



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

ECOLE DOCTORALE SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES

EAD ROUAGES DES SOCIETES ET DEVELOPPEMENT

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

MENTION SOCIOLOGIE



LARIOT Laboratoire de Recherche Interdisciplinaire sur les Organisations et le  
Travail

MEMOIRE EN MASTER

**RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION  
ET LES ADMINISTRES  
CAS DE LA COMMUNE RURALE DE  
TALATAMATY**

Présenté par RAJAONAH TSIORINIAINA

**Président du jury :** Monsieur SOLOFOMIARANA RAPANOEL Bruno Allain, Professeur

**Juge :** Madame RAKOTONIRINA Voahangy, Maître de conférences

**Encadreur :** Monsieur RAZAFINDRALAMBO Martial, Maître de conférences

Date de la présentation : 11 juillet 2016

Année universitaire : 2015-2016

**RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET  
LES ADMINISTRÉS**

**CAS DE LA COMMUNE RURALE DE  
TALATAMATY**

# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION GENERALE**

## **PARTIE I : CADRAGE DE L'ETUDE**

### **CHAPITRE I : Contextes**

### **CHAPITRE II : Méthodologie**

## **PARTIE II : ANALYSES DES RESULTATS**

### **CHAPITRE III : La commune rurale de Talatamaty**

### **CHAPITRE IV : Les employés de la commune rurale de Talatamaty**

### **CHAPITRE IV : Les administrés de la commune rurale de Talatamaty**

## **PARTIE II : DISCUSSIONS ET SUGGESTIONS**

### **CHAPITRE V : Discussions**

### **CHAPITRE VI : Suggestions**

## **BIBLIOGRAPHIE**

## **TABLE DES MATIERES**

## **LISTES**

## **ANNEXES**

## **REMERCIEMENTS**

Etant donnée l'éducation chrétienne que nous avons reçu, nous remercierons Dieu en premier, pour nous avoir permis de terminer cette recherche.

Puis, un remerciement particulier pour mon encadreur, Dr. RAZAFINDRALAMBO Martial, pour l'initiative qu'il a pris en voulant bien encadrer ce travail de recherche.

Nous remercierons également les responsables de la commune rurale de Talatamaty de nous avoir aussi bien reçus et donner de leur temps et de leur attention pour les interviews menés.

Nos sincères remerciements sont aussi adressés aux enquêtés pour avoir accepté de répondre aux questions qui leur ont été posées.

Un grand dernier merci au département de sociologie et du personnel qui ont fait que cette année universitaire aboutisse et toutes les personnes qui ont contribuées de loin ou de près à l'achèvement de ces travaux.

## INTRODUCTION GENERALE

La pauvreté est un mal dans lequel plusieurs pays ne cessent de s'enfoncer actuellement. Outre les aspects apparents qui permettent d'identifier une situation de pauvreté, comme l'indice de développement humain par exemple, les pays qui en souffrent présentent des dysfonctionnements divers : économique, politique social et humain.

Les pays pauvres ont pendant longtemps présenté l'incapacité à pouvoir se gérer eux même. Une grande partie de ces pays ont été des pays colonisés qui, une fois détachés de l'empire colonial, n'ont pas réussi à se redresser malgré l'indépendance tant réclamée.

Actuellement, les pays en voie de développement se veulent être indépendants, mais d'une certaine manière, ils dépendent encore beaucoup des aides extérieures. A Madagascar, par exemple, les projets de développement sont presque tous financés par des aides extérieures. L'ONU est sans nul doute l'un des plus grands promoteurs du développement à Madagascar, presque toutes les sphères qui concernent la pauvreté sont traités par les agences de l'ONU, et ce sur l'ensemble du territoire. Le PNUD est l'agence des Nations Unies spécialisée en développement, ce programme officie sur l'ensemble du territoire malgache. C'est cet organisme qui propose les actions à entreprendre pour permettre à Madagascar de se sortir de la pauvreté.

Les pays en développement, ne font que suivre des lignes directrices proposées pour se sortir de la pauvreté. Il semblerait que ce soit plus les organisations internationales qui soient plus préoccupées par la situation de pauvreté des pays en développement que ces pays eux-mêmes. De plus, les chemins vers le développement sont le plus souvent proposées par les organismes internationaux que par la population elle-même, étant donné que ce sont ces organismes qui financent les programmes de développement. Les pays en développement ne sont pas décideurs mais juste des applicateurs, d'autant plus qu'ils ne peuvent se réaliser seuls faute de moyens financiers, techniques et humains.

Le développement est le seul moyen de sortie de la pauvreté, et ce sont les populations concernées qui doivent s'y impliquer le plus si on parle de développement local. Toutefois, les pays concernés ne sont pas tout à fait maîtres de leurs sorts, puisque les principaux fonds alloués au développement viennent toujours d'entités extérieures.

A Madagascar, c'est dans l'optique de l'application du développement local, que la décentralisation a été mise en place. Actuellement, Madagascar est circonscrit en 22 régions autonomes, constituées chacune par des districts et des communes. La décentralisation est un processus en vue de déporter le pouvoir central vers des niveaux plus élémentaires, comme les communes, pour assurer une plus grande effectivité de la gouvernance. A cet effet, les collectivités décentralisées se voient attribuées une autonomie dans la gestion de leurs propres affaires ainsi qu'à initier le développement au niveau local. C'est dans ce cadre que les régions, les districts et les communes officient actuellement.

La décentralisation et le développement local sont souvent l'objet de débats. En effet, comment une collectivité peut être autonome et assurer son développement si les moyens lui manquent ? C'est ainsi que la décentralisation n'est pas qu'une affaire de la collectivité locale seule, mais nécessite également la participation de l'Etat et des partenaires pour le développement.

La commune rurale de Talatamaty est une collectivité décentralisée, normalement dotée d'une administration effective dans la gestion des affaires qui lui sont propres. En tant que collectivité décentralisée, elle devrait être capable d'initier par elle-même un développement. De plus, l'exercice de cette administration devrait avoir des impacts sur la population locale.

C'est dans ce contexte que nous nous en sommes venus à nous intéresser à la relation entre l'administration et les administrés pour le cas de la commune rurale de Talatamaty. D'après le contexte présenté, notre sujet de recherche semble avoir une grande étendue en ce qui concerne les éléments à prendre en compte. L'administration, en tant qu'activité de gestion du territoire et de la population, ne peut être appréhendée sous ce seul aspect. Apparemment, l'administration relève également d'autres domaines, comme du domaine des droits ou du domaine des organisations. Nos investigations vont essayer d'approfondir autant que possible comment cette administration fonctionne dans son ensemble.

## **MOTIF DE CHOIX DU SUJET**

Une grande partie de la sociologie des organisations s'est construite sur la base des études de l'administration, à l'exemple de l'étude de la bureaucratie. A Madagascar, l'administration semble présenter les caractéristiques d'une structure bien établie, toutefois de nombreux faits rapportent son mauvais fonctionnement.

Dans le cadre du développement local, qui insiste sur le fait d'initier le développement à la base, les collectivités décentralisées sont appelées à faire preuve d'autonomie et à mettre en œuvre leur propre développement. Ainsi, les administrations propres à chaque collectivité ont leur propre manière d'opérer. Ce thème nous intéresse dans la mesure où nous voulons comprendre comment les administrations des collectivités décentralisées fonctionnent compte tenu de l'objectif fixé : le développement local.

Pour mener à bien notre recherche, nous avons choisi la commune rurale de Talatamaty. La connotation rurale sous-entend que la commune rurale de Talatamaty est à vocation agricole ou à autre vocation se rapportant à la ruralité. Les communes en périphéries de la commune urbaine d'Antananarivo sont qualifiées de commune rurale. Mais la distance entre les communes périphériques et la commune urbaine d'Antananarivo n'est que d'une dizaine de kilomètre tout au plus, et les repères visuels pour la distinction de ces types de commune ne sont pas évidents. A part cela, la commune rurale de Talatamaty, est une circonscription qui évolue avec d'autres dans le district Ambohidratrimo, qui lui-même est un des districts de la région Analamanga. Dans ces conditions, la commune rurale de Talatamaty, bien qu'étant une circonscription bien distincte, ne peut se défaire des influences que son entourage lui impose. C'est la place de la commune rurale de Talatamaty dans cet ensemble complexe qui nous a poussé à choisir cette commune pour mener nos investigations.

## **QUESTION DE DEPART**

A ce stade de la recherche, nous ne pouvons encore que nous poser une question de départ, une question qui va orienter la direction de la recherche. Le thème que nous étudions nécessite de regarder la société sous divers aspects. Notre attention a été retenue par l'administration, c'est un domaine avec lequel beaucoup d'autres éléments sont en interaction. Comme question de départ, nous pouvons donc proposer ce qu'il en est du fonctionnement de l'administration, en particulier vis-à-vis du fait que les communes sont appelées à être autonome dans leur fonctionnement, et à être les principaux acteurs de leur développement.

## **OBJECTIFS :**

### **Général**

Notre objectif général est de comprendre comment fonctionne l'administration dans le contexte qui lui est dévolu. Plus précisément, nous voulons entamer une étude sociologique sur l'administration des collectivités décentralisées, en prenant en compte son fonctionnement et les impacts sur les administrés.

### **Spécifiques**

Pour comprendre comment l'administration fonctionne, plusieurs points devront être éclaircis. A première vue, la commune rurale de Talatamaty présente des caractéristiques qui vont nous révéler les éléments explicatifs en rapport avec notre thème d'étude. C'est pourquoi, nous posons les objectifs suivants

- Dresser une monographie de la commune rurale Talatamaty ;
- Comprendre le fonctionnement de la commune rurale de Talatamaty en tant que collectivité décentralisée;
- Procéder à une étude organisationnelle de l'administration de la commune rurale de Talatamaty ;
- Mesurer les effets de cet exercice de l'administration sur les administrés de la commune.

## **RESULTATS ATTENDUS\_**

La commune rurale de Talatamaty en tant que commune est soumise aux dispositions qui régissent toute les circonscriptions administratives du même genre. La commune rurale de Talatamaty dispose sans doute de caractéristiques qui lui sont propres : population locale, les dispositions géographiques, structure d'organisation,....

Compte tenu des spécificités de la commune rurale de Talatamaty et du cadre qui régit les circonscriptions du même genre, nous espérons que les investigations vont nous révéler comment s'opère la dynamique des collectivités décentralisés. La compréhension de cette dynamique, c'est principalement ce que nous attendons de cette recherche.

## **APPERCU METHODOLOGIQUE**

### **Cadre conceptuel :**

Le **structuro-fonctionnalisme** est un courant intellectuel étroitement lié à l'étude des organisations. Notre recherche va porter une attention particulière à l'aspect organisationnel des administrations, mais aussi aux interactions de cette administration avec son environnement. Le structuro-fonctionnalisme met l'accent sur les structures informelles et les dysfonctionnements qui peuvent en résulter, un concept que nous espérons mettre en œuvre étant donné que nous serons amenés à observer tout les éléments en liaison avec l'administration.

**La théorie de l'acteur stratégique**, élaborée par Michel Crozier et Erhard Friedberg nous a également séduit dans la mesure où elle permet d'expliquer les faits sociaux à travers l'acteur qui oriente ses actions en fonction de ses attentes. Cette théorie cadre correctement avec notre recherche car nous projetons de faire une analyse organisationnelle de l'administration de la commune rurale de Talatamaty. De plus, pour l'analyse des administrés de la commune rurale de Talatamaty, cette théorie se révèle encore plus adaptée.

**Outils et matériel :**

- Recherche documentaire concernant toutes les thématiques que nous évoquons;
- Descente sur terrain pour observer directement les réalités en ce qui concerne la commune rurale de Talatamaty ;
- Entretien avec des responsables de la commune;
- Enquête portant sur la perception du travail auprès du personnel administratif de la commune;
- Enquête portant sur la satisfaction et l'implication auprès des administrés de la commune rurale de Talatamaty.

**LIMITES DE LA RECHERCHE**

Cette recherche est limitée par le fait que notre sujet porte exclusivement sur les administrations et les collectivités décentralisées, à cet effet nous avons choisi d'étudier le cas de la commune rurale de Talatamaty. Faute de temps et de moyens, nous ne pouvons que nous concentrer sur cette commune. Mais il serait intéressant d'apprendre comment se présenterait notre sujet si nous prenons également le cas d'une commune urbaine. Pour s'informer sur cette possibilité, nous nous limiterons à des recherches documentaires.

**PLAN**

Le présent travail de recherche comprend des étapes successives que nous verrons les unes après les autres.

La première partie porte sur le cadrage de l'étude, à savoir les éléments relatifs à notre sujet de recherche et qui nous ont poussé à nous y intéresser. C'est-à-dire le contexte dans lequel évolue notre sujet de recherche qu'est l'administration. Par la suite, nous exposerons en détails le volet méthodologique, incluant les revues de littérature théorique et la mise au point des outils pour la collecte de données.

Dans la deuxième partie, nous procéderons à l'analyse des résultats obtenus sur la commune rurale de Talatamaty. Nous verrons dans cette partie comment la commune se positionne en tant que collectivité décentralisée autonome. Nous verrons également ce que nos investigations auprès du service administratif de la commune rurale de Talatamaty

pourront dire sur les employés. Enfin, nous examinerons les positions des administrés de la commune vis-à-vis de l'autorité qui les administrent.

Dans la dernière partie nous verrons les discussions relatives aux thématiques évoquées tout au long de la recherche. L'administration à Madagascar a connu des critiques de toutes sortes, cette recherche a son positionnement vis-à-vis de cela. Avant d'aboutir à la conclusion générale, nous ferons une analyse prospective du problème étudié et présenterons ce que cette recherche a à proposer.

## **PARTIE I : CADRAGE DE L'ETUDE**

## **PARTIE I : CADRAGE DE L'ETUDE**

### **INTRODUCTION**

Le cadrage de l'étude est une étape importante pour commencer, car c'est ici que nous allons présenter tous les éléments qui nous ont poussés à nous intéresser au thème et à formuler la problématique.

L'administration est un sujet mémorable dans le domaine de la sociologie, car c'est à travers l'étude des administrations que la sociologie des organisations est apparue. Bien que nous ayons déjà présenté le contexte qui nous a poussé à nous intéresser au sujet, il est important de voir en détail ce qu'il en est réellement, car c'est toujours dans ce contexte que la problématique de recherche sera tirée.

Dans le deuxième chapitre, nous verrons en détail le volet méthodologique qui va permettre de faire les analyses ainsi que la collecte de données. Nous avons décidé de consacrer un chapitre entier au volet méthodologique car notre sujet de recherche, comme nous avons pu nous en rendre compte, porte sur un domaine dans lequel viennent s'imbriquer d'autres éléments qu'il faut également prendre en compte.

## CHAPITRE I : CONTEXTES

### 1- L'impérialisme

#### 1.1- Relations internationales

Actuellement, aucun pays ne peut vivre par lui-même, il doit s'ouvrir au monde. Dans le cadre de la mondialisation sont nées des interactions politiques, économiques et culturelles entre toutes les nations du monde et de ce fait l'étude des relations internationales. Il existe plusieurs théories qui appréhendent de différentes manières les relations internationales :

- Pour les libéraux, les relations internationales sont perçues comme un facteur de progrès et de changement. Au niveau international comme au niveau national, l'accent est mis sur la notion de pouvoir contre-pouvoir. Ils insistent sur le rôle de l'opinion publique, du droit et des institutions internationales qui viennent limiter le pouvoir des États

- Pour les réalistes le système international est anémique. L'important c'est la lutte ou la compétition entre les États pour survivre et pour affirmer leur pouvoir sur la scène internationale.

- Les constructivistes s'interrogent sur les interactions entre acteurs de la politique mondiale en étudiant l'influence des systèmes de normes internationales.

- L'école critique se focalise sur l'étude des inégalités du système international et intègre dans le champ des relations internationales des facteurs tels que les classes sociales. Ils interrogent par ailleurs la notion d'État.

La mise en place de ce système marque tout de même, et de manière évidente, une inégalité de puissance et une domination entre les nations. En effet, ce sont les nations puissantes qui dictent les règles des échanges internationaux, le sort de la planète est pleinement entre leurs mains, ce sont eux qui décident du devenir des autres nations. A l'exemple des pays d'Afrique, qui essaient de suivre avec beaucoup de mal le courant de la mondialisation. Les diverses dispositions des échanges internationaux font que l'Afrique se retrouve toujours perdant, les choix politiques et économique du continent sont orientés par les grandes puissances à leurs avantages et vers son appauvrissement.

Les interactions internationales se font par :

- **La diplomatie** c'est-à-dire la pratique de la négociation et des échanges entre représentants des états. Les sanctions et les négociations économiques internationales notamment au niveau du commerce mondial, bien que n'étant pas typiquement considérés comme de la diplomatie sont en réalité des outils intéressants dans le cadre de négociations.
- **Les sanctions internationales** constituent en général le premier recours après l'échec de la voie diplomatique et sont une des façons de donner plus de poids aux traités. Elles peuvent prendre la forme de sanctions diplomatiques ou économiques.
- **La guerre**, l'usage de la force est souvent vue comme l'ultime recours dans les relations internationales.
- La **mobilisation de l'opinion internationale** peut également être vue comme un instrument des relations internationales. Cette méthode est surtout utilisée par des ONG.
- La mise en avant des avantages économiques et diplomatiques.

## 1.2- La démocratie

La démocratie est un mode de gouvernement hérité du monde moderne, et actuellement considéré comme « le mode de gouvernance idéal » par opposition à la monarchie.

Mais dans le cadre des relations internationales, la démocratie est un critère pour reconnaître ou non un état et pour prendre les dispositions adaptées à la situation. Les Nations Unies, contraignent en quelques sortes les Etats qui veulent en être membre, à opter pour ce mode de gouvernance. Effectivement, les pays qui ne sont pas reconnus comme démocratiques sont sanctionnés par les Nations Unies.

La démocratie n'est en réalité qu'un mode de gouvernement parmi d'autres, elle a fait l'objet de plusieurs critiques, et dans la réalité elle est difficilement observable. Les pays

africains se veulent souvent être démocratiques, mais dans la pratique le peuple n'a jamais réellement de pouvoir de décision, à l'exemple des élections africaines qui sont souvent biaisées.

La démocratie, n'est ainsi qu'un prétexte pour adhérer aux Nations Unies, et bénéficier des aides internationales. De plus, les Nations Unies ont une très forte implication et un grand pouvoir décisionnel dans les affaires internes d'un pays.

### 1.3- Mondialisation

Le terme de **mondialisation** désigne le processus d'intégration des marchés et de rapprochement des hommes qui résulte notamment de la libéralisation des échanges, du développement des moyens de transport de personnes et de marchandises, et des retombées des technologies de l'information et de la communication à l'échelle planétaire. Elle se manifeste par, outre l'interdépendance croissante des économies (mondialisation économique) et l'intensification de la concurrence, l'expansion des échanges et des interactions humaines.

La mondialisation devait être un processus permettant l'unification de toute la planète en une grande unité d'où l'intérêt des échanges internationaux et des nouvelles technologies. En effet, dans ce contexte, une nation ne peut opérer seul sans tenir compte des autres que ce soit sur le plan économique ou politique. Sur le plan culturel, on peut également remarquer la prédominance de l'anglais et la banalisation des NTIC depuis la mondialisation.

Mais la mondialisation a créé et accentué une très grande inégalité dans le monde. La mondialisation est un processus initié par les plus puissants (pays riches), un processus que les pays pauvres n'arrivent pas à suivre. Par exemple, dans un pays en proie à la famine, il n'y a pas de réel intérêt à acquérir de nouvelles technologies d'information. Or, c'est dans ce contexte que se déroule la mondialisation et les pays pauvres comme en Afrique s'en trouvent exclus et arriérés. La mondialisation va ainsi à l'encontre de l'intérêt des pays pauvres et de leur population démunie.

Actuellement, nous pouvons distinguer les pays riches (tels que les Etats Unis et les pays d'Europe de l'ouest), les pays émergents (la Chine, le Brésil ou la Fédération de Russie) et les pays pauvres (dont une grande partie des pays africains). Les pays riches sont les grandes puissances qui ont initiés la mondialisation et les pays émergents ceux qui ont

réussis à tirer profit de cette mondialisation. Par exemple, la Fédération de Russie après l'éclatement de l'ancienne URSS a su exploiter ses ressources naturelles combinée à sa proximité géographique avec à la fois les pays européens et asiatiques. Ou la Chine qui a tiré profit de sa main d'œuvre abordable et abondante, et de son territoire vaste pour satisfaire les besoins d'externalisation des moyens de productions des industries des pays riches. Les pays pauvres, presque tous issus de la colonisation, continuent à vivre dans la pauvreté, sans de réels espoirs pour s'en sortir. Dans les pays pauvres, le niveau de vie est tellement bas que c'est la notion de survie qui prime, cette logique contribue à emprisonner le pays dans la pauvreté. La mondialisation peut ainsi être vue comme un processus pour garder cette situation de pauvreté d'une grande partie de la planète. La mondialisation a divisé le monde en deux : ceux qui dominent et fixent les règles et ceux qui subissent tout cela.

La mondialisation revêt ainsi un aspect d'impérialisme, au détriment de ceux déjà démunis. Dans les faits, les politiques de développement proposées aux pays pauvres sont ambitieuses, mais manquent de sérieux dans leurs réalisations. A l'exemple des OMD dont les objectifs n'ont pas été atteints et suivi par les ODD prolongés jusqu'en 2030. Ce sont les Nations Unies qui fixent ces objectifs, et dictent la manière de les atteindre, pourtant ces actions de développement ont à peine une incidence sur la vie des populations cibles. En d'autres termes, ce sont les Nations Unies qui déterminent les critères de la pauvreté et du développement, et les pays pauvres n'ont d'autres choix que de suivre les indications qui leurs sont données. Cette passivité des pays pauvres entraîne une dépendance vis-à-vis des institutions internationales et évidemment entretient la domination qui pèse sur eux. Les réels agissements des grandes puissances ne contribuent pas à la sortie de la pauvreté des pays concernés, mais à maintenir un contrôle envers ces derniers à travers une forte implication dans leurs affaires.

## **2- L'administration**

### **2.1- Définition**

Le terme provient du latin *administrare* signifiant : « aider, fournir ou diriger ». Le vocabulaire ecclésiastique a conservé ce sens : « administrer les sacrements ». Le sens moderne est attesté depuis 1783 (Mercier) Larousse Étymologique, Éd. Larousse, Paris 1971.

On appelle administration (ou *administration publique*) l'ensemble des services chargés d'assurer le fonctionnement d'un État, d'une collectivité territoriale ou d'un service public, et qui sont financés principalement par des prélèvements fiscaux autorisés par le vote d'un budget.

L'administration publique se divise en :

- Administration d'Etat, elle-même subdivisée en :
  - Administration centrale (Ministères sous l'autorité de Ministres) ;
  - Administration déconcentrée (Services sous l'autorité des préfets de région ou de département) ;
- Administration locale décentralisée (sous l'autorité d'élus locaux : maires, présidents de conseil général ou de région).

Dans certains pays le terme désigne le pouvoir exécutif (par exemple l'Administration américaine).

## 2.2- Historique

Plusieurs concepts existaient avant l'époque contemporaine et avaient été formulés de façon plus ou moins éparse. Par exemple, des concepts organisationnels et comptables devaient exister, même à l'état brut, pour qu'on puisse percevoir efficacement les impôts ou diriger avec autorité une armée. Les princes, les rois et même les dictateurs, aussi tyranniques soient ils, avaient au moins quelques recettes pour assurer leur survie. En Chine, par exemple, il y a eu des écrits, bien avant le XVIII<sup>e</sup> siècle, sur l'art de choisir les fonctionnaires les plus compétents pour l'État.

Toutefois, les débuts de l'administration publique comme science, s'observent au XVIII<sup>e</sup> siècle en Europe, en particulier en France et en Allemagne. En Allemagne, on se consacre surtout à l'étude des institutions administratives et à leur fonctionnement. En France, la « science de la police » est d'abord un ensemble de méthodes pratiques pour gérer l'État. Dans son ouvrage *Principes d'administration publique* de 1812, Charles-Jean Baptiste Bonnin entame un virage en proposant que l'Administration Publique devienne une science qui étudie les relations entre les administrés et l'administration publique afin qu'elle fonctionne efficacement.

### **2.3- Approche sociologique de l'administration**

L'administration étant une forme d'organisation sociale, elle peut être abordée à travers la sociologie des organisations, dans ce sens nous pouvons nous référer à la bureaucratie

En tant que forme d'organisation du travail, la bureaucratie désigne une administration publique dont l'action est encadrée par le droit. Ses agents, les fonctionnaires, sont recrutés par examens ou concours, accomplissent une carrière, doivent obéissance à leurs supérieurs hiérarchique et travaillent dans un secteur spécialisé.

Cette définition correspond à ce que Max Weber définit comme bureaucratie, et dans ces analyses, il attribue à la bureaucratie les caractéristiques suivantes :

1. Les individus sont soumis à une autorité uniquement dans le cadre de leurs obligations impersonnelles officielles
2. Les individus sont répartis dans une hiérarchie d'emplois clairement définie
3. Chaque emploi a une sphère de compétences clairement définie
4. L'emploi est occupé sur la base d'un contrat
5. Le recrutement se fait sur la base des compétences (diplômes et/ou expérience)
6. La rémunération est fixe, en fonction du grade hiérarchique
7. L'emploi est la seule occupation du titulaire
8. Logique de carrière : la promotion dépend de l'ancienneté et de l'appréciation des supérieurs hiérarchique
9. Les individus ne sont pas propriétaires de leur outil de production
10. Les individus sont soumis à un contrôle strict et systématique dans leur travail

Mais ce modèle wébérien de la bureaucratie a connu des critiques de certains auteurs, nous retiendrons Michel Crozier qui a montré que les acteurs inclus dans une situation de bureaucratie pouvaient manquer d'efficacité et d'initiative à cause des règles, dans certaines situations, l'individu doit prendre une parcelle de pouvoir, en dehors ou à côté de ce qui est prévu par les règlements. L'organisation va prévoir des nouvelles règles pour limiter ces prises de pouvoir qui ne sont pas contrôlées. Les règles contraignantes qui se cumulent vont entraîner une routine chez l'employé, ce qui le rend moins efficace.

### 3-L'administration à Madagascar

#### 3.1- Rappel sur l'Histoire de Madagascar

##### **Avant la colonisation**

A l'époque du partage du monde entre les empires européens (XIX<sup>ème</sup> siècle), la France envisageait d'exercer davantage son influence sur Madagascar et un traité d'alliance franco-malgache est signé le 17 décembre 1885 par la reine Ranaivalona III.

Des désaccords sur l'application de ce traité, servent de prétextes à l'invasion française de 1895, qui ne rencontre d'abord que peu de résistance. L'autorité du Premier ministre Rainilaiarivony, au pouvoir depuis 1864, est en effet devenue très impopulaire auprès de la population.

L'intention des Français est d'abord d'établir un simple régime de protectorat, affectant surtout le contrôle de l'économie et les relations extérieures de l'île. Mais par la suite, l'éclatement de la résistance populaire des Menalamba et l'arrivée du général Gallieni chargé de « pacifier » le pays en 1896 conduisent à l'annexion et à l'exil de la reine à Alger.

##### **La colonisation (1896-1960)**

Le général Gallieni (1896-1905) s'applique à réaliser sa « politique des races », mettant en place dans les provinces des administrateurs locaux, en lieu et place de l'administration Mérina. L'esclavage est supprimé et les autochtones, soumis au régime de l'indigénat, perdent tout droit et toute représentation spécifique. Les écoles subissent une francisation forcée et perdent une bonne partie de leurs effectifs. A partir surtout de 1901, le pouvoir colonial entame la « mise en valeur » de la nouvelle colonie pour le profit des colons et de la métropole en accordant de très vastes concessions à des grandes sociétés et des particuliers. Par emprunt public, une voie ferrée est démarrée : la ligne Tananarive-Tamatave est ouverte en 1913 et devient l'axe essentiel du développement de l'économie malgache.

Durant la Première Guerre mondiale, les autorités françaises enrôlent 41 000 Malgaches dans des unités combattantes. Entre temps apparut, en 1915, un premier mouvement de résistance, celui des VVS (Vy Vato Sakelika) qui subit aussitôt une violente répression. Ce mouvement nationaliste se développa ensuite vers la fin des années vingt sous l'impulsion de Ralaimongo et de Ravoahangy. Ses méthodes restèrent toutefois légalistes,

malgré la constance de la répression. À partir de 1920, le plan Albert Sarraut permet de réaliser des équipements d'infrastructure : 14 500 km de réseau routier, aménagement des ports de Tamatave détruit en 1927 et de Diego-Suarez, ajout de voies ferrées vers Antsirabe et Lac Alaotra (1923) et ligne Fianarantsoa-Manakara (1936). Les investissements privés suivent dans le domaine agricole (café, riz, vanille, girofle), minier (graphite, mica) et industriel (rizeries, sucreries, conserveries, travail du bois). Ces transformations entraînent l'insertion de la Grande Ile dans les circuits économiques internationaux et des mutations importantes de la société malgache.

Durant la Seconde Guerre mondiale, en mai 1942, Madagascar est envahi par les troupes britanniques, ce qui achève de miner le prestige de la France aux yeux des indigènes, même si le pouvoir est remis aux représentants de la France libre. Les hostilités entre Britanniques et Français vichystes ne cessent qu'en novembre 1942 : ce n'est que trois mois plus tard, en janvier 1943, que le pouvoir est ensuite remis au général Paul Legentilhomme, représentant de la France libre. Les Malgaches contribuèrent ensuite à l'effort de guerre en maintenant la production de riz et en augmentant celle du café.

L'éclatement de l'insurrection de 1947 est maté par une violente répression des autorités coloniales françaises qui servira de prétexte à la dissolution du MDRM par les autorités françaises. De 1947 à 1960, grâce au Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES), l'économie malgache reçoit 57 milliards de francs CFA qui seront investis dans l'outillage et la production agricole, les infrastructures et l'équipement social. Le commerce restera surtout orienté vers la France et la balance commerciale sera régulièrement déficitaire. Par le jeu des banques et des sociétés de navigation et de commerce, les Français tiennent l'économie. La loi-cadre Defferre, prévoyant le transfert du pouvoir exécutif aux autorités locales est mise en place en 1956. Le 14 octobre de la même année, la République malgache est instituée par le pouvoir colonial, suivie le 26 juin 1960 de la proclamation de l'indépendance.

### **La ière République**

Sous la présidence de Philibert Tsiranana de 1959 à 1972, les Français continuent à exercer une domination sur l'administration et l'armée de la nouvelle république, ainsi que sur les activités économiques et la vie culturelle. En 1972 cependant, la révolte des étudiants, massivement appuyée par les lycéens et le monde ouvrier de la province de Tananarive aboutit à la chute du régime. Le général Ramanantsoa se voit confier par la rue les rênes du

pouvoir, mais ne réussit pas à affermir son autorité et préfère se retirer au début de 1975 en abandonnant le pouvoir aux mains du colonel Ratsimandrava, assassiné après une semaine. Une conjuration militaire place à la tête de l'État le capitaine de corvette Ratsiraka

### **La IIème République**

Didier Ratsiraka proclama sa volonté d'instaurer un régime « révolutionnaire », proche du « bloc socialiste » : la République démocratique de Madagascar. De nombreux secteurs de l'économie sont ainsi nationalisés et un parti unique, l'AREMA domine toute la vie politique. Découragés, les investisseurs se retirent, entraînant une dégradation rapide de l'activité économique et une aggravation de la paupérisation. Des troubles, chaque fois durement réprimés éclatent alors un peu partout, achevant de démoraliser la population. Au bout d'une quinzaine d'années de ce régime, Madagascar se retrouve parmi les pays les plus pauvres de la planète.

En février 1993, le mouvement Hery Velona (Forces Vives) réussit à faire tomber Ratsiraka. Le nouveau président, Albert Zafy, procède aussitôt à une libéralisation forcenée de toutes les institutions dans le cadre d'une Troisième République.

### **La IIIème République**

La situation, au lieu de s'améliorer se dégrade davantage encore. Les investisseurs boudent Madagascar, d'autant que le pouvoir même est paralysé par les intrigues entre les clans rivaux dominant le Parlement, sur fond de corruption généralisée. Tout ceci aboutit à la destitution de Zafy par la Haute Cour constitutionnelle (HCC) le 5 septembre 1996, la gestion du pouvoir étant confiée en intérim au Premier ministre Norbert Ratsirahonana.

La nouvelle élection présidentielle qui se termine le 31 janvier 1997 consacre le retour de Didier Ratsiraka au pouvoir pour cinq ans. En 1998, celui-ci organise un référendum renforçant le pouvoir présidentiel tout en procédant à la mise en place des « provinces autonomes » qui demeurent en fait sous son contrôle direct.

L'élection de décembre 2001 est contestée entre Didier Ratsiraka et Marc Ravalomanana. Marc Ravalomanana se fait proclamer vainqueur au premier tour, puis est installé Président de la République le 22 février 2002. Didier Ratsiraka quitte Madagascar en juillet 2002 pour la France et l'élection de Marc Ravalomanana est reconnue par la France et

les États-Unis. Après avoir lancé la reconstruction de routes et d'une partie des infrastructures du pays, Marc Ravalomanana est réélu lors de l'élection du 3 décembre 2006. Le 4 avril 2007 il fait un référendum qui a pour objet principal la suppression des six « provinces autonomes » et l'instauration des « régions » au nombre de 22.

À partir de janvier 2009, une crise politique entre le maire de la capitale Andry Rajoelina et le président Marc Ravalomanana fait une centaine de victimes. Durant cette période, Madagascar se trouve pénalisé sur le plan international, ce qui a de répercussions sur la vie de la population (perte d'emploi). Plusieurs dialogues sont entamés entre tous les anciens présidents, avec l'intervention massive d'instances extérieures (SADC, France, États Unis,...).

### **La IV<sup>ème</sup> république**

L'élection présidentielle de 2014 a fait de Hery Rajaonarimampianina le président de la IV<sup>e</sup> république et son Premier ministre est Roger Kolo, remplacé en janvier 2015 par le général de brigade aérienne Jean Ravelonarivo, remplacé une nouvelle fois par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation Olivier Mahafaly Solonandrasana en avril 2016.

La mise en place de cette nouvelle république a permise la levée de certaines sanctions internationales (le retour de l'AGOA). Toutefois, la vie de la population ne s'en trouve pas améliorée car la corruption et l'insécurité sont très pesantes, le légal n'a plus d'emprise sur la population, la capitale est surchargée de monde et une grande partie de la population souffre de la famine et de l'extrême pauvreté.

### **3.2- La décentralisation**

#### **Historique de la décentralisation**

- L'état des lieux à l'indépendance : six provinces, 44 communes urbaines et 644 communes rurales. Donc pas de collectivités villageoises traditionnelles, communalisation complète légale dès 1962 et deux niveaux de collectivités territoriales décentralisées (CTD)
- La 1<sup>ère</sup> république maintient ces acquis de 1960 à 1972 sous le président Tsiranana. Les provinces (5) sont fortes, bénéficiant des recettes de l'impôt sur la capitation et sur les bovidés

- De 1972 à 1975, la 1ère république est en transition sous les présidences successives de Ramanantsoa (18mai 1972 - 5 février 1975), Ratsimandrava (5 février - 11 février 1975 - assassiné) et Ratsiraka;

- De 1975 à 1990, on vit sous la 2ème république présidée par Ratsiraka. Cette 2ème république dite socialiste révolutionnaire est marquée par le centralisme démocratique. On assiste alors la malgachisation des noms, à l'uniformisation des niveaux de décentralisation et de déconcentration par leur fusion et à la mise en place des fokontany, les villages ou quartiers urbains au rang de collectivité.

Les chefs de fokontany sont élus (à la soviétique) directement et les autres membres des organes délibérants des CTD indirectement. C'est un système dans lequel l'inspiration ou la concertation vient de la base et la décision d'en haut ;

- De 1990 à 1992, on est à nouveau en transition toujours avec Ratsiraka comme président;

- De 1992 à 1998, on vit sous la troisième république, Constitution 1992. Le président Zafy est élu en 1993 mais est destitué en 1996. Ratsiraka est à nouveau élu président lors de l'élection alors tenue. On abolit les provinces, on prévoit dans les textes de créer les régions et départements comme CTD mais on ne le fait pas et on allège la tutelle des communes. La loi 94-007 adoptée en 1995 établit les pouvoirs et ressources des CTD. Elle demeure jusqu'à l'adoption d'un code communal en 2008 la loi clé en ce domaine. Ces nouveaux textes s'inspirent des réformes françaises des années 1980s

- De 1998 à 2002, on vit sous la troisième république, Constitution 1998. Celle-ci non seulement remet en place les provinces mais les décrit comme province autonomes ayant le pouvoir d'adopter des lois régissant les régions et les communes ;

- En 2002-2003, il y a une crise opposant les deux candidats à la présidence, Ratsiraka et Ravalomanana s'affirmant tous deux élus. Le gagnant Ravalomanana est l'ancien maire d'Antananarivo. Ceci donne une coloration régionale à la crise car les dirigeants des cinq autres provinces soutiennent le candidat qui sera le perdant ;

- Entre 2003-2007, on vit toujours sous la troisième république, Constitution 1998 mais de facto, les provinces sont exsangues et on attend les régions. On adopte alors diverses politiques de décentralisation. Le président Ravalomanana est réélu en 2006 ;

- En 2007-2008, on vit sous la troisième république, Constitution 2007. Celle-ci abolit les provinces et renforce les fokontany. Par ailleurs, les régions sont de facto renforcées entre autre par la déconcentration vers celles-ci d'une partie des activités d'investissements publics, par la promesse de leur verser 10% du produit de la TVA (deux des vingt points leur sont destinés) et par l'élection des conseils régionaux en mars 2008.

On peut résumer en termes des CTD ce qui précède comme suit :

- Les fokontany connaissent leur apogée comme CTD en 1992-1998. Elles redeviennent importantes en 2007 ;
- Les communes urbaines et rurales ont une longue existence jamais interrompue avec des tutelles et moyens variables;
- Les provinces ont une existence en dent de scie atteignant leur apogée en 1960-1972. Affaiblie durant la 2ème et 3ème république puis abolie au début de la 3ème comme CTD, elles reviennent durant la 2ème partie de la 3ème république comme provinces autonomes avant leur abolition de facto;
- Les régions émergent comme des sérieux acteurs en 2008 mais leur succès reste à mesurer.

Il semble donc que la décentralisation ne fasse pas de surplace mais plutôt qu'elle parte à tour de rôle dans diverses directions (communes, fokontany, provinces autonomes, régions) pour revenir au même point d'origine à chaque fois, l'exception étant les communes.

### **La décentralisation actuellement**

La décentralisation consiste en un transfert de pouvoirs de l'État vers des personnes morales de droit public distinctes de lui. Elles disposent d'une autonomie plus ou moins grande, selon le degré de décentralisation et d'un budget propre. Et elles restent sous la surveillance de l'État, autorité de tutelle. La décentralisation est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est exercé à la fois par l'État et par des personnes morales autonomes soumises au contrôle, en principe de légalité, des autorités étatiques. Autrement dit, la décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'État à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion.

Dans le cadre du développement local, la décentralisation permet ainsi à la population locale de prendre en main son sort. Actuellement, mettre en œuvre un projet de développement nécessite la prise en compte de la population concernée, car le développement est fait pour elle et c'est ainsi qu'elle devrait y prendre part. En effet, c'est la population locale qui connaît le mieux ce dont elle a souffert, c'est elle qui connaît le mieux ce qui pourrait améliorer sa situation. Tout projet de développement initié par l'Etat ou par des organisations internationales devrait toujours mettre l'accent sur cette implication de la population locale. C'est dans cette optique, que la décentralisation a été instaurée, car donner une plus grande part de responsabilité aux collectivités locales dans la gestion de leur propre territoire permettrait une plus grande effectivité dans la gestion du pays tout entier. L'Etat central n'aura plus à gérer elle seule l'ensemble des diverses subdivisions territoriales, le pouvoir central n'aura pas à se pencher sur le cas de chaque commune par exemple.

Madagascar évolue aujourd'hui dans cette dynamique de la décentralisation, les textes de lois délimitant les dispositions de cette décentralisation sont revus et rectifiés en fonction des situations rencontrées lors de sa mise en œuvre. L'histoire de Madagascar nous a révélé que l'organisation administrative malgache n'a sans cesse connu des réformes en relation avec la situation politique. Si sous la troisième république, l'accent était mis sur les régions, actuellement, on se penche vers des subdivisions encore plus élémentaires : la commune et le fokontany. La course à la mairie de 2015 montre à quel point la décentralisation a un enjeu politique, beaucoup de partis ont proposé leur candidat dans presque toute les communes.

C'est la loi organique n°2014-018 qui fixe les attributs des collectivités territoriales décentralisées. Cette loi pose la décentralisation comme une opération visant à impliquer la collectivité territoriale décentralisée dans son développement, en lui octroyant des compétences distinctes de celle de l'Etat. La CTD devra répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle.

Le troisième chapitre de cette loi relate les compétences des collectivités territoriales décentralisées tout en mettant bien l'accent sur le fait que l'Etat reste le principal dirigeant, et que les CTD ne peuvent agir en dehors des consignes établies par celui-ci pour elles. Pour le cas de la commune en particulier, les articles 27 et 28 expliquent en détail les compétences qui leurs sont imputées :

« **Art. 27** – Les domaines de compétence de la Commune portent notamment sur :

1. l'identification des potentialités et des besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux et la mise en œuvre des opérations y afférentes ;

2. l'accomplissement de toutes autres activités relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et réglementaires spécifiques.

**Art. 28** – Outre les dispositions de l'article précédent, les Communes sont principalement chargées :

En matière d'administration :

1. des principales fonctions administratives et financières ;
2. de la gestion de leur patrimoine propre ;
3. des opérations ayant trait à l'état-civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ;
4. de la mise en œuvre de la coopération intercommunale et décentralisée et le développement de partenariat ;
5. de l'accomplissement de toutes autres activités relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et réglementaires spécifiques.

En matière économique, la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées :

1. à la réalisation et la gestion des infrastructures et équipements marchands tels que places et marchés publics, marchés de bovidés et aires de stationnement de véhicules, et tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ;
2. à la gestion des routes, des pistes de desserte, des ponts et bacs d'intérêt communal ;
3. au tourisme local.

En matière sociale et culturelle :

1. à la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées à :
  - la gestion de voirie, d'eau et assainissement, d'hygiène, de gestion des ordures ménagères ;

- la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ;

- la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain et rural ;

- la gestion de l'attribution des logements sociaux ;

- la sécurité de proximité et la protection civile ;

- la réalisation d'actions sociales notamment en faveur des personnes en situation d'handicap, des personnes âgées et des indigents ;

- la gestion des infrastructures et équipements publics de base sociale, éducatif, culturel, sportif et sanitaire : préscolaires, écoles primaires publiques, collèges d'enseignement général et centres de santé de base ;

2. à la réalisation et la gestion des parcs et espaces de loisirs de portée communale ;

3. et à la promotion de l'identité culturelle.

En matière environnementale, la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées :

1. à la contribution, à la préservation, à la valorisation et à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ;

2. à la prévention et la lutte contre les feux de brousse et la déforestation. »

## CHAPITRE II: METHODOLOGIE

### 1- Problématique

L'historique de la décentralisation a été très lié avec l'histoire de Madagascar et les pratiques politiques qui y ont eu cours. Le système administratif malgache n'a sans cesse connu des réformes, qui ont à chaque fois pris la forme de stratégie politique.

Actuellement, les modalités en ce qui concerne la décentralisation sont claires et précises. Madagascar est circonscrit administrativement en 22 régions, constituées chacune par des districts et des communes. Ces circonscriptions administratives portent la dénomination de collectivité territoriale décentralisée (CTD). La décentralisation est un processus complexe qui a connu plusieurs remaniements, mais elle est plus ou moins effective actuellement.

La commune rurale de Talatamaty, en tant que telle constitue une collectivité décentralisée. Elle est dotée d'une autonomie en ce qui concerne la gestion des affaires qui lui sont propres et appelée à initier le développement par elle-même. La commune rurale de Talatamaty a sous sa responsabilité une population envers laquelle elle se doit d'exercer son administration.

Cependant, nous pouvons nous questionner sur la situation réelle des collectivités décentralisées en ce qui concerne leur autonomie. Nous pouvons également nous demander comment s'opère la gouvernance dans les collectivités décentralisées et comment peuvent-elles initier un développement local ?

C'est ainsi que notre problématique porte sur le fonctionnement de l'administration en tant qu'exercice de cette administration sur le territoire et sur la population locale. L'administration étant également une organisation, avec des objectifs propres à elle, nous pouvons également nous demander comment les communes fonctionnent vues sous cet aspect ? Et enfin, par quels moyens les collectivités décentralisées peuvent initier un développement local ? Qui sont les principaux acteurs de ce développement local ? C'est à travers l'étude du cas de la commune rurale de Talatamaty que nous allons essayer d'élucider tout ces points.

Pour synthétiser notre problématique, nous pouvons la formuler comme suit : Comment l'administration exerce cette action d'administrer compte tenu des exigences imposées par la décentralisation ? Comment la commune rurale de Talatamaty se positionne par rapport à cette problématique ?

## 2-Hypothèses

Etant donné les points que nous avons relevé, nous sommes tentés d'orienter nos hypothèses vers les faits suivants :

- Les CTD sont appelées à faire preuve d'autonomie en ce qui concerne la gestion des affaires locales de la collectivité. La commune rurale de Talatamaty devrait donc être capable d'assurer son propre fonctionnement, de gérer les affaires internes de la collectivité, et en définitive d'assurer le bon fonctionnement de l'exercice de son administration.
- Les collectivités décentralisées en tant que l'exercice d'une administration, doivent faire appel à une organisation et peuvent donc être appréhendées en tant que telle. Les organisations disposent chacune de leur propre structuration, conformément aux objectifs qu'elles veulent atteindre. La commune rurale de Talatamaty devrait donc disposer d'une organisation propre à elle conformément aux objectifs qu'elle se fixe.
- La manière dont les collectivités décentralisées exercent leur administration a des impacts sur les populations locales qu'elles administrent. La bonne gouvernance à un niveau local devrait conduire à la satisfaction de la population locale. La position des administrés par rapport à leur administration devrait donc nous en dire beaucoup pour le cas de la commune rurale de Talatamaty.

### 3-Objectifs

#### **Général:**

Nous tenons à rappeler que notre objectif général pour cette recherche est de déterminer comment se déroule l'exercice de l'administration des collectivités décentralisées. C'est à travers l'étude du cas de la commune rurale de Talatamaty que nous allons relever les points saillants qui vont nous permettre de répondre à la problématique. Les objectifs spécifiques constituent la stratégie qui va nous permettre d'obtenir tout les éléments de réponses escomptés, et à ce stade de la recherche il paraît opportun de les présenter en détail.

#### **Spécifiques :**

- Dresser une monographie de la commune rurale de Talatamaty ;
- Voir comment fonctionne l'administration de la commune rurale de Talatamaty pour pouvoir comparer ; (hiérarchie, répartitions des tâches, rôles, personnels, systèmes de communication, organisation) ;
- Déterminer les problèmes auxquels l'administration de la commune fait face ;
- Identifier la position du personnel de la commune par rapport à leur travail.
- Mesurer la position des administrés vis-à-vis de leurs attentes envers l'administration de la commune rurale de Talatamaty, ainsi que leurs implications envers la communauté.

#### 4- Cadre conceptuel

##### **Structuro-fonctionnalisme**

Le **structuro-fonctionnalisme** est une approche méthodologique rattachée à l'étude des organisations. En reprenant des concepts liés à la bureaucratie wéberienne, il met l'accent sur le jeu des structures informelles et les dysfonctionnements qui peuvent en résulter. Ce mouvement est lié aux notions de fonctionnalisme et de holisme.

L'analyse structuro-fonctionnaliste est liée à l'étude de la bureaucratisation, donc aux travaux de Max Weber. Ce dernier avait mis en évidence trois types d'autorités, s'incarnant dans des organisations diverses (les grands types de structures qui existaient à son époque). Sur la base de ses modèles théoriques (la triptyque autorités rationnelle-légale, traditionnelle et charismatique).

Robert K. Merton, en reprenant l'idée de l'idéal-type wéberien, réalise une étude des dysfonctionnements de la bureaucratie, là où Weber avait souligné une rationalité efficace. L'apport principal de Merton est d'avoir introduit le côté « obscur » du concept de fonction : la dysfonction – et par là, la dualité entre des phénomènes explicites favorisant l'ajustement d'un système, et des phénomènes implicites l'entravant. Un autre apport est la distinction entre fonction manifeste et fonction latente : la première amène une conséquence attendue, la seconde une conséquence inattendue et attribuée à une autre fonction que celle initialement assigné (par exemple, via un groupe informel).

Toutefois, les acteurs d'un système bureaucratique « rigide » ont la capacité, voire le réflexe, de contourner les réglementations pour mener à bien les objectifs auxquels ils adhèrent. L'importance des structures informelles est donc réaffirmée, mais l'attachement au couple formel/informel empêche de constater l'importance de l'*analyse* des acteurs sur le fonctionnement des organisations auxquelles ils participent – ce, même s'ils en sont maintenant considérés comme des éléments actifs et réactifs, et non plus comme de simples exécutants. Talcott Parsons décrit les organisations comme des sous-systèmes d'un système social environnant, global, chaque organisation reproduisant une structure sociale commune et se distinguant de ses voisines par les fonctions qu'elle met en œuvre.

Transposé au cas de l'administration malgache actuelle, s'apparentant à une bureaucratie, cette approche permet de cerner ce milieu comme un foyer social avec des

acteurs en interaction. Que se soit pour le fonctionnement d'une administration, d'une communauté ou d'initier un développement, des acteurs sont toujours en jeu. La mise en œuvre de toutes ces actions sont régies par des règles qui peuvent figurées dans les textes législatifs. Mais au sein de la société malgache, pour toute structure établie, une autre structure se construit. Dans le milieu professionnel par exemple, malgré toutes les dispositions légales qui régissent ce domaine, des pratiques différentes peuvent être observées. Le travail est un moyen d'épanouissement pour l'individu, et l'individu devrait chercher à faire développer son travail. Mais à Madagascar, les contraintes du quotidien poussent le système à suivre une autre logique, à créer une autre structure an parallèle avec la structure déjà établie. Dans les organisations comme les administrations, ces structures informelles ont des incidences sur le fonctionnement de l'organisation.

### **La théorie de l'acteur stratégique**

La théorie de l'acteur stratégique, élaborée par Michel Crozier et Erhard Friedberg suppose qu'il n'est pas possible de considérer que le jeu des acteurs n'est déterminé que par la cohérence du système ou par les contraintes environnementales. On doit chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires entre eux. Donc, au lieu de relier la structure d'organisation à un ensemble de facteurs externes, cette théorie l'appréhende comme un construit humain, rejoignant en cela une démarche qui situe les déterminants causals comme allant principalement de l'individu vers la structure (l'individualisme méthodologique) et non de la structure vers l'individu (structuralisme).

Cette approche vient compléter l'approche structuro-fonctionnaliste dans la mesure où elle se situe dans la sociologie des organisations. Appréhender les faits comme étant le fruit des intentions individuelles des acteurs nécessitent de considérer les employés d'une administration au centre de la problématique.

L'Administration est une manière pour l'Etat de rendre plus efficacement service à la population en se rapprochant plus d'eux. Ministère, région, commune ou arrondissement sont des niveaux d'organisations différentes d'une même structure. Dans une administration évolue donc des acteurs que sont les employés, c'est la logique de ses acteurs dans ce système que la théorie de l'acteur stratégique va avancer comme facteur explicatif. En effet, le statut de fonctionnaire présente des caractéristiques qui en font un élément considérable dans l'administration.

Dans la société malgache actuelle, avec la forte prééminence de la pauvreté et du manque d'emploi, devenir fonctionnaire constitue un idéal avec les jouissances qui l'accompagne. Les taux élevés de participation aux divers concours administratifs montrent à quel point le fonctionnariat est très prisé. Les postes de fonctionnaire proposés par l'Etat nécessitent une qualification des candidats qui sont à chaque fois en surnombre, et parfois surqualifiés par rapport aux postes disponibles. La raison pour laquelle l'on nous suggère de devenir fonctionnaire est souvent le fait que c'est un emploi stable à l'abri des intempéries économiques que connaissent le pays. Si effectivement, c'est la logique qui pousse les gens à intégrer l'Administration, cela aura des incidences sur le fonctionnement de cette dernière.

Les faits qui sont rapportés sur les fonctionnaires font souvent étalage du fait que leur emploi est stable, les règlements sont souples, le salaire est relativement viable,.... Ce ne sont là que des suppositions dont le bienfondé reste à vérifier, mais le fait est que la conception que le fonctionnaire a de son travail a une incidence sur le fonctionnement de son service. En effet, les réelles attentes d'un individu dans une organisation ne sont pas forcément celles de l'organisation. Chaque individu a ses propres intentions dans son travail, chacun a sa propre motivation, le fonctionnariat propose un large éventail qui permettrait à chaque acteur d'atteindre ses objectifs dans la vie. Comme cause de la mauvaise qualité des services dans les administrations, le personnel est souvent évoqué, comprendre son positionnement vis-à-vis de la problématique est d'autant plus intéressant.

## **5-Outils et Matériels**

### **Recherche documentaire**

La recherche documentaire est une étape indispensable dans une recherche. Le thème de recherche n'étant pas nouveau dans la sociologie, nous avons très facilement pu trouver divers document sur le thème (livres, articles, pages web,...), ce qui nous a permis de mieux nous orienter dans la direction que la recherche allait prendre.

Dans le volet méthodologie, il nous a été indispensable de se référer aux précédent cours ce qui est encore de la recherche documentaire. Dans la bibliographie, se trouvent les références de tous les documents qui ont servis lors de cette recherche.

### **Descente sur terrain**

La descente sur terrain pour faire des observations directes est un outil classique dans les sciences sociales. Pour ce qui nous intéresse, la descente sur terrain sert à voir comment la commune assure son administration à travers les services communautaires (ramassage d'ordure, éducation, sanitaire,...) et les infrastructures publiques (routes, écoles, CSB, gendarmerie,...).

### **Entretiens**

Nous réaliserons un entretien auprès de responsables au sein de la commune pour collecter des informations relatives à :

- la monographie de la commune rurale de Talatamaty
- l'organisation de la commune
- les services proposés aux administrés
- les problèmes en ce qui concerne l'administration.

Ces thématiques vont nous servir dans l'analyse, car elles offrent un aperçu global de la commune rurale de Talatamaty et de son administration. Nous pourrons par la suite mieux apprécier la situation de l'administration de la commune rurale de Talatamaty vis-à-vis de notre problématique.

### **Enquêtes**

Une enquête sera menée auprès du personnel de la commune rurale de Talatamaty étant donné que nous voulons comprendre la place du personnel de cette organisation dans notre problématique.

Pour ce faire, nous allons nous rendre au siège de la commune, nous entretenir avec les employés d'un service et leurs poser les questions relatives à (au/aux):

- sexe
- l'âge
- l'habitation
- niveau d'instruction
- poste occupé
- tâches confiées
- temps effectifs
- antécédent(s) professionnel(s)
- motif(s) du choix de carrière
- motivations
- satisfaction vis-à-vis du salaire, du travail et des relations interpersonnelles
- problèmes liés au travail
- problèmes liés à la commune
- résolutions pour le travail
- suggestions pour la commune

Enfin, nous ferons une enquête auprès des résidents de la commune rurale de Talatamaty. Les administrés sont la raison d'être de l'administration, il est donc normal que nous nous penchions sur eux pour déterminer la perception qu'ils ont de leur administration. Nous avons vu auparavant que les administrés se plaignaient souvent de la mauvaise qualité des services de l'administration, et nous allons voir à travers cette enquête ce qu'il en est pour le cas de la commune rurale de Talatamaty.

Pour réaliser cette enquête, nous allons procéder par la constitution d'un échantillon aléatoire. Pour ce faire, nous allons nous rendre à la commune et enquêter sur les individus

qui sont venus profiter des services proposés par la commune. Les individus seront sélectionnés aléatoirement jusqu'à obtenir un échantillon de 60 individus.

Les questions posées aux enquêtés seront relatives à (au/aux ):

- l'âge
- le sexe
- la catégorie socioprofessionnelle
- le lieu de résidence
- la durée de la résidence
- la perception de la commune rurale de Talatamaty
- services proposés par la commune
- problèmes récurrents de la commune
- niveau de satisfaction vis-à-vis de l'administration
- l'implication en ce qui concerne la vie de la commune (participation aux réunions, paiements des cotisations, participation à la gestion du fokontany)
- suggestions pour améliorer la commune rurale de Talatamaty

## **6- Informations monographique**

### **Population**

Les informations que nous avons pu obtenir en ce qui concerne la population de la commune rurale de Talatamaty sont floues. D'après certains rapports, la population s'élève à 40000 habitants, alors que les estimations actuelles des techniciens portent le nombre d'habitant à 55000.

La répartition par âge de cette population n'est pas précisément connue, mais la population locale est presque essentiellement jeune d'après les dires des techniciens de la commune.

Nous n'avons pas non plus de chiffres en ce qui concerne la répartition de la population d'après le sexe des individus. Mais au sein de la commune rurale de Talatamaty, la femme ne subit pas de discrimination que ce soit en termes de travail ou d'éducation d'après le technicien.

Les détails qui concernent les activités de la population de la commune ne nous ont pas été fournis, mais la commune rurale de Talatamaty compte parmi ses habitants des agriculteurs, à preuve que la commune se trouve entourée par une surface importante de rizières en activité. A cela s'ajoutent des entreprises qui ont installé leur siège dans le territoire, ainsi que les ateliers divers, les écoles, les instituts de formations, les ONG,....

### **Sanitaire et sécurité**

La commune dispose d'un CSB II, pour le nombre d'habitants cela n'est pas suffisant, toutefois il existe beaucoup de cabinets médicaux privés et même des cliniques. Pour les cas les plus délicats, les malades doivent se rendre ailleurs car la commune n'a pas d'hôpital.

Pour assurer la sécurité, la commune dispose de la gendarmerie d'Amboripotsy. Etant donnée la superficie de la commune, une gendarmerie ne peut couvrir à elle seule toute cette surface, c'est pourquoi chaque fokontany s'organise pour assurer sa sécurité. C'est dans les cas à haut risque que la gendarmerie intervient (attaque de bandits).

### **Education**

La commune dispose de 8 EPP, 1 CEG et 1 Lycée. Avec si peu d'écoles publiques, l'administration ne peut assurer à elle seule la scolarisation de tous les enfants, surtout pour le niveau secondaire.

Il existe 39 établissements privés qui prennent le relais et permettent un taux de scolarisation relativement élevé. Ces écoles privées vont jusqu'à la classe de terminale, mais le taux de réussite scolaire est encore assez faible, c'est pourquoi beaucoup de parents envoient leurs enfants faire leurs études ailleurs.

Ces étudiants constituent une ressource importante pour la commune, leurs permettre de progresser dans ce domaine serait bénéfique à la commune car beaucoup de ceux qui ont réussi ne sont jamais redevables envers la commune.

### **Politique**

La commune est sous la direction :

- d'un organe exécutif, composé par un maire élu et son bureau exécutif ;
- d'une assemblée délibérante, constituée par des conseillers (6).

Ils administrent ensemble la commune et s'assurent de porter satisfaction aux administrés grâce aux services publics (gestion des ordures, entretien des routes, collecte d'impôts,...).

Bref, l'administration est plus ou moins autonome, elle gère elle-même son budget, mais la gouvernance présente des lacunes que les collectivités essaient de combler par eux même.

### **Social**

La collectivité s'organise pour régler ses tracas du quotidien. Par exemple, dans certains fokontany, les résidents payent une cotisation mensuelle pour assurer l'évacuation des ordures et la sécurité la nuit.

La construction d'établissements privés sanitaires et éducatives permet à la commune de progresser, cela crée des emplois et des revenus pour les habitants et permet à la collectivité de vivre plus ou moins sereinement.

## CONCLUSION

Cette présentation du contexte dans lequel évolue notre sujet d'étude a révélé qu'aujourd'hui, un pays ne peut plus évoluer seul. Mais les rapports de force à l'échelle internationale sont toujours en déséquilibre. Les pays pauvres ne sont pas maîtres de leur sort, et ce sont les grandes puissances qui décident pour eux. C'est ainsi que par exemple, les grandes lignes de sortie de la pauvreté sont proposées par les organismes internationaux, plutôt que les pays qui sont concernés eux même.

C'est également dans ce contexte que la décentralisation a été mise en place. Mais la décentralisation est un processus compliqué difficile à mettre en place. La décentralisation implique une autonomisation des collectivités, que ce soit sur le plan financier, politique ou organisationnel. Les collectivités décentralisés sont appelées à initier le développement par elles-mêmes et les réactions de chaque collectivité sont différentes.

Pour entreprendre notre analyse, nous avons décidé d'étudier le cas de la commune rurale de Talatamaty sur la manière dont celle-ci exerce son administration sur son territoire et sur la population locale, de la structure de l'organisation qu'elle va mettre en place pour cet exercice et de la position des administrés vis-à-vis de cet exercice.

**PARTIE II : ANALYSES DES RESULTATS**

## **PARTIE II : ANALYSES DES RESULTATS**

### **INTRODUCTION**

Les outils de collecte de données que nous avons établis dans le volet méthodologique nous ont permis de recueillir les éléments de réponse que nous avons tant escomptés.

Les interviews menés auprès de responsable de la commune nous ont fournis les détails concernant le fonctionnement de la commune rurale de Talatamaty en tant que collectivité territoriale décentralisée. Les interviews nous ont permis de nous informer sur le territoire, l'organisation, la constitution du budget, les activités ainsi que les problèmes de la commune rurale de Talatamaty.

Les enquêtes menées auprès du personnel administratif de la commune rurale de Talatamaty, nous ont indiqué comment les employés se positionnaient vis-à-vis de l'organisation de la commune. L'objectif de cette organisation étant d'assurer son bon fonctionnement, exercer une bonne gouvernance et initier un développement au niveau de la communauté.

Une enquête a également été menée auprès des administrés pour essayer de déterminer les effets de l'exercice de l'administration de la commune sur la population locale. A travers cette enquête, nous avons essayé de déterminer à quel point la population locale était impliquée dans la vie communautaire, la cohésion sociale de base étant un préalable au développement local.

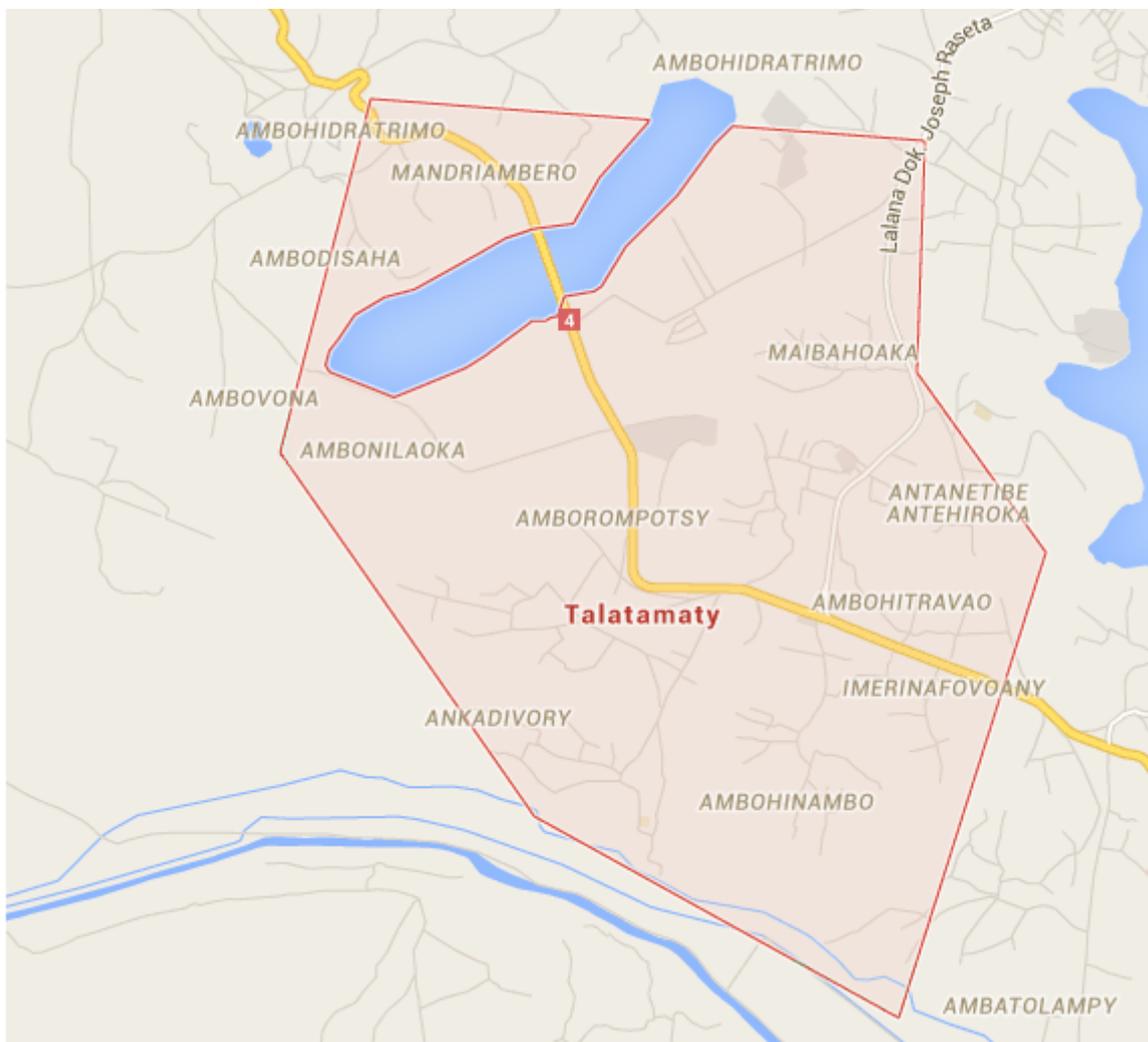
### CHAPITRE III : LA COMMUNE RURALE DE TALATAMATY

#### 1- Territoire

La commune rurale de Talatamaty est l'une des 25 communes du district d'Ambohidratrimo de la région Analamanga. Située à une dizaine de kilomètres de la capitale, la commune s'étend sur 18 kilomètres carrés.

La commune rurale de Talatamaty comprend 12 fokontany : Mamory Miray Antoby, Fitroafana, Maibahoaka, Ambohitrao, Talatamaty, Ambohinambo, Imerinafovoany, Mandriambero, Amboripotsy, Faralaza, Ankadivory et Tanjondava.

**Figure 1 : Carte de la commune rurale de Talatamaty**



Sources : Google Map 2016 ©

La carte ci-dessus nous montre l'étendue de la commune rurale de Talatamaty à travers ses 12 fokontany. Elle se trouve entourée par la commune rurale d'Antehiroka, la commune rurale d'Ivato et la commune rurale d'Ambohidratrimo.

Conformément à l'article 8 de la loi 2014-018, la commune rurale de Talatamaty a son champ d'action délimité dans ce territoire bien précis. La carte nous montre que la commune est traversée par une route nationale et du côté Nord-ouest elle est presque entièrement coupée par un lac. Ces éléments géographiques ne sont pas du ressort de l'administration de la commune rurale de Talatamaty, car l'article 11 de la loi 2014-018 précise que ce genre de situation nécessite des dispositions particulières.

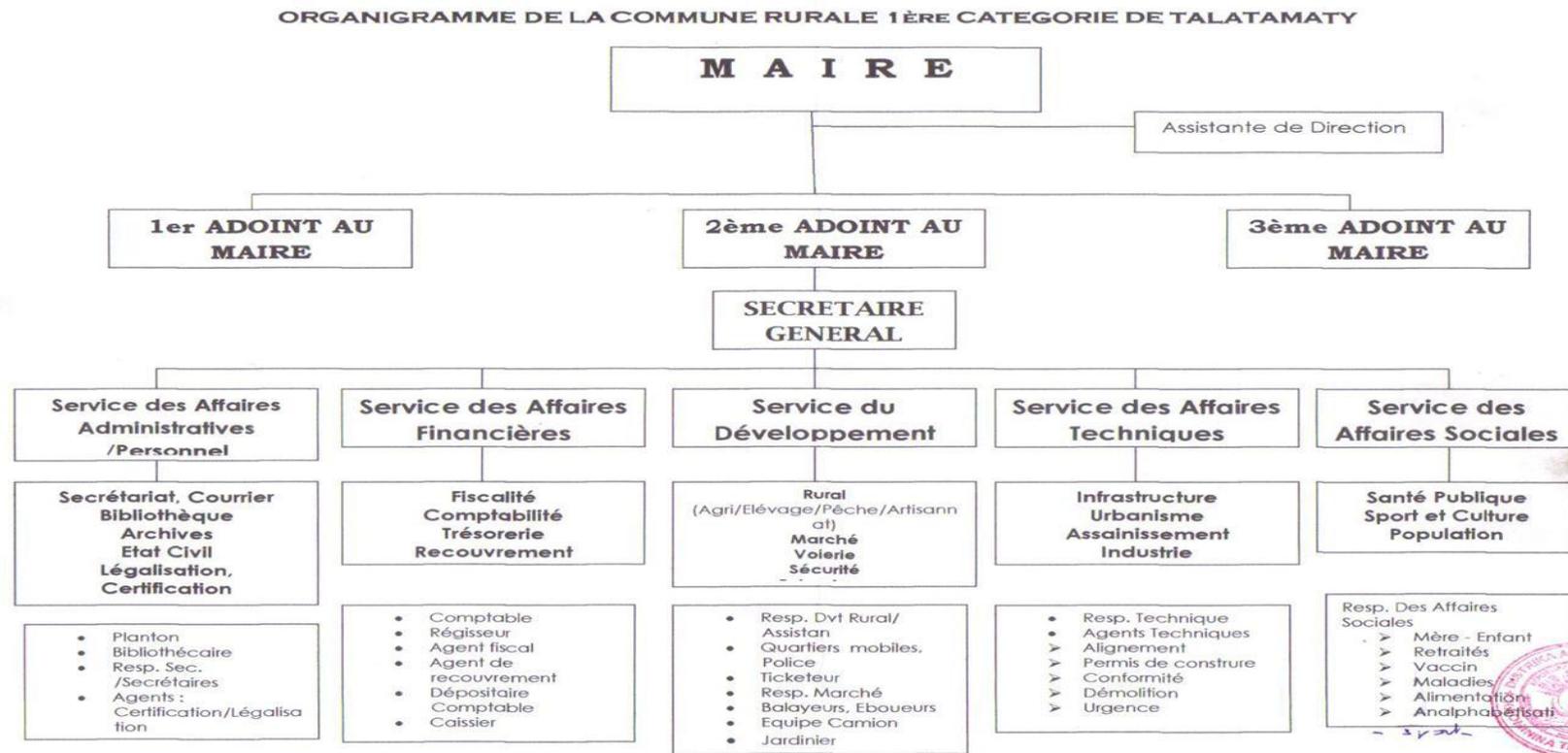
Pour le cas de commune rurale de Talatamaty, son pouvoir sur son territoire paraît ici très clair. Le lac et la route nationale sur son territoire sont du ressort de l'Etat malgré le fait qu'ils se situent dans le territoire. La route nationale est par exemple la responsabilité de l'Etat, mais les chemins qui mènent au sein du territoire sont du ressort de la commune.

Si pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, la distinction entre l'autorité étatique et l'autorité de la CTD est bien précisée, nous pouvons tout de même nous demander jusqu'où s'opère cette distinction ? Cette route nationale est une opportunité pour les commerçants et beaucoup en profitent, toutefois il arrive que leurs activités débordent sur cette route. Si pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, il n'y a pas eu jusqu'à maintenant de réel soucis, dans d'autres cas cela pourrait se révéler problématique.

Madagascar dispose de nombreuses ressources naturelles se situant un peu partout dans le pays. Par exemple, à Fandriana, dans la région Amoron'i mania, certaines de ses réserves abritent des espèces protégées qui étaient la source de nourriture de la population locale avant de devenir un espace protégé. Dans ce genre de situation, les agissements de l'Etat central vont donc à l'encontre du bien-être de la collectivité locale. Evidemment des solutions peuvent être avancées, mais les actions à entreprendre devraient-elles être cette fois sous la responsabilité de l'Etat ou de la collectivité locale ? Dans la mise en œuvre de la décentralisation, nous parlons souvent de développement local initié par la population locale, mais l'Etat continue à fonctionner dans le cadre de l'intérêt général.

## 2- Organigramme

Figure 2 Organigramme de la commune rurale de TALATAMATY



Source : Organigramme de la commune rurale de Talatamaty 2016

L'organigramme présenté ci-dessus nous montre que la commune rurale de Talatamaty présente une organisation pertinente dans l'exercice de son administration.

Les articles 35, 36 et 37 de la loi 2014-018 précisent que les CTD doivent avoir comme organes :

- une assemblée délibérante dénommée « conseil », composée de 6 membres pour la commune rurale de Talatamaty ;
- un organe exécutif, dont les fonctions sont dirigées par le Maire.

Les diverses actions pour le développement de la commune sont prises en charge par les 6 services proposés par cet organigramme, le personnel pour chaque service étant bien adapté à la nature du service.

Dans une organisation, dresser un schéma précis sur la hiérarchie, le poste et les tâches des acteurs permet à chacun de jouer efficacement son rôle pour le bon fonctionnement de l'organisation. Ce modèle nous rappelle la bureaucratie de Max Weber avec ses caractéristiques. Par exemple, nous pouvons remarquer la présence de comptable et d'agent fiscal au sein du service des affaires financières, ce qui est évidemment logique.

Dans la pratique, le conseil se réunit pour voter sur les diverses actions à entreprendre au niveau de la commune, les actions étant proposées par le maire. Par exemple, le maire et le bureau exécutif ont proposé pour cette année le budget primitif 2016, mettant au clair les recettes et les dépenses prévues. Le conseil, après avoir étudié méticuleusement la proposition, va voter sur l'adoption, les rectifications et l'amélioration de la proposition.

L'administration de la commune rurale de Talatamaty est ainsi un modèle typique d'une collectivité territoriale bien organisée. La manière dont elle s'organise relate un certain savoir-faire managérial, compte tenu du fait que l'organisation s'insère dans une optique de développement local en divisant chaque champ d'action en service. De plus, l'administration de la commune rurale de Talatamaty est entièrement conforme aux dispositions légales qui délimitent les modalités d'organisations des CTD.

### 3- Fonctionnement

En vertu de l'article 28 de la loi 2014-018 qui délimite les compétences et les principales fonctions des communes, la commune rurale de Talatamaty se donne le droit de prendre en charge les principales fonctions administratives et financières. La commune rurale de Talatamaty présente une certaine autonomie financière, en effet c'est elle-même qui élabore son plan budgétaire pour son fonctionnement, cela tout en assumant ses fonctions administratives.

Les éléments qui permettent à la commune rurale de Talatamaty de constituer ses recettes pour cette année sont :

- LES IMPOTS DIRECTS (impôts sur les revenus, impôts fonciers et commerciaux, droits et taxes diverses) ;
- LES IMPOTS INDIRECTS (licences, droits et taxes indirectes diverses) ;
- LES REVENUS DU DOMAINES ET SERVICES (revenus domaines privé immobilier, revenu du domaine privé mobilier, revenu du domaine public, recettes des exploitations et services) ;
- PRODUITS DIVERS ET ACCIDENTELS (produits divers, produits de majoration, produits des amendes et de confiscation, frais de poursuite, recettes éventuelles et non classés) ;
- DES RISTOURNES DES PRELEVEMENTS ET DES CONTRIBUTIONS (contributions, ristournes, reversements de l'Etat/ établissements publics/ particuliers, ristournes sur les produits et prélèvements sur extractions de terre, de pierre et de sable sur le domaine privé national) ;
- DES DONS ET LEGS – CONTRIBUTION ET PA FONDS DE CONCOURS (subventions, dons et legs, contributions et participations, fonds de concours) ;
- DES AVANCES ;
- PRODUITS DE REALISATION DES BIENS IMMOBILIERS ET DES VALEURS MOBILIERES ;

- RECETTES ADDITIONNELLES (excédent de la gestion précédente, restes à recouvrer des gestions antérieures, fonds d'emprunts reportés).

Ces diverses opérations en vue de constituer les recettes de la commune sont très techniques en termes de gestion publique, mais la commune insiste sur le fait qu'elle ne peut sortir du cadre juridique dans ces opérations complexes.

La commune rurale de Talatamaty fait également des investissements pour pouvoir épaissir les recettes :

- INVESTISSEMENTS SUR FONDS PROPRES DE LA COLLECTIVITE (part de crédits affectés aux investissements sur le budget en cours, excédents des recettes d'investissements antérieurs) ;
- SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT (fonds d'équipement, dons et legs) ;
- PARTICIPATIONS A DES TRAVAUX D'EQUIPEMENTS (participation de l'Etat, autres collectivités et organismes publics)
- EMPRUNTS
- ALIENATIONS (aliénations de terrain, de bois, forêts, plantations, bâtiments, matériels, outillages et mobiliers, véhicules) ;
- IMMOBILISATIONS POUR SINISTRES
- RECOUVREMENT DES PRETS ET AVANCES A TERME
- DIVERS ET AVANCES A TERME (surtaxe de consommation d'eau et d'électricité).

La commune rurale de Talatamaty présente ainsi une autonomie financière et administrative dans la mesure où ces opérations sont des initiatives de la commune. Les lois relatives à la décentralisation autorisent les communes à mettre en œuvre ces opérations comme faisant partie de leur compétence.

Mais la commune, pour fonctionner, doit évidemment faire des dépenses. Les dépenses doivent se faire de manière logique et cohérente en vue du développement de la commune. C'est ainsi que les dépenses se rapportent au(x) :

- BUREAU DE LA COMMUNE ET DES SERVICES PERCEPTEURS (35 employés encadrés et contractuels, personnel non encadré et non contractuel, personnel non permanent, matériel et entretien) ;
- SERVICE D'HYGIENE D'ASSISTANCE ET D'ENSEIGNEMENT (3 employés encadrés et contractuels, personnel non encadré et non contractuel, personnel non permanent, matériel et entretien) ;
- VOIRIES ET SERVICES INDUSTRIELS (37 employés encadrés et contractuels, personnel subalterne et main d'œuvre permanent, personnel non permanent, matériel et entretien) ;
- GARAGE DE LA COMMUNE (personnel encadré et contractuel, personnel non encadré et non contractuel, personnel non permanent, matériel et entretien) ;
- AUTRES SERVICES DE LA COMMUNE (police, cimetière, fourrière, bibliothèque) ;
- DEPENSES COMMUNES (dépenses communes de personnel, dépenses communes de fonctionnement et de matériel) ;
- DEPENSES DIVERSES ET IMPREVUES (fêtes et foires, dégrèvement et restitution des droits indûment perçus, social et réception) ;
- CONTRIBUTION ET SUBVENTION (police, enseignement, sanitaire, sécurité, développement rural, social, culturelle et sportive);
- FONDS DE CONCOURS, PRETS, DONNS, ALLOCATIONS (Cnaps, Amit, OPCI MAMA) ;
- INVESTISSEMENTS (dettes exigibles, acquisitions, constructions pour services publics).

Une collectivité décentralisée doit ainsi faire preuve de savoir-faire dans son fonctionnement mais surtout dans l'atteinte de l'objectif de développement local initié par celle-ci. Bien que les compétences des communes soient relatées par des textes législatifs, la commune rurale de Talatamaty fait preuve de détermination dans l'exercice son administration.

#### 4- Projets communales annuels

Le maire de la commune rurale de Talatamaty propose les projets de développement suivants et qui porte sur deux points :

##### **Fonctionnement**

- Entretien des chemins au niveau des fokontany ;
- Mise en place d'un cybercafé pour les jeunes ;
- Equipement de la salle de mariage ;
- Renforcement du savoir faire des élus et des employés de la commune ;
- Jumelage avec d'autres communes ;
- Développement du milieu rural/ formation pour les paysans ;
- Mise en place d'éclairage pour les 12 fokontany.

##### **Infrastructures**

- Amélioration et rénovation des écoles publiques ;
- Poursuite des constructions des routes et des chemins ;
- Mise en place d'un CSB en partenariat avec les instances concernées ;
- Rénovation des établissements et terrains communautaires ;
- Rénovation du TSENA TALATAMATY, PAVILLON BEL'AIR et du TSEAN'NY TANTSAHA ;
- Assainissement autour du marché de Talatamaty ;
- Recherche de partenaire pour l'acquisition d'une ambulance ;
- Achat d'un véhicule pour le ramassage d'ordure au niveau des ménages.

La manière dont sont présentés ces projets divers ne présente en rien les caractéristiques d'un Plan Communale de Développement. Effectivement, il s'agit ici de projets de développement proposés par le maire actuel, et qu'il va essayer de mettre en œuvre.

A l'image d'un discours de propagande politique, ces projets mettent l'accent sur la résolution des problèmes et des manques de la population locale. Bien que très ambitieux pour une CTD qui ne veut pas se doter du Fond de Développement Local, certains de ces projets ont vu le jour, comme celui portant sur la construction des routes et des chemins.

Pour bénéficier du FDL, les communes doivent proposer un Plan Communal de Développement mettant l'accent sur les forces propres à la commune et concourant au développement des subdivisions plus élargies (régional et national). L'octroi du FDL est compliqué car les CTD reçoivent une aide conformément à leur condition spécifique et le projet de développement qu'ils veulent mettre en œuvre. Les aides données à chaque CTD varient donc d'une collectivité à une autre, et pour en jouir, les CTD doivent avoir des arguments de poids et un PCD rigoureux.

Le développement à la base nécessite forcément des moyens financiers que l'Etat livre juste à titre d'aide, mais le développement local doit avant tout passer par la volonté de la collectivité. Jusqu'à présent les récits relatant l'apport significatif de cette aide financière sont encore peu nombreux, c'est surtout l'insuffisance de cette aide qui est la plus souvent évoquée. La question qui nous intéresse ici porte sur la volonté réelle des CDT à initier le développement par eux même.

## 5-Services proposés par la commune

« La commune rural de Talatamaty essaie de répondre le mieux que possible aux attentes des administrés, mais étant donné la disponibilité des ressources, il faut procéder par ordre de priorité » a déclaré le responsable qui nous a reçu. Et c'est en réponse à ces requêtes que les routes ont par exemples été aménagées. L'organisation de la commune rurale de Talatamaty est orientée vers le développement local en orientant les services vers des champs d'action très pointus. La commune est ainsi répartie sur 5 services précis.

Les services administratifs sont de la pleine compétence des communes, une commune doit être capable de proposer et de fournir ces services à ceux qui en ont besoin. La commune rurale de Talatamaty n'est pas en reste, son service des affaires administratives met à disposition les services suivants :

- ETAT CIVIL : bulletin de naissance, copie intégrale, livret de famille, acte de mariage, acte de naissance, acte de décès, certificat de vie, délivrance CIN ;
- DIVERS CERTIFICAT : certificat d'affichage, certificat de recherche infructueuse, certification, photocopie, papier commercial ;
- LEGALISATION DE SIGNATURE : contrat, procuration, acte de vente ;
- OUVERTURE : agence, atelier, banque, bar, bureau, centre, cybercafé, Ecole, Exploitation, Grossiste, Hôtel, manifestation, ONG, PME, Salle, société, transporteur, vente, usine, zone franche.
- REVENU DE DOMAINE PUBLIC : acte de notoriété, acte de vente, affiche, banderole, passeport bovidé, réconciliation, ticket du marché.
- STATIONNEMENT : 3CV, Bâche, calèche, camion, charrette, Taxi, vignette vélomoteur.
- PERMIS : construction habitation/ usine/ commerce, rehaussement, clôture, démolition, tombeau, remblais ou déblais, visite.
- TAXES : abattage, cabaret, établissement bancaire et micro finance, établissement de nuit, publicité, karaoké, restaurant.

- AMANDES : activités sans carte professionnelle, activités sans autorisation, infraction, bidonville.

Les services que nous avons présentés ci-dessus sont de la responsabilité des communes rurales. Pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, ces services sont proposés au siège de la commune, et selon le type du service, répartis à différent emplacement. Par exemple, pour les actes divers et en tout genre, c'est la porte 1 qui s'en occupe, pour la caisse c'est la porte 2,....

Cette organisation du service administratif est propre à la commune rurale de Talatamaty. Il est plus facile pour les usagers de s'orienter pour les papiers qu'ils veulent faire avec cette précision sur les différents types de service. En vue d'éviter les détournements divers, le paiement des opérations se fait uniquement à la caisse, semblable aux guichets uniques dans les services administratifs des arrondissements de la Capitale. Les étapes ainsi que les coûts de chaque opération sont affichés à la vue de tous pour éviter les intermédiaires et les abus envers les personnes qui ne s'y connaissent pas en administration.

A travers ces services administratifs, les administrations reçoivent beaucoup de critiques sur la qualité du service ainsi que sur certaines pratiques qui y ont cours, comme le soutirage d'argent des administrés par des employés ou des tiers. Des dispositions au niveau des administrations ont été prises pour palier à ces problèmes, et la commune rurale de Talatamaty n'est pas en reste en ce qui concerne la mise en pratique de ces dispositions (guichet unique, affichage, politique de transparence,...).

Les investigations que nous avons menées auprès du siège de la commune rurale de Talatamaty, nous permettent d'affirmer que le service qui s'occupe des affaires administratives fonctionne correctement, sans problème apparent pour ce que nous avons pu remarquer. Le service reçoit la visite quotidienne de plusieurs usagers, venu pour faire des papiers en tout genre.

## 6-Problèmes rencontrés par la commune

La manière dont a été présentée la commune rurale de Talatamaty nous montre à quel point elle a inculqué les principes régissant les collectivités décentralisées. La commune rurale de Talatamaty a montré qu'elle était capable de faire preuve d'autonomie dans sa propre gestion, elle concourt à la promotion du développement local et la restructuration de l'image de l'administration.

Toutefois, la commune rurale de Talatamaty fait face à des problèmes qui lui sont propres.

Les principaux problèmes rencontrés par la commune que les responsables ont évoquée se rapportent au prélèvement des impôts et taxes sur les administrés, ainsi que le paiement des salaires du personnel.

Les impôts et les taxes sont la contrepartie de l'exercice de l'administration sur le territoire. Les contreparties de ces prélèvements ne sont pas toujours évidentes, c'est pourquoi certaines personnes se plaignent de ces prélèvements, qu'ils perçoivent comme abusifs dans certains cas, et essaient de les éviter. Il est difficile de suivre si tel ou tel administré paye régulièrement ses impôts, et les individus ne peuvent être indéfiniment contraint à payer régulièrement leurs impôts. Les responsables ont évoqué que cette irrégularité avait une incidence sur le budget de la commune.

Pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, le personnel est essentiellement constitué par des agents en contrat à durée déterminée ou en contrat à durée indéterminée avec la commune. Dans le cadre du transfert des compétences de l'Etat vers les CTD, il existe des fonctionnaires d'Etat, au nombre de 4, qui travaillent au niveau de la commune rurale de Talatamaty. Mais ces fonctionnaires sont sous la charge de l'Etat en raison de ce statut, et le reste du personnel est à la charge de la commune. Pour des raisons d'ordre budgétaire, le paiement du salaire de ce personnel se fait très irrégulièrement. L'aide financière allouée par l'Etat est en effet insuffisante, et les procédures pour constituer le budget communal sont complexes.

## **CHAPITRE IV : LES EMPLOYES DE LA COMMUNE RURALE DE TALATAMATY**

La commune rurale de Talatamaty a à son actif un personnel très varié, les employés de la commune n'ont pas tous le même statut.

La commune rurale de Talatamaty emploie un personnel encadré et contractuel, réparti dans les services, lié à leur travail par un contrat de travail (CDI ou CDD). Le personnel encadré et contractuel est composé de 79 individus répartis dans les services.

Pour les travaux occasionnels, la commune se permet de recruter un personnel non permanent, pour l'entretien et le nettoyage des voiries par exemple, la commune prévoit 160 emplois pour cette année (projet HIMO).

De plus, au sein de la commune rurale de Talatamaty, en raison du transfert progressif des compétences, travaillent des fonctionnaires d'Etat qui sont régis par le statut général du fonctionnaire ; ils sont au nombre de 4 dont le comptable qui se trouve au service financier.

Pour la réalisation de notre enquête sur le personnel, nous avons investi le bureau de la commune où nous avons pu interroger 15 individus. Réaliser une enquête dans ce local est plus facile car les employés y sont regroupés et toujours présents pour assurer la continuité du service pendant les jours ouvrables. Nous n'avons pas pu par exemple enquêter les employés qui s'occupent du nettoyage des voiries car nous ne savons pas où les trouver ni à quel moment. Nous nous en sommes ainsi tenu aux employés présents en permanence dans le bureau.

## 1- Identités des employés

Tableau 1 A propos des employé de la commune rurale de Talatamaty

	<b>SEXE</b>	<b>CLASSE D'AGE</b>	<b>FOKONTANY DE RESIDENCE</b>	<b>NIVEAU D'ETUDE</b>
1	Femme	De 25 à 45 ans	Imerinafovoany	Bac
2	Femme	De 25 à 45 ans	Imerinafovoany	Bac
3	Homme	De 25 à 45 ans	Ambohinambo	Bac
4	Femme	De 46 à 60 ans	Faralaza	Lycée
5	Femme	Moins de 25 ans	Ankadivory	BTS, DEUG
6	Homme	De 46 à 60 ans	Maibahoaka	Lycée
7	Femme	De 25 à 45 ans	Faralaza	BTS, DEUG
8	Femme	De 46 à 60 ans	Tanjondava	Lycée
9	Homme	De 46 à 60 ans	Ambohitrao	Licence
10	Homme	De 25 à 45 ans	Faralaza	Bac
11	Femme	De 25 à 45 ans	Mamory Miray Antoby	Lycée
12	Homme	De 46 à 60 ans	Ambohitrao	Lycée
13	Homme	De 46 à 60 ans	Amboripotsy	Bac
14	Homme	Moins de 25 ans	Tanjondava	CEPE
15	Femme	Moins de 25 ans	Talatamaty	CEPE

Source : Enquête personnelle 2016

Notre enquête révèle que ce service de la commune rurale de Talatamaty a à son actif presque autant d'hommes que de femmes, c'est-à-dire que le sexe n'est pas ici un facteur déterminant dans les recrutements, si ce n'est peut être pour les postes nécessitant un genre particulier (gardiennage). Dans le milieu professionnel malgache, de nombreux récits rapportent que les femmes sont victimes de discrimination et qu'il est profitable aux entreprises de recruter des hommes et que pour un même travail, homme et femme sont traités différemment. Nos investigations ne nous permettent pas d'émettre des jugements à ce sujet, mais pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, nous avons remarqué qu'il n'y avait pas une si grande disparité entre l'homme et la femme. La femme est de plus en plus encouragée à prendre des places importantes au sein de la société, les élections communales de 2015 avec la participation massive du genre féminin montrent à quel point les femmes

peuvent montrer des compétences. L'Etat malgache prône cette responsabilisation de la femme, c'est ainsi que dans les administrations affiliées à l'Etat, la discrimination du genre féminin n'est pas tolérée.

Dans le milieu professionnel, l'âge est très significatif. Allant des jeunes individus qui commencent leurs carrières professionnelles, jusqu'aux employés qui se sont forgé une forte expérience, la commune rurale de Talatamaty emploie des individus de tout âge (en âge de travailler).

Les employés sur lesquels nous avons enquêté sont tous des résidents de la commune. La décentralisation ayant pour finalité un développement initié par la population locale, il paraît normal que les individus qui travaillent au sein de la commune soient des résidents du territoire.

Concernant le niveau d'étude des employés sur lesquels s'est portée notre enquête, les résultats montrent qu'à ce niveau, les individus sont encore très diversifiés. Dans le cadre de la prise en main de la commune par la population, tout le monde devrait avoir une chance de participer, c'est ainsi que nous retrouvons des individus de tout niveau. Toutefois, le poste octroyé à un employé doit correspondre à ses compétences. Pour ce que nous révèlent ces résultats, le poste donné à chaque individu correspond plus ou moins à ses compétences. Mais la problématique du travail à Madagascar fait que l'on rencontre aujourd'hui beaucoup de jeunes qui sont diplômés mais qui ne trouvent pas de travail approprié, à tel point que la logique tend à prendre n'importe quel travail malgré des qualifications qui vont bien au-delà de celles requises pour le travail en question.

**2- Travail**

**Tableau 2 A propos de la carrière des employés de la commune rurale de Talatamaty**

	POSTE	DUREE EFFECTIVE	ANTECEDENTS PROFESSIONNEL S	MOTIFS DE CARRIERE
1	Agent	5	Vente	Admis au poste
2	Agent	3	Aucun	Admis au poste
3	Agent	3	Zones franches	
4	Agent	8	Vente	Admis au poste
5	Agent	2	Aucun	Admis au poste
6	Agent	9	Stage	Intérêt pour le travail
7	Caissier	4	Aucun	Admis au poste
8	Bibliothécaire	10	Aucun	Intérêt pour le travail
9	Comptable	13	Comptable pour un autre établissement	Affectation Intérêt pour le travail
10	Comptable	1	Stage	Intérêt pour le travail
11	Secrétaire	8	Zones franches	Admis au poste
12	Responsable de service	5	Chef fokontany	Intérêt pour le travail
13	Responsable de service	3	Travaux manuels	Admis au poste
14	Gardien	2	Aucun	Intérêt pour le travail Admis au poste
15	Femme de ménage	1	Aucun	Admis au poste

Source : Enquête personnelle 2016

Le tableau ci-dessus fait étalage du poste occupé par chaque individu, la durée effective au poste, les antécédents en matière d'emploi ainsi que les motifs du choix de carrière.

La manière dont les postes occupés sont est très sommaire car les répondants ont essayé de donner une réponse simple en rapport avec leur place au sein de l'organisation, dans la pratique, les tâches effectuées par chaque individu ne se limitent pas à leur poste. Etant donné la nature du service dans lequel chaque enquêté travaille, les activités des employés sont organisés en fonction des besoins du service. Les « agents » au sein du service administratif par exemple se chargent de collecter les demandes et les dossiers des usagers et de les leurs donner une fois terminés, c'est uniquement à la caisse que se fait toute transaction financière, ....

Le temps que chaque employé a occupé son poste varie d'un individu à un autre, certain sont en quelque sorte complètement nouveaux alors que d'autres se sont forgé une notoriété au sein de leur travail.

Les enquêtés sont issus de milieu différent et leurs antécédents et leurs motifs de carrière nous intéressent dans la mesure où cela permet d'expliquer comment ils en sont arrivés à travailler pour la commune. En effet, les résultats montrent que les employés en sont venus à travailler pour la commune pour des raisons autre qu'un intérêt pour la commune. Seulement quelque individus ont affirmé être intéressés par le travail qu'ils faisaient pour la commune rurale de Talatamaty, pour les autres, leurs travail se rapportent plus à une opportunité qu'il fallait saisir étant donnée la situation des jeunes actuelles vis-à-vis du travail.

Le travail se fait rare à Madagascar, une des logiques des jeunes actuellement tend à ne pas être sélectif dans le choix de carrière et de saisir chaque opportunité même si celle-ci ne répond pas aux attentes ni aux diplômes obtenus. Par exemple, lorsqu'une entreprise procède à un recrutement ou lors des concours administratifs, le nombre des candidats disposants des compétences requises pour les postes est toujours supérieur aux places disponibles. Cela montre à quel point les jeunes souffrent en termes d'emploi, adopter cette logique est pour eu l'alternative.

### 3- Perception du personnel de son travail

Tableau 3 Les motivations des employés de la commune rurale de Talatamaty

MOTIVATIONS	Nb. cit.	Fréq.
Rémunération	12	80%
Tâche convenue	10	67%
Intérêt pour le travail	6	40%
Autres	1	7%
TOTAL OBS.	15	

Source : Enquête personnelle 2016

Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait des réponses multiples (4 au maximum).

Lorsque nous avons demandé aux enquêtés ce qui les motivait dans leur travail, la rémunération a été la réponse la plus citée. Il paraît évident que la rémunération soit à chaque fois évoqué comme facteur de motivation, d'où, par exemples, les primes pour motiver d'avantage le personnel. Le travail est une activité fondamentale pour l'homme dans la mesure où il permet à celui ci de vivre. La contrepartie d'un travail, c'est ce qui permet à chacun de combler ses besoins.

La deuxième modalité la plus citée comme facteur de motivation est le fait c'est que le travail soit la tâche convenue à l'employé et qu'il doit le faire. Effectivement, le contrat du travail stipule qu'en contrepartie de la rémunération, l'employé se doit de faire sa prestation.

Seul 47% des réponses porte sur le fait que le travail offre des possibilités autres que celui de la rémunération. Parmi les enquêtés, certains ont affirmé porter un intérêt à leur travail, autre que la rémunération. Avec la faible disponibilité du travail sur le marché actuel, très peu d'individus ont la chance de tomber sur un travail qui correspond à leurs attentes, car déjà, trouver un travail qui fait vivre est difficile. Un individu qui fait un travail qu'il aime a, en théorie, plus de chance de s'épanouir dans ce milieu, car il a tendance à vouloir se dépasser et à ne pas s'en tenir à sa simple rémunération.

La motivation a une incidence sur le travail car un individu motivé aura tendance à mieux faire son travail plutôt qu'un individu qui ne l'est pas. Si nous prenons comme exemple les transports en commun dont la qualité de service constitue la plainte des usagers. Leurs objectifs étant de se faire le plus d'argent possible, ils n'hésitent pas à contourner leur cahier de charge et ne font plus leur trajet complet, prennent des personnes en dehors des arrêts ou ne respectent pas le nombre limite de personne qu'ils peuvent transporter.

**Tableau 4 La satisfaction du personnel de la commune rurale de Talatamaty**

	Pas du tout satisfait	Plutôt pas satisfait	Plutôt satisfait	Tout à fait satisfait	TOTAL
SALAIRE	0	4	11	0	15
ACTIVITE	0	8	1	6	15
RELATIONS	0	3	8	4	15
Ensemble	0	15	20	10	45

Source : Enquête personnelle 2016

Le tableau ci-dessus montre la position des enquêtés lorsque nous leurs avons demandé leurs satisfaction vis-à-vis du salaire, de leur activité et de la qualité des relations avec les autres employés.

Vis-à-vis du salaire, les réponses sont orientées significativement vers plutôt satisfait (11 réponses). Effectivement, pourquoi rester dans un travail qui ne rémunère pas assez, le salaire est un dû qui permet à l'individu de combler ses besoins : alimentation, habitat,... Les besoins varient d'un individu à un autre, c'est pourquoi quelques enquêtés se trouvent tout de même plutôt pas satisfait de leurs salaire, il se peut que leur projet personnel dépasse leur rémunération actuelle. Toutefois, nous pouvons supposer que leur salaire couvre tout de même les besoins élémentaires, sinon ils ne resteraient au service de la commune rurale de Talatamaty. Un travail est normalement censé couvrir tout au moins les besoins élémentaires, et actuellement, dans la société malgache, c'est devenu le seul critère pour prendre ou non un travail. Pour les personnes qui n'ont pas trop d'option dans leur vie (pas d'éducation, en situation de nécessité,...), c'est la chose la plus raisonnable à faire.

En ce qui concerne les activités des individus au sein de la commune, les employés sur lesquels nous avons enquêtés se trouvent de plutôt pas satisfait à tout à fait satisfait. Les tâches qui leurs sont assignées, leur conviennent plus ou moins d'une manière générale. A Madagascar, il n'est pas rare d'entendre parler de mauvais traitement et de surexploitation des travailleurs dans le milieu professionnel, à preuve que beaucoup d'organisme œuvre contre cela (BIT par exemple). Mais beaucoup d'employés préfèrent encore vivre ces maltraitances plutôt que de ne pas avoir de travail.

En management d'entreprise, il est important que les employés s'entendent entre eux. Les résultats montrent que les enquêtés ont des réponses très moyennes car la majorité des réponses sont plutôt satisfait sur cette question. Lorsqu'il y a conflit dans le personnel au sein d'une organisation, c'est celle-ci qui en prend un grand coup. Dans les sciences des organisations, la gestion des conflits est actuellement un domaine très pointu, cela montre à quel point les relations que les employés ont entre eux ont une incidence sur la qualité du travail. Pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, les employés ne semblent pas avoir trop de conflits entre eux pour ce que nous avons remarqué.

#### 4- Problèmes au niveau de l'organisation

**Tableau 5 Les problèmes d'organisation perçus par les employés de la commune rurale de Talatamaty**

	<b>VOTRE ACTIVITE</b>	<b>ORGANISATION</b>
<b>1</b>	Aucun	Disponibilité des responsables
<b>2</b>	Usagers du service	Aucun
<b>3</b>	Aucun	Aucun
<b>4</b>	Usagers du service	Moyens
<b>5</b>	Usagers du service	Surcharge du travail
<b>6</b>	Matériel	Aucun
<b>7</b>	Usagers du service	Surcharge du travail
<b>8</b>	Fournitures	Moyens
<b>9</b>	Aucun	Moyens
<b>10</b>	Aucun	Aucun
<b>11</b>	Usagers du service	Disponibilité des responsables
<b>12</b>	Moyens	Moyens
<b>13</b>	Aucun	Moyens
<b>14</b>	Aucun	Disponibilité des responsables
<b>15</b>	Matériel	Aucun

Source : Enquête personnelle 2016

Le tableau ci-dessus fait étalage de l'opinion de chaque employé sur le problème qui a le plus d'incidence sur son travail et sur celle de l'organisation.

Si parmi les enquêtés, beaucoup n'ont pas trouvé ce qui pourraient entraver leur tâches, une grande partie a attribué la faute aux usagers. En effet, chaque cas est différent, les usagers ont des demandes très variées et certaines nécessitent plus d'attention que d'autres. C'est quelque chose sur laquelle on n'y peut rien car c'est la nature de l'activité qui l'exige. Dans les administrations qui proposent des services administratifs aux usagers, c'est souvent lors des cas particuliers que les employés rencontrent des problèmes, de plus parmi les usagers, il y ceux qui n'ont aucune connaissance des procédures administratives. Par exemple lorsque les usagers viennent pour des actes de décès datant de très longtemps et qui nécessitent la fouille de très vieilles archives

A part cela, les entraves aux activités portent sur le manque de moyens. Comme nous l'avons vu antérieurement, la commune rencontre des problèmes en ce qui concerne le

payement du salaire des employés de manière régulière. Certains des employés ont rajouté que l'insuffisance des moyens avait une incidence sur leurs activités : manque de fournitures pour le cas de la bibliothèque par exemple, mauvais fonctionnement des ordinateurs en raison du manque d'entretien, disponibilité du matériel de nettoyage pour le service responsable.

En temps normal, si une CTD remplit les conditions, elle peut jouir du FDL. Mais le FDL a fait l'objet de plusieurs critiques : insuffisant et propre à chaque commune dont certaines sont plus avantagées ; ne pouvant même pas couvrir le budget de fonctionnement des CTD. La commune rurale de Talatamaty n'ayant pas de PCD, n'est évidemment pas dotée du FDL mais elle reçoit tout même une aide de la part de l'Etat central, et elle est relativement autonome sur le plan budgétaire. Mais elle doit tout de même s'imposer des restrictions, sans doute la cause des problèmes rencontrés au niveau du matériel.

Concernant les problèmes au niveau de l'organisation de la commune, les enquêtés ont surtout rapporté la disponibilité des responsables, les moyens pour se réaliser et la surcharge du travail. Les responsables en raison de leurs responsabilités diverses ne sont pas en permanence présent à la commune. Le manque de moyens, nous en avons déjà évoqué la cause dans le paragraphe précédent. La surcharge de travail est une caractéristique même de la nature du travail. Par exemple, depuis la déclaration du Président de la République sur la gratuité des procédures foncières, tout le monde se rue vers les administrations pour faire les papiers relatifs à ces opérations.

## CHAPITRE IV : LES ADMINISTRÉS DE LA COMMUNE RURALE DE TALATAMATY

Si avions prévu de porter une enquête sur 60 administrés, nous n'avons pu au final n'en faire que sur 57 en raison du manque de temps, mais les résultats n'en sont pas pour autant plus mauvais. Les administrés que nous avons enquêtés sont constitués par des individus qui sont venus au siège de la commune pour faire des papiers administratifs. La raison à cela, c'est que pour connaître la position des administrés, il fallait que ces derniers aient à faire avec la commune pour qu'ils aient un aperçu du fonctionnement de celle-ci et émettre leur opinion là-dessus.

### 1- A propos de la population d'enquête

Tableau 6 A propos de la résidence

Fokontany	Durée					TOTAL
	moins de 5 ans	5 à 15 ans	15 à 30 ans	30 à 45 ans	Plus de 45 ans	
Mamory Miray Antoby	0	0	3	0	1	4
Fitroafana	0	3	1	0	0	4
Maibahoaka	0	2	0	0	0	2
Ambohitravao	1	1	2	0	1	5
Talatamaty	1	1	2	0	1	5
Ambohinambo	0	1	2	0	0	3
Imerinafovoany	0	2	3	1	1	7
Mandriambero	1	0	2	1	0	4
Amboripotsy	0	0	4	1	0	5
Faralaza	0	2	1	0	1	4
Ankadivory	1	3	0	1	0	5

Tanjondava	0	1	2	2	0	5
Non résident de la commune	2	1	1	0	0	4
TOTAL	6	17	23	6	5	57

Source : Enquête personnelle 2016

Le tableau ci-dessus nous montre juste la répartition des enquêtés par rapport à leur fokontany de résidence ainsi que la durée de résidence au sein de ces fokontany. Le fokontany est une subdivision administrative encore plus élémentaire que la commune et la commune rurale de Talatamaty en compte 12. Cette subdivision est propre à chaque commune mais pour ce qui nous intéresse, notre enquête représente de manière significative tout les fokontany de la commune rurale de Talatamaty, et même plus car des non résidents de la commune sont venu y faire des papiers.

Cette représentation de tout les fokontany de la commune rurale peut nous laisser suggérer que les 12 fokontany ont une même considération pour la commune. Il n'est pas rare qu'au sein d'une même commune les quartiers sont traités différemment. En effet, dans les quartiers résidentiels par exemple, le décor est luxueux alors que juste à côté le décor est déprévé, alors que l'on se trouve dans une même commune, et forcément le traitement est différent. Il est indéniable que l'écart entre les riches et les pauvres est encore très important à Madagascar, et ce même au niveau de la vie communautaire.

**Tableau 7 Répartition par sexe et par classe d'âge**

	<b>GENRE M/F Masculin</b>	<b>GENRE M/F Féminin</b>	<b>CLASSE D'AGE Moins de 25 ans</b>	<b>CLASSE D'AGE De 25 à 45 ans</b>	<b>CLASSE D'AGE De 46 à 60 ans</b>	<b>CLASSE D'AGE Plus de 60 ans</b>
Non réponse	0	0	0	0	0	0
Agriculteur	2	4	0	2	3	1
Commerçant, artisan	3	5	0	6	2	0
Cadre.Prof.Intellectuelle.Sup.	4	2	0	5	1	0
Prof.Intermédiaire	3	3	1	3	2	0
Employé	4	1	0	4	1	0
Ouvrier	0	3	1	0	2	0
Retraité	0	3	0	0	0	3
Inactif, Autre	9	11	6	13	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>12</b>	<b>4</b>

Source : Enquête personnelle 2016

Le tableau ci-dessus fait étalage des trois variables que sont la catégorie socioprofessionnelle, le genre ainsi que la classe d'âge.

Sur le plan socioprofessionnel, notre enquête révèle une tendance vers la catégorie inactive ou autre. Etant donné le contexte de pauvreté dans lequel le travail se fait difficile à trouver, une grande partie de la population se trouve dans la catégorie inactive ou se rue vers le secteur informel. Le cas des résidents de la commune rurale de Talatamaty ne peut être généralisé à tout le pays, toutefois ce cas se rencontre dans tout Madagascar. Le chômage et le secteur informel sont actuellement la contrepartie du manque de travail à Madagascar. Les récents mouvements des marchands de rue de la Capitale qui se disent avoir le droit d'exercer leur activité, montre à quel point le secteur informel est prépondérant dans le pays. Il s'agit ici d'un problème à double tranchant car d'un côté le secteur informel n'est pas profitable à

l'économie du pays, mais d'un autre côté c'est une alternative pour la population car l'Etat ne peut assurer les besoins de travail de toute la population.

Face à l'administration, toutes les classes d'âges sont concernées. Du nouveau né jusqu'à la personne décédée, tout le monde figure dans le registre (certificats de naissance, certificat de décès). De plus, à un moment ou un autre tout individu doit avoir à faire avec l'administration, pour la CIN, par exemple à l'âge de 18 ans. Actuellement, chaque individu est prié de se faire signaler dans les circonscriptions administratives pour jouir du droit à la citoyenneté. Toutefois, les données relatives à la population ne sont que des estimations, et c'est à partir de ces estimations que le gouvernement va considérer les attentes de la population. Là où nous voulons en venir c'est que l'Administration ne dispose pas d'information assez réaliste sur sa population (ne serait ce que sur l'âge ou le sexe) pour entreprendre des actions efficaces. Pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, les détails sur la population résidente ne sont pas encore assez précises, cette enquête ne nous permet pas de nous prononcer là-dessus.

## 2- A propos des services

**Tableau 8 Les services administratifs et la qualité du service**

<b>Qualité duservice</b>	Très mauvaise	Mauvaise	Moyenne	Bonne	Excellente	TOTAL
<b>Services administratifs</b>						
ETAT CIVIL	0	5	11	3	0	19
CERTIFICAT	0	1	6	1	0	8
LEGALISATION	0	2	6	6	0	14
OUVERTURE	1	0	2	3	1	7
DOMAINE PUBLIC	1	1	4	4	0	10
STATIONNEMENT	0	2	2	2	0	6
PERMIS	0	0	2	3	0	5
TAXES	2	1	5	3	0	11
AMANDES	1	0	0	2	0	3
TOTAL	5	12	38	27	1	83

Source : Enquête personnelle 2016

Ce tableau présente en détail les services pour lesquels les administrés se sont rendus à la commune ainsi que l'appréciation qu'ils ont eu concernant la qualité du service.

Les services dont les administrés viennent jouir à la commune, pour le cas de notre enquête, portent majoritairement sur des papiers relatifs à l'état civil (actes de naissance, actes de décès, CIN,...), des opérations de légalisation, les taxes et des papiers du domaine public (acte de notoriété, procuration, ...). Ce sont des services qui sont normalement dû par toutes les administrations du même type, urbain ou rural. Parmi ces services proposés par la commune, certaines sont plus complexes que d'autres, les légalisations par exemple sont des opérations simples alors que les papiers relatifs au domaine public sont plus compliqués, et de

ce fait nécessitent plus de temps. La perception des usagers comme étant une mauvaise qualité du service peut en effet venir de ces étapes qui prennent plus de temps.

Toutefois, les administrations ont souvent cette réputation de mauvaise qualité du service. Notre enquête ne confirme pas cette mauvaise qualité du service pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, mais ne l'infirme pas pour autant. En effet, parmi les enquêtés, certains ont prononcé leur mécontentement en attribuant à la qualité du service de la commune comme étant mauvaise. La qualité du service dans les administrations présente donc des lacunes.

**Tableau 9 Causes des mauvaises qualités des services**

CAUSES	Nb. cit.	Fréq.
complexité des étapes	23	40%
lenteur du service	26	46%
différence de traitement des usagers	15	26%
organisation du service	33	58%
TOTAL OBS.	57	

Source : Enquête personnelle 2016

Le nombre de réponse est supérieur à celle des observations car la question est à réponse multiple.

Les administrés sur lesquels s'est portée notre enquête imputent la mauvaise qualité du service à des problèmes au niveau de l'organisation du service (58%). Notons que des réformes au niveau de l'organisation ont été faites pour améliorer la qualité du service dans les administrations : guichet unique, affichage des étapes et du coût des opérations. La commune rurale de Talatamaty a pris en compte ces réformes, pourtant les usagers continuent à rapporter la mauvaise qualité du service à un problème d'organisation. 46% des réponses ont surtout portés sur la lenteur du service comme cause de la mauvaise qualité de celle-ci. En certaines périodes, les demandes administratives sont très nombreuses et l'administration n'arrive pas à écouler les demandes aussi vite qu'elles se cumulent. 40% des réponses des enquêtés estiment que les procédures pour faire certains papiers sont trop compliqués et cela

explique la lenteur et la mauvaise qualité du service. Il est vrai que pour certains papiers, comme les actes de notoriété, les procédures sont longues et compliquées et demande plus de temps de la part des employés de la commune. Enfin, une partie des réponses portent sur le fait que l'administration ne traite pas les usagers de la même façon. Dans les administrations, de nombreux récits attestent du fait que certains usagers sont privilégiés par rapport à d'autres ; pour certaines raisons, les dossiers d'autres personnes qui viennent d'arriver passent avant celles des personnes qui ont fait la queue depuis des heures.

### 3- La perception des administrés de la commune rurale de Talatamaty

**Tableau 10 Perception du niveau d'évolution**

<b>PROGRES DE LA COMMUNE</b>	Nb. cit.	Fréq.
Aucun progrès	5	9%
Faible progrès	23	40%
Progrès perceptibles	26	46%
Progrès évident	3	5%
TOTAL OBS.	57	100%

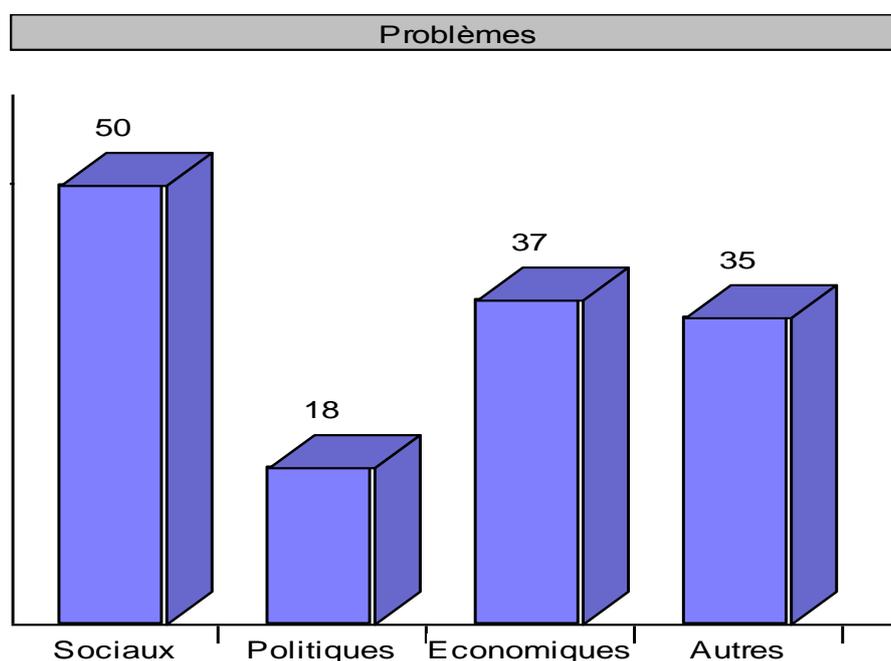
Source : Enquête personnelle 2016

Le tableau ci-dessus retrace les réponses des enquêtés en ce qui concerne la perception qu'ils ont de l'évolution de la commune rurale de Talatamaty.

Les réponses collectées attribuent à la commune rurale de Talatamaty des progrès perceptibles. Dans les détails, cette appréciation est surtout dû au fait que la commune rurale de Talatamaty a réussi à mettre en œuvre certains des projets promis, comme la réhabilitation des voies et des chemins par exemple. Les discours des politiciens lors des périodes électorales font souvent étalages de projet très ambitieux, et cela même au niveau des élections communales. Mais ces discours sont, pour la majorité, des promesses en l'air qui ne seront jamais concrétisées. Lorsque les promesses sont concrétisées, c'est au plus grand

plaisir de la population locale. D'un autre côté, une autre grande partie des enquêtés a répondu ne percevoir qu'un faible progrès de la commune rurale de Talatamaty, sans doute que la commune n'a pas mis en œuvre les projets qui allaient avoir un impact significatif sur la vie de ces administrés. Cela montre à quel point, même au niveau d'une commune, les élu locaux doivent faire preuve de savoir faire en matière de gouvernance, un concept souvent remis en cause, pourtant indissociable au développement local.

**Figure 3 Types de problème perçus par les administrés**



Source : Enquête personnelle 2016

Le graphique ci-dessus présente les réponses obtenus lorsque nous avons demandé au enquêtés quels étaient les problèmes rencontrés par la commune rurale de Talatamaty. Le nombre de réponse est supérieur au nombre d'observation car la question est à réponse multiple.

Les problèmes évoqués par les répondants étaient très diversifiés, c'est pourquoi nous avons regroupé les réponses en quatre catégories : sociaux, politiques, économiques et autre.

Sur 50 observations, les répondants ont évoqués des problèmes d'ordres sociaux, propre à leur fokontany dans certain cas, et concernant toute la commune dans d'autre cas. Par exemple, au niveau de l'insécurité qui règne dans certains quartiers et dans lesquels des pillages et des actes de banditisme ont lieu, ou bien en rapport avec cette insécurité l'obscurité de certaines voies le soir venu, ainsi que la gendarmerie qui se trouve encore trop loin.

Les problèmes d'ordre politiques sont les moins évoqué, sans doute que les administrés n'aiment pas trop en parler. Toutefois certaines réponses ont porté sur certaines pratiques des dirigeants de la commune que les administrés n'apprécient pas vraiment. Dans le cadre du développement local, les élus devraient prendre en compte les conditions de la population qu'ils ont à leur charge pour mieux orienter les actions vers les priorités. Mais il s'agit d'un sujet encore délicat que les enquêtés n'aiment pas trop évoquer.

Les problèmes d'ordre économique sont les plus cités après les problèmes sociaux. Les mécontentements évoqués se rapportent au mauvais état de certaines infrastructures (tsena, lavoir commun, école, centre de santé,...). Il est important de noter que certains services comme les écoles publiques ou les CSB sont des institutions dont la gestion se fait avec les ministères concernés, donc n'étant pas à l'unique charge de la commune rurale de Talatamaty. Parmi les réponses obtenues, nous avons également retenu le fait que la commune rurale de Talatamaty n'occupait pas assez sa population locale qui comprenait beaucoup de jeune, à travers des projets par exemple. Mais ce genre d'action est difficile à entreprendre sans un partenariat puissant car la commune ne dispose pas d'autant de ressource.

Les autres problèmes évoqués par les répondants sont très variés. Certain rapportent le niveau scolaire des écoles œuvrant dans le territoire, d'autre rapporte l'inactivité des jeunes, d'autre parle de l'insalubrité du « tsenan'ny tantsaha »,....

La commune rurale de Talatamaty a des problèmes qui lui sont propre, les dirigeants locaux devraient tenir compte de comment se positionne la population locale vis-à-vis de tous ces points que nous avons évoqués avant d'entreprendre une action. Ces points sont à considérer si une commune veut initier un réel développement local.

**Tableau 11 Suggestions avancés par les administrés**

<b>SUGGESTIONS</b>	<b>Nb. cit.</b>	<b>Fréq.</b>
Amélioration des pratiques politiques	16	28%
Amélioration de l'organisation administrative	53	93%
Prise en compte et implication des administrés	47	83%
Egalité des administrés face à l'administration	11	19%
<b>TOTAL OBS.</b>	<b>57</b>	

Source : Enquête personnelle 2016

Le nombre de réponse est supérieur au nombre d'observation car la question était posée ouvertement et les répondants ont cité plusieurs réponse.

Le tableau ci-dessus synthétise les réponses des administrés lorsque nous leur avons demandé d'avancer des suggestions pour améliorer la commune rurale de Talatamaty.

Les principales suggestions avancées se rapportent à l'organisation de la commune. La manière dont nous a été présentée la commune rurale de Talatamaty rapporte pourtant que celle-ci se trouve bien structurée. La raison qui pousse les répondants à insister sur ce point vient du fait que, en cette période, les personnes se ruent vers les administrations pour faire les papiers relatifs au titre foncier car la partie de cette opération la plus coûteuse est désormais gratuite jusqu'à la fin de l'année d'après le Président de la République. Cependant, cette opération comprend beaucoup d'étapes complexes, à tel point que ceux qui sont venus pour des papiers plus simples se sentent parfois lésés. Pour chaque type de papier administratif, la commune rurale de Talatamaty dispose d'un service propre, mais lorsque les demandent affluent, il est normal que le service traîne un peu. Dans les administrations, pour le cas du premier arrondissement par exemple, il est assez courant de voir des personnes qui font la queue pendant des heures dans les divers services, cela pour dire qu'en ce moment les administrations sont submergées.

Les enquêtés ont également évoqué la prise en compte des administrés dans la gestion du la commune. Pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, il semblerait qu'elle n'ait pas assez d'information sur la population qu'elle administre. Effectivement, lors des

recherches relatives à la monographie de la commune rurale de Talatamaty, les informations sur la population locale ont été très difficiles à obtenir et leur fiabilité pose encore question d'après les responsables. C'est une variable fondamentale pourtant dans le cadre du développement local, car comment peut-on opérer des actions de développement sur la population locale si les informations sur celle-ci sont sommaires. C'est un problème que connaît tout le pays en ce moment, le dernier recensement général de la population remonte à 1993, et depuis le nombre de la population malgache est le résultat de projection des techniciens de l'INSTAT. Pour l'élaboration du PCD, chaque commune devrait avoir des informations précises sur la population locale, pour déterminer les faiblesses et les forces potentielles pouvant être exploités, et mettre en œuvre les projets adéquats

Les réponses les moins citées portent sur l'amélioration des pratiques politiques des élus locaux ainsi que sur l'égalité des usagers au sein du service administratif. En ce qui concerne les pratiques politiques, les dirigeants à Madagascar font toujours l'objet de mécontentement de la population, il s'avère que les promesses pré-électorales ne soient jamais concrétisées entièrement une fois le candidat en place. Lors des dernières élections communales de 2015, beaucoup de parti politique connus (TIM, HVM et MAPAR) ont avancé leurs candidats pour la commune rurale de Talatamaty, avec chacun ses propres projets tous aussi ambitieux les uns que les autres. Mais ce fut un candidat indépendant qui remporta les élections, et ce sont ses projets de développement qui sont adoptés en ce moment. La concrétisation des projets pour la commune rurale de Talatamaty ne sont pas aussi évidents comme nous l'avons déjà vu auparavant.

Les usagers du service administratif de la commune rurale de Talatamaty, ayant des papiers différents à faire, il paraît normal que le traitement de leur dossier soit différent, car certains méritent plus d'attention que d'autres. Mais dans certains cas, il se trouve que le traitement des usagers soit différent pour d'autres raisons : par exemple les dessous de table pour accélérer le dossier. Pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, nous n'avons rien remarqué de ce genre, mais ce sont des récits assez courants au niveau des administrations. Lorsqu'on fait des papiers compliqués dans les administrations, on nous rappelle l'existence d'une voie normale et d'une voie accélérée. Ce genre de pratique est contraire à l'éthique des administrations, mais pourtant devenu systématique pour les usagers, surtout si leur dossier est compliqué.

#### 4- Vie communautaire

**Tableau 12 Niveau de participation à la vie communautaire**

<b>TAUX DE PARTICIPATION A LA VIE COMMUNAUTAIRE</b>	<b>Nb. cit.</b>	<b>Fréq.</b>
Faible	12	21%
Moyen	26	46%
Fort	19	33%
TOTAL OBS.	57	100%

Source : Enquête personnelle 2016

Ce tableau présente le taux de participation à la vie communautaire des administrés sur lesquels s'est portée notre enquête.

Afin de mesurer le niveau de participation à la vie communautaire des enquêtés, nous leur avons demandé de répondre en fonction de : leur participation aux cotisations diverses au niveau des fokontany, leur participation aux divers travaux communautaire (asa fanadiovana faobe), ainsi que leur position vis-à-vis des impôts et taxes locaux.

La réponse la plus citée est un taux de participation moyen à la vie communautaire (46%), puis un taux de participation fort (33%). L'implication de la communauté à la vie de la commune est fondamentale si nous voulons parler de développement local. En effet, comment une communauté peut initier son propre développement si elle ne tient pas compte du sort de la vie communautaire.

12 réponses ont admis avoir une faible implication envers la vie communautaire. Effectivement, la contrepartie de cette implication envers la communauté n'est pas forcément évidente, par exemple les retours des impôts et des taxes. De ce fait, la participation à la vie communautaire est plus vue comme une action contraignante pour ne pas se faire sanctionner par la communauté, qu'un réel facteur de bien être de celle-ci. Au niveau de la collectivité, cette conception constitue un blocage pour son développement car cela remet en cause la

volonté de collectivité à initier son développement. Nous ne pouvons pas parler de développement local si la population locale n'adhère pas à cette vision.

## CONCLