pour l'un et perte pour l'autre	4 Equilibre de gain moral

**Tableau 4: Matrice de jeu entre citoyen et fonctionnaire sur leur comportement possible**

Afin de résoudre ce problème, c'est-à-dire trouver une équilibre au sens de Pareto, les économistes suggèrent que chacun va comparer l'espérance d'utilité des gains de la corruption à l'espérance d'utilité des gains de l'honnêteté. Plusieurs facteurs entrent en jeu: le degré d'éthique de chacun, le montant de pot-de-vin, les bénéfices attendus de la corruption (moins de taxes à payer, moins d'impôt...), la probabilité de détection et de dénonciation, le coût de la punition, la rationalité inter-temporelle des joueurs et le poids relatif de chacun dans la négociation.

Le premier facteur évoqué étant le degré d'éthique de chacun, on peut supposer que qu'une plus grande sensibilisation du sens de l'éthique dans la corruption aura des répercussions favorables à l'équilibre de gain moral du jeu (la quatrième alternative).

L'Etat a donc un grand rôle à jouer s'il veut éviter au maximum les fraudes et les invasions fiscales afin de renflouer les caisses de l'Etat.

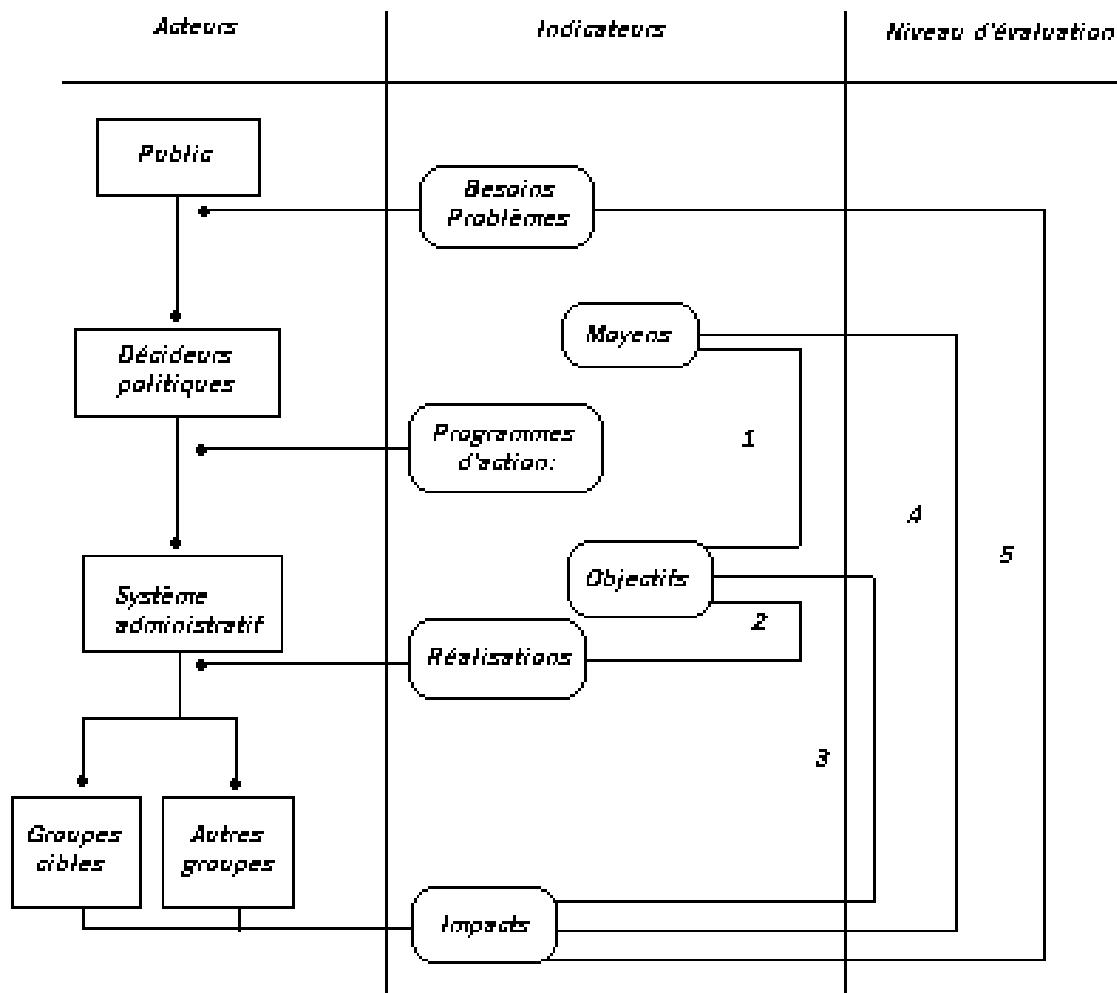
## **Section B: Résoudre la lenteur administrative**

### **Paragraphe 1: Application de la méthode d'évaluation de Nioche**

#### *d- Les différents niveaux de l'évaluation*

Avant de se lancer dans la recherche de solutions pour pallier à cet éternel lenteur de l'Administration, il faudrait voir à quel niveau du processus d'exécution, les politiques publiques bâclent-elles? En effet, lenteur administrative signifie écart temporelle significative d'abord entre la décision du gouvernement et son application effective. Ensuite elle peut aussi signifier un écart qualitatif ou quantitatif. Tout cela mérite une vue globale du système dont nous allons emprunter à Nioche le schéma.

<sup>41</sup> FOIRRY Jean-Pierre, *Economie Publique*, Hachette, 1997, p. 125-126



**Graphique 4: Les niveaux d'évaluation des politiques publiques<sup>42</sup>**

Afin de déduire les causes de dysfonctionnement, Nioche distingue cinq niveaux à travers cet ensemble de relations:

- niveau 1: on peut d'abord rapprocher les moyens mis en oeuvre et les objectifs et se demander s'il y avait adéquation entre les uns et les autres. En cas de réponse négative, la non-réalisation des objectifs s'explique aisément puisqu'on ne s'est pas donné les moyens de les atteindre;
- niveau 2: il s'agit de rapprocher les objectifs et les réalisations. Si les moyens sont maintenant mis en oeuvre alors que les résultats ne sont pas ce qu'on avait escomptés, c'est qu'il y avait gaspillage des ressources;
- niveau 3: il s'agit d'évaluer les impacts des actions sur les cibles, c'est-à-dire les effets concrets. Si, après réalisation faite, les impacts diffèrent des estimations attendues, c'est qu'il y avait mauvaise estimation des procédures adaptés à la situation;
- niveau 4: cet écart des impacts réels par rapport à ce qui a été attendu peut aussi provenir des moyens utilisés, qui ont pu secréter des effets pervers;

<sup>42</sup> D'après J.-P. Nioche, "Science administrative, management public et analyse des politiques publiques", in: *Revue française d'administration publique*, n°24, 1982

- niveau 5: il se peut aussi, en remontant jusqu'à la source, que les impacts des politiques menées sont négatifs du fait que les besoins de la population ont été mal compris ou mal interprété.

Si donc, les politiques publiques ne sont pas réalisées efficacement, la lenteur de l'administration n'est pas la seule cause. Celle-ci ne se retrouvera qu'au deuxième niveau de notre système d'évaluation.

Dans le cadre des administrations fiscales et douanières, un test sur les plans d'action nous fixera sur les rôles de l'Etat dans la lutte contre ces dysfonctionnement.

#### *e- Plan d'action fiscal*

Chaque loi de finance comporte ses propres objectifs en matière de politique fiscale. Nous exposerons ci-joint celles d'après crise c'est-à-dire de 2003 afin de mieux appréhender les réformes et les stratégies de relance préconisés par le Gouvernement.

En matière fiscale, l'Administration se propose d'élargir la population imposable en affermissant les relations Administration-Contribuables et prendra des actions administratives par le renforcement des capacités des Centres fiscaux.

Des mesures incitatives sont prévues pour soutenir les entreprises après la situation de crise :

- Révision à la baisse du taux de l'IBS à 30% ; des barèmes IRS et IRNS.
- Allégement de la Taxe d'incorporation des réserves au capital.
- Mesures d'appui aux exportateurs en autorisant le système de transfert du crédit de TVA.
- Facilitation pour permettre le différé de paiement de TVA pour les importations de biens d'investissement de valeur importante
- Allégement fiscal des opérations de cession d'actions
- Allégement du régime d'imposition pour les coopératives en matière de Taxe professionnelle et d'IBS
- Application du droit fixe pour l'enregistrement des contrats de crédit-bail

Plusieurs procédures et modalités techniques sont clarifiées et précisées pour plus de transparence :

- Spécification des heures d'ouverture des bureaux de recettes.
- Fixation de valeurs minimales pour l'assiette des droits de mutations de véhicules.

Des mesures sont prises pour simplifier et améliorer la base imposable afin d'assurer une justice fiscale :

- Amnistie fiscale par la remise des certaines pénalités en droit d'enregistrement.
- Allégement des charges fiscales en matière de mutations à titre gratuit.
- Exonération des indemnités de départ à la retraite des salariés.

Des dispositions portent réactualisation et toilettage des textes :

- Abrogation des mesures non conformes à la structure de l'Administration actuelle.
- Abrogation des dispositions désuètes.
- Rectification des références.

#### *f- Evaluation des politiques fiscales malgaches*

- Dans un premier temps, on va rapprocher les objectifs du gouvernement en matière fiscale des moyens réellement émis. Vu toutes les mesures de relance du secteur privé cités plus haut, le gouvernement se doit de les accompagner de ressources adéquates. Or, au vu des moyens accordés au ministère de l'économie du finance et du budget pour

l'année 2003, la somme a été revue à la baisse. En effet, la loi de finance de 2002 avait octroyé 1.059.680.593.000 Fmg à ce ministère et en 2003, elle n'est plus que 951.673.061.000 Fmg. D'une vue globale, on pourrait supposer une inadéquation des moyens aux objectifs.

- Dans un second temps, il s'agit de constater les réalisations. La loi de finance 2004 fait état des réalisations économiques et financiers 2003 dans son exposé des motifs stipulant que le taux de pression fiscale s'est trouvé amélioré : 10,3% en 2003 dépassant le niveau de 9,7% en 2001 et 7,7% en 2002. Cette augmentation résulte d'une croissance économique plus forte, et des efforts de collecte des taxes et de l'amélioration de l'efficacité des administrations fiscales et douanières. Le renforcement des services des impôts a conduit à une amélioration du recouvrement des recettes plus particulièrement au niveau des grandes entreprises.
- Quant aux impacts sur les groupes cibles comme il est indiqué sur notre schéma plus haut, il nous faut donc comparer la production et aussi les dépenses du secteur privé de l'année 2003 à celle d'antérieur. C'est ce que nous reflète le tableau suivant<sup>43</sup>:

	1983	1993	2002	2003
Produit intérieur brut ( <i>aux prix courants en milliards de US\$</i> )	3,5	3,4	4,4	5,5
Investissement intérieur brut/PIB	8,4	11,4	14,3	17,9
Exports de biens & services/PIB	10,6	15,3	16,0	21,5
Epargne intérieure brut/PIB	1,4	2,1	7,7	7,8
Consommation privée ( <i>en % du PIB</i> )	89,0	90,0	84,1	83,0
Consommation générale du gouvernement( <i>en % du PIB</i> )	9,6	7,9	8,2	9,2
Imports de biens et services( <i>en % du PIB</i> )	17,5	24,6	22,6	31,6

**Tableau 5: Evolution de l'économie de Madagascar (1983-2003)**

Source: Banque Mondiale

Ce synthèse de l'économie de Madagascar à travers quatre dates nous renseigne déjà sur:

- une évolution lente du PIB;
- le galop des investissements dû à l'ouverture de la grande Ile à la concurrence régionale
- l'accroissement des exportations de biens et services grâce à l'entrée du pays dans les divers communautés régionales (COMESA, COI...), et surtout grâce à l'AGOA;
- la forte épargne des années 2002 et 2003 est simplement dûe à la prolifération du secteur bancaire;

Cette première partie indique une nette amélioration de la production privée. On peut induire la part prise par les mesures de relance en matière de fiscalité.

Quant aux dépenses du secteur privé, la diminution de sa consommation en 2003 s'interprète comme une substitution des dépenses internes à l'importation dû aux mesures de détaxation lancées par le Président de la République. C'est pourquoi, les importations ont crut énormément passant de 22,6 à 31,6 % du PIB en 2003.

“Les recettes fiscales ont augmenté en terme nominal à la fois par rapport à 2002 et 2001, mais les réalisations ont été en deçà des prévisions<sup>44</sup>”. C'est ce que constate la Banque Mondiale au vu de la situation de l'économie malgache en 2003.

- Dans un quatrième temps, il s'agit de rapprocher les impacts des moyens mis en oeuvre. C'est-à-dire que les moyens ont pu sécréter des effets pervers tels qu'ils n'ont pas eu

<sup>43</sup> Ensemble, réduire la pauvreté à Madagascar. Groupe Banque Mondiale. 2003-2004.

<sup>44</sup> Banque Mondiale, Ibid, p.2

- tellement d'impact sur le secteur privé mais plutôt sur le le secteur public représenté par le gouvernement qui a augmenté sa consommation de 1% du PIB.
- Enfin, le dernier niveau d'évaluation rapproche les impacts des besoins exprimés par la population. Est-ce que les Malgaches avaient eu réellement besoins d'importer à cette époque?

Après cette évaluation de la politique fiscale de Madagascar en 2003, on peut dire que sa non réalisation ou sa faible impact sur la relance du secteur privé est dû en partie à un dysfonctionnement de l'appareil administratif surtout au niveau de l'exécution budgétaire. Cela peut se traduire par la paresse des agents exécuteurs, ce qui entraîne une lenteur de l'exécution des tâches, mais aussi par une organisation inefficace du travail, ce qui entraîne également une lenteur des travaux.

## **Paragraphe 2: Réformer la structure au niveau de l'administration**

### ***c- Les difficultés liées au changement***

La première caractéristique pour toute bureaucratie est relative à sa lenteur exaspérante. Soit qu'on fait tout le temps la queue, soit qu'on nous fait revenir tous les jours. Trois principaux facteurs sont liés à ce phénomène. L'incompétence des agents, le manque de personnel et d'infrastructure et l'organisation hierarchique verticale.

C'est du fait de ces dysfonctionnement que les gouvernements entament des réformes au sein de leur administration. Mais, quelle que soit la stratégie choisie, cette réforme est longue, difficile et chaotique selon l'expression employé par François Dupuis<sup>45</sup>. Il va d'ailleurs résumer en cinq point le coeur de ces bureaucraties qui sont en centres des difficultés de changement:

- le cloisonnement et la verticalité construits sur la logique technique de la spécialité et de la tâche ;
- la "clarté" perçue comme vertueuse en soi, qui implique à la fois que l'on sache qui fait quoi et que les tâches soient nécessairement différenciées. Cette logique aboutit à la constitution de monopoles internes qui se comportent, au sein des organisations, comme les monopoles sur les marchés. Ils font payer au reste de l'organisation et in fine à la collectivité, le coût de leur situation monopolistique ;
- la non-coopération qui résout le problème individuel de la difficulté à se confronter aux autres, mais en même temps accroît dramatiquement le coût de fonctionnement de l'ensemble. Les réponses en termes de "coordination" sont elles-mêmes génératrices de surcoûts et de délais supplémentaires en multipliant les réunions et les fonctions d'intermédiation ;
- l'endogénéité des critères de gestion du personnel qui implique que les critères soient définis par rapport aux contraintes des membres de l'organisation eux-mêmes et par rapport aux missions que cette organisation est censée accomplir, en d'autres termes l'absence de la performance et de la mesure dans la gestion de la carrière des agents ;
- enfin, les phénomènes d'externalisation qui englobent et rendent possibles les quatre premières caractéristiques en en faisant supporter le coût - pas uniquement financier - par l'environnement, c'est-à-dire concrètement par la collectivité.

---

<sup>45</sup> DUPUY, François, Background paper prepared for the OECD Symposium on "government of the future", 1999

#### ***d- Les stratégies du business plan du MEFB***

Le MEFB s'est engagé à améliorer la qualité des services rendus par le ministère. Au niveau des douanes, il va renforcer les capacités humaines par le biais de recrutement et de formation de cadres inspecteurs (inspecteurs des douanes: Ecole des Douanes Toamasina (3/an), France (1à3/an), Bruxelles (10/an)). Les résultats de ces actions seront jugées par la rapidité et la régularité des durées et traitement d'opérations et de la production des situations.

Pour une meilleur aptitude dans l'exécution du travail, les sous ordonnateurs et les gestionnaires seront professionalisés dans leur fonction. Ces initaiatives seront renforcées par la réalisation d'un programme de formation au niveau des douanes (analyse de procédures et des documents, évaluation, gestion du risque, audit...).

Question communication, le MEFB envisage de mettre en place un réseau interne de communication afin d'améliorer la fiabilité et la rapidité du traitement. Pour cela, la mise en place des lignes spécialisées en vue de liaison des bureaux des douanes sera effectuée (Antanimena, Ivato, Tamatave, Diego, Majunga et Tuléar dans un premier temps; extension des lignes en fonction des possibilités dans un deuxième temps). Cette stratégie devra recouvrir la période 2003-2006.

Afin d'éviter les longues queues lors des paiements de grandes échéances dans les services publiques, une réorganisation des guichets de paiement a été envisagé en améliorant le système de paiement au guichet.

Le manque de matériel évoqué au début sera revu. Les douanes seront dotés de nouveaux matériels et leurs batiments seront aussi réhabilités.

Mais, ce que les usagers attendent aussi c'est l'accélération du passage en douane par la limitation des inspections au cordon douanier et le renforcement du contrôle *a posteriori* au niveau des entreprises.

#### **Paragraphe 3: Application de la e-gouvernance**

Le séminaire régional de 4 jours organisé conjointement par le CAFRAD & l'ACBF sur la e-gouvernance pour soutenir les réformes et la performance de la fonction publique en Afrique s'est tenu à Accra, Ghana du 22 au 25 novembre 2004.

#### ***d- Avantages de la réforme***

Le but du séminaire était de familiariser les participants avec les TIC afin que l'utilisation optimale de ceux-ci puisse devenir le moteur de dynamisation du secteur public et contribuer ainsi à son efficacité.

##### **- Gouvernance et bureaucratie**

D'abord, il faut connaitre que la gouvernance<sup>46</sup> et l'administration publique ne doivent pas être dissociées. Par conséquent, la réforme des systèmes d'administration publique sans.aborder en même temps la réforme de la gouvernance n'aboutira pas aux résultats escomptés. Il est important d'élargir la base de la réforme pour inclure les systèmes de gouvernance, car ceci est de nature à assurer la globalité de la couverture des réformes, et partant mieux positionner les gouvernements pour délivrer des services efficaces et adéquats.

---

<sup>46</sup> Le concept de gouvernance a été défini comme étant « les dispositions institutionnelles à travers lesquelles le pouvoir, l'autorité et l'influence sont exercés pour définir et atteindre une politique publique, et assurer la continuité »

- Rôle des TIC dans l'atteinte des buts d'un gouvernement

Ensuite cinq points sont à considérer pour concevoir ce rôle.

> L'introduction des nouvelles technologies dans la fourniture des services gouvernementaux doit être précédée par une rationalisation des systèmes de travaux manuels comme moyens de hausser le rendement. Il est important d'éviter l'informatisation impulsive des processus avant que les systèmes de fonctionnement manuels ne soient révisés d'une manière scientifique.

> La mise en oeuvre d'un mécanisme de e-gouvernance, une fois les réformes institutionnelles ont été opérées, multiplie les gains (tels que l'amélioration du partage des informations, la communication, le contrôle et la décentralisation de la gestion) pour l'organisation.

> Le développement approprié de ces systèmes technologiques modernes sert par la suite comme outil pour enlever les barrières se dressant devant une fourniture efficace des services, et en même temps donne pouvoir aux parties prenantes pour demander des niveaux d'efficacité plus hauts.

> Un autre gain pour les parties prenantes avec l'introduction de la e-gouvernance est le haussement du niveau de prise de conscience des citoyens vis à vis du fait que les responsables publics doivent rendre compte de leurs actions.

> Une autre dimension qui doit être examinée sérieusement dans la mise en oeuvre des systèmes de e-gouvernance est le développement d'un cadre juridique et réglementaire. Ceci servira comme outil efficace pour la définition des frontières de fonctionnement, et en même temps instituer des mécanismes clairs pour prendre des mesures contre les défaillants.

- Responsabilité, transparence et efficacité

Enfin, la e-gouvernance était en train de devenir de plus en plus un outil pour aborder les questions de responsabilité, transparence et d'efficacité. Dans le secteur public, cela donnerait lieu à une bonne gouvernance qui, entre autres, doit être participative, transparente et responsable. La e-gouvernance facilite aussi une prestation équitable des services, augmente l'Etat de droit et garantie que les priorités politiques, sociales et économiques soient basées sur un consensus large au sein de la société.

#### *e- Organisation de la réforme*

- Les citoyen, partie intégrante du système

Le e-gouvernement va au delà de la simple facilitation des systèmes et services administratifs sur une base électronique. Il doit inclure la participation en ligne des citoyens et des parties prenantes comme parties intégrantes du processus de prise de décision gouvernementale. Les gouvernements doivent développer des systèmes et des plateformes communes en mesure de leur permettre d'obtenir des feed-backs sur les e-services et sur l'information mise en ligne. Le développement de sites Web par les gouvernements ne doit pas être perçu comme étant une fin en soi. Il est plus important de voir l'impact dérivé par les citoyens à partir de la mise en place de tels sites Web. La mesure du succès d'un gouvernement dans ce domaine se base sur comment ces services influent sur la vie des citoyens et des parties prenantes.

- Pour une coordination centrale

La coordination centrale est un aspect essentiel de la plupart des stratégies de e-gouvernement. Quelques mesures qui peuvent être instituées afin de garantir que le cadre qui fait défaut pour l'amélioration de la collaboration entre les agences dans le domaine du e-gouvernement soit mis en place comprend le développement d'un registre central des initiatives de e-gouvernement pour éviter le double emploi, et la mise en commun des fonds pour entreprendre des projets en collaboration.

- Mise en réseau des agences

La mise en réseau facilite la fourniture de services en ligne, sans soudure, à travers le partage constant de l'information entre les différentes agences du gouvernement. Par ailleurs, elle renforce et met en valeur les processus démocratiques des gouvernements, améliore la qualité des processus de prise de décision par les parties prenantes, en leur permettant une meilleure compréhension du contexte et de l'impact des options. Quelques exemples d'initiatives de mise en réseau en ligne comprennent le développement de portails afin de discuter des questions d'actualité, ou de fournir des informations à de tels groupes reliés.

- Concentration, changement et retour sur investissement

Lors de la mise en oeuvre du e-gouvernement, toutes les organisations passent par des étapes évolutives diverses. La concentration, le degré de changement et le retour sur l'investissement (RSI) peut varier à chaque étape du processus. Les organisations à l'étape embryonnaire de développement du e-gouvernement ont tendance à s'attarder plus sur les changements dans leurs structures, avec très peu d'attention pour le RSI. Cependant, il y a des améliorations notables lorsque leur concentration est aiguisee, et les changements commencent à aller au-delà de la structure organisationnelle. Les organisations montrent alors des degrés monumentaux de changement, et ceux-ci sont récompensés avec des bénéfices de haut niveau sur l'investissement.

#### *f- Application dans le système administratif malgache*

Ce chapitre a pour objet d'illustrer toutes les idées évoquées dans le cas des administrations fiscales et douanières malgaches. Pour ce faire, cette dernière section a mis en valeur une idée de réforme orientée dans la nouvelle technologie et qu'on va tenter d'appliquer au cas malgache. Les données sur les composantes technologiques de nos administrations n'étant pas disponibles, cette analyse ne pourra être que normative. Néanmoins, la mise en place du e-gouvernance fait déjà partie intégrante des objectifs du DSRP dans son premier axe stratégique d'intervention, celle de restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée.

Ainsi, nous allons reprendre les diverses étapes proposés par ces participants à ce Séminaire Régional CAFRAD/ACBF sur la e-Gouvernance pour soutenir les Réformes et la Performance de la Fonction Publique en Afrique.

- Pour la première recommandation, le message est clair. La modernisation des équipements ne doit pas constituer une fin en soi, mais elle ne sera qu'un outil permettant de mieux satisfaire les citoyens. Dans un premier temps, le gouvernement se doit de financer trois initiatives: d'abord la constitution d'une base de donnée électronique afin de suivre plus facilement et plus rapidement l'évolution de l'assiette fiscale. Avec un bon suivi, le nombre de personnes imposables ne pourra qu'augmenter. D'ailleurs, l'adoption du système informatique SIGTAS est déjà en cours pour faciliter le traitement des dossiers au niveau de

la direction fiscale des grandes entreprises. Ensuite, la mise en place de plateforme, virtuel pour plus de commodité, afin de recueillir les idées et les critiques des “consommateurs” de services. C'est pourquoi il est dit que le citoyen fait partie intégrante du processus de décision gouvernementale. Ce feed-back des informations est nécessaire dans tout processus de production. Etant donné qu'il n'y a pas de marché où l'on échange ces biens et services non marchands, on ne verra donc aucun signal si on ne donne pas l'occasion aux consommateurs de le faire. Enfin, La mise en place des site web rejoint cette file d'idée. Le consommateur pourra évaluer les services fournies par l'administrations fiscales s'il a à sa disposition toutes les informations nécessaires. Or, à première vue, cette composante de la nouvelle technologie n'est pas encore accessible à tout les malgaches d'un côté, mais le comble, c'est que même si on en a accès, rare sont les départements ministériels qui ont leur propres pages web. Une lacune à combler par le gouvernement.

La seconde étape préconise une coordination centrale des activités. La première chose à faire est de constituer un registre central des initiatives du gouvernement. Au niveau de la direction des impôts cette registre servira à rendre cohérente les politiques fiscales et de ne pas se dévier d'un but préalablement posé. Autre chose serait une mise en commun des fonds pour entreprendre des projets en collaboration entre les services locales ou entre les services provinciales. La DGI étant composé de cinq directions, elles peuvent ériger ensemble un projet tel que la diffusion de manuel de procédures propre à l'Administration fiscale afin d'établir des relations de confiance en toutes transparencies avec les usagers.

- Le projet de mise en réseau des agences est actuellement indispensable pour éviter les dépenses en déplacement pour relier tous les agences fiscales en province, ainsi que pour accélérer la circulation des informations des agences vers le centre. L'informatique réduit considérablement les coûts de transactions supportés l'Administration.

L'Administration publique entamera une nouvelle ère de jeunesse avec l'instauration de telles modes de gestion moderne. Cependant, force est de constater que toute initiative est bonne si au moins, on a les moyens de les concrétiser.

Pour terminer, nous réaffirmons l'existence de nombreuses possibilités pour l'efficacité de la bureaucratie. Seulement, le Gouvernement est d'abord obligé d'arbitrer entre ses politiques prioritaires faute de ressources financières. Lutte contre la pauvreté, lutte contre le SIDA, lutte contre la corruption, lutte contre le travail des enfants,... tant de priorités que les caisses de l'Etat n'arrivent plus à supporter. C'est pourquoi, nous avons étudié plusieurs cas et plusieurs solutions afin que choix puisse se faire au niveau des décideurs politiques et techniques dans leur politique vis-à-vis de la bureaucratie malgache.

## CONCLUSION

La compréhension négative du terme de bureaucratie a encore de beaux jours devant elle. C'est une nature, une caractéristique, une culture, un mode de vie enraciné depuis bien longtemps qu'il est particulièrement difficile de remédier.

Les économistes ont tenté d'analyser le phénomène sous son angle moral, psychologique, technique,... Mais il se trouve que l'analyse économique ne doit pas aller seul dans cette recherche de l'efficacité. Elle est indispensable mais elle doit être soutenue par la science administrative, la science de gestion, la science juridique... afin de constituer un bloc de résolution infaillible. En tout cas, quel que soit l'outil d'analyse utilisé, l'Etat se doit d'y affecter une grande part de ressources. En effet, l'efficacité de son Administration est l'une des composantes essentielles de la bonne gouvernance, et c'est une des raisons pour laquelle ce sujet a été choisi dans une optique d'analyse économique.

Cependant, l'étude de la bureaucratie se heurte à divers obstacles qui rend difficile une analyse approfondie ou une modélisation des solutions. En effet, l'inexistence d'un effectif réel du personnel de l'Administration, l'ambivalence des missions de la bureaucratie, la subjectivité de la qualification des résultats obtenus puisque non quantifiable... Autant de raisons pour que les remèdes à la bureaucratie se fassent au cas par cas, c'est-à-dire, à un sous-problème donné (exemple la petite corruption) une politique indépendante.

La motivation des agents est la principale source d'efficacité de la bureaucratie. A Madagascar, cette composante est bien loin d'exister. La politique de rémunération des agents telle qu'on l'a discuté, en est la cause. Mais il faut se rendre à l'évidence que l'Etat ne peut satisfaire tous les besoins de sa population. La recherche de l'intérêt général conduit toujours aux défaveur de quelques uns. Il faudrait donc concevoir un système où les administration sont au premier plan d'une grande "exposition". Impératif s'en suit pour sa priorité dans les financements.

La corruption, quant à elle, au vu des études menées un peu partout dans le monde, et au vu des analyses faites, est un faux problème pour les PED. En effet, les statistiques montrent que la petite corruption est largement présente dans les institutions publiques de ce pays, et qu'il existe un taux incompressible de cette corruption au deçà duquel les citoyens semblent "obligés" d'y avoir recours. En fait, la corruption n'est qu'une composante d'un mode de vie particulier aux pays du Tiers-monde, et qu'elle est comprise dans les plans de survie intertemporelle des ménages pour les dépenses de leur maigre salaire mensuel. Rationnels qu'ils sont, il y a peu de place pour la morale dans les PED. Et c'est devenu un accord tacite entre les corrupteurs et les corrompus, entre les fonctionnaires et leur supérieur hiérarchique. La corruption se doit d'exister. Mais, pour s'en défaire, il faudra la contourner par la morale ou par les revenus tels que nous avons décrit au tout début de l'étude.

Enfin, l'ère de la mondialisation nous conduit à rester compétent dans tous les domaines. Que ce soit dans le commerce ou dans le tourisme ou dans le service public, l'innovation est primordiale. C'est pourquoi, le DSRP a bien précisé dans ses objectifs "l'instauration d'un Etat de droit et la réussite de la rationalisation des activités administratives dans la mise en place d'un e-gouvernance". Ce système moderne de gouvernance a été appliqué à l'administration fiscale dans notre étude.

L'Etat n'est pas au bout de ses peines dans la réforme de sa bureaucratie. C'est un défi dont la réussite se traduit par l'effectivité de ses politiques publiques, c'est-à-dire que les impacts de ces politiques doivent se répercuter positivement et directement sur les niveaux de vie des ménages. Une autre caractéristique de la bureaucratie serait donc sa capacité à contribuer au développement de la Nation. Mais cette relation nécessite une tout autre étude.

## BIBLIOGRAPHIE<sup>47</sup>

### I- Ouvrages théoriques:

- BERNRATH, W, *Le nouveau management public: concept, situation en Wallonie. Quelques reflexions, visions et conclusions opérationnelles*, Bruxelles, Revue OSF, 1998, p 92
- CHEVALIER Jacques, LOCHAK Danièle, *La science administrative*, Puf, 1980
- COASE, R.H., *The nature of the firm*, Economica, 1937
- CORZET Yves, *Analyse économique de l'Etat*, Armand Colin, 1997
- *Dictionnaire des sciences économiques*, Sous la direction de Claude JESSUA, Christian LABROUSSE, Puf, Avril 2001
- DOWNS, A., *Inside Bureaucracy*, 1967 (éd. 1994, Waveland Press).
- FOIRRY Jean-Pierre, *Economie Publique*, Hachette 1997
- GOOLD, M. & CAMPBELL, A., *Strategies and Styles*, London, Blackwell, 1987
- GREFFE Xavier, *Economie des politiques publiques*, Dalloz, 1994
- HENNART, J.F. - *Explaining the swollen middle : Why most transactions are a mix of "market" and hierarchy* - Organization Science, vol 4, n°4, novembre 1993
- LEIBENSTEIN, H., *Economic theory and organizational analysis*. New York, Harper, 1966
- LEIBENSTEIN, H., *On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory Economic Review*, May, 1978, pp. 328-332
- MANKIW N.Gregory, *Principe d'Economie*, Nouveaux Horizons, 1998
- MERCIER, J., *L'Administration publique. De l'Ecole classique au Nouveau management public*, Presses de l'Université Laval, 2002, p. 377
- MONTOUSSE Marc, *Théories économiques*, Bréal, 1999
- SHLEIFER, A. et VISHNY, R.W.: "Corruption", Quarterly Journal of Economics, 1993, 108, 599-617.
- SIMON Herbert, *Administration et processus de décision*, Economica, 1983
- WEBER Max, *Economie et société* (publié après sa mort, reste inachevé, 1922)
- WILLIAMSON, O.E., *Les institution de l'économie*, InterEditions, 1985 (1994, pour l'édition française)
- WILLIAMSON, O.E., *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: Free Press, 1975

### II- Articles:

- CARNIS Laurent, *An Economic Theory of Bureaucracy: Mainstream Approach Versus Austrian Developments*, 2nd Mises Seminar 7-8 october 2005
- CARTIER-BRESSON Jean, *Les coûts de la corruption*, Décembre 2000
- CONGLETON Roger D., *The Political Economy of Gordon Tullock*, July 9, 2003
- DUPUY François, *Pourquoi est-il aussi difficile de reformer l'administration publique ?* Backround paper prepared for the OECD Symposium on "Government of the future", Paris, 14-15 September 1999
- Hachimi Sanni Yaya, *Les partenariats privé-public comme nouvelle forme forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences*

---

<sup>47</sup> Nous n'avons pas eu accès à certains des ouvrages et articles que nous citons ici; néanmoins, ils ont pour la plupart été largement cités dans des ouvrages que nous avons pu consulter. Il nous semble indispensable de les faire figurer dans cette bibliographie afin de rendre compte d'une configuration plus juste des idées avancées.

conceptuelles, La Revue de l'innovation dans le secteur public, Volume 10 (3), 2005, article numéro 1.

- JOSSERAND Emmanuel, *Institutions et modes d'organisation*
- KLITGAARD, R., "Controlling Corruption ", Berkeley : University of California Press, 1988
- LAFAY, J-D, *L'économie de la corruption*, Analyses de la SEDEIS, n°74 , Mars 1990
- Le programme Ethique et Anti-corruption dans le cadre du NEPAD, Réunion du groupe Sud Maputo (Mozambique), 24 - 25 mars 2004
- L'éthique de la fonction publique en Afrique, Volume 2, Nations Unis, New York, 2002, Chapitre 6 : Madagascar
- PERCEBOIS Laurent, *Economie des administrations publiques : une analyse des interactions institutionnelles à partir de l'apport d'A. Downs*, Mai 2004
- PERCEBOIS Laurent, *La réforme du développement institutionnel public dans les PED : Apports critiques et héritage de François Perroux*
- Rapport du Séminaire, Séminaire Régional CAFRAD/ACBF sur la e-Gouvernance pour soutenir les réformes et la performance de la Fonction Publique en Afrique, ACCRA (Ghana), 22 – 25 novembre 2004
- RAZAFINDRAVONONONA Jean., *Analyse du DSRP de Madagascar*, Troisième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), 3-4 décembre 2003, Addis Abéba, Ethiopie, p.15
- Réunion sur la réforme administrative en Afrique francophone, Aspects méthodologiques de la réforme des fonctions publiques africaines, Le cas des pays francophones au sud du sahara, New York, 4 juin 1997
- Séminaire sur la Gestion des Ressources Humaines en Afrique. Défis pour le Troisième Millénaire, Les Défis pour le Nouveau Millénaire pour Madagascar, Tanger Maroc, 23-27 Octobre 2000

### **III- Documents sur Madagascar** (Y compris les rapports, études, enquêtes, lois...)

- Agenda Fiscal 2005
- *Amélioration de la performance et de l'efficacité de l'administration*, MinFoPTLS, Septembre 2001
- Décret n° 2003-1158, portant *Code de déontologie de l'Administration et de Bonne Conduite des Agents de l'Etat*
- *DSRP* Mis à jour 2005
- *DSRP* Version finale, Juillet 2003
- *Ensemble, réduire la pauvreté*, Madagascar Groupe Banque Mondiale 2003/2004
- *Etude sur l'état des lieux du régime actuel de rémunération du personnel de l'Etat*, Rapport Final Provisoire, Tome I/II: Stratégies et recommandations, Cabinet R conseil/PAIGEP, Octobre 1998
- *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté en chiffres*, INSTAT/DIAL, Antananarivo, 2003
- *La réforme de la fonction publique à Madagascar*, Atelier Toamasina, Juillet 1999
- Loi de finances 2003
- Loi n° 2003-011 portant *Statut Général des Fonctionnaires*
- Loi n° 2004 - 030 du 09 Septembre 2004 sur la *lutte contre la corruption*
- Préparation du budget 2004, Circulaire, Primature
- *Rapport annuel de mise en oeuvre du DSRP*, STA, Juin 2004
- *Rapport de formation*, CNFA/PGDI, 2004

**Titre: Rôles de l'Etat pour l'efficacité de la bureaucratie malgache**

*Nombre de pages: 59*

*Nombre de tableaux: 5*

*Nombre d'annexes: 0*

*Nombre de références: 46*

*Nom de l'encadreur: Razafindravonona Jean*

**Résumé:** L'Etat, pour l'exécution de ses politiques publiques, dispose d'une bureaucratie. Celle-ci se trouve être par nature enclin à des dysfonctionnements qui font que la production de biens et services publics ne se fait pas optimalement. La présente étude se consacre à trouver des solutions au niveau des exécuteurs (le personnel de l'Etat) et au niveau de l'organisation. Pour cela, l'Etat a un grand rôle à jouer dans son choix de politique de gouvernance envers son administration. Néanmoins, nous nous maintiendrons au cas les plus fréquents relatifs aux pays en développement, dont Madagascar. Le cas des administrations fiscale et douanière malgache sera retenu en dernier chapitre. Madagascar, au vu des analyses, a toutes les chances d'avoir une Administration efficace. Ses réformes structurelles et organisationnelles tendent vers la dé-centralisation des décisions publiques. Cependant, force est de constater que la Grande Ile bute au niveau des financements, et c'est le cas un peu partout dans les pays en développement. Mais, ce n'est pas une fatalité. L'étude propose diverses solutions tant au niveau structurelles (politique de gouvernance...) qu'organisationnelles (politique de rémunération...). La bureaucratie malgache est prête à se réveiller si la volonté politique s'accompagne d'actions réelles.

**Mots clés: Etat, Bureaucratie, Administration publique, Gouvernance, Organisation**

**Adresse de l'auteur: Lot II C 5 Ampandrana Ouest**

Nom du document : ANDRIANASOLO, Fetraniaina M\_ECO\_M1\_05  
Répertoire : D:\CyberthèsesPDF\Economie  
Modèle : C:\Documents and Settings\user\Application  
Data\Microsoft\Templates\Normal.dotm  
Titre : Université d'Antananarivo  
Sujet :  
Auteur : clt  
Mots clés :  
Commentaires :  
Date de création : 06/03/2009 11:35:00  
N° de révision : 2  
Dernier enregistr. le : 06/03/2009 11:35:00  
Dernier enregistrement par : BRI  
Temps total d'édition : 1 Minute  
Dernière impression sur : 06/03/2009 11:44:00  
Tel qu'à la dernière impression  
Nombre de pages : 72  
Nombre de mots : 30 390 (approx.)  
Nombre de caractères : 167 149 (approx.)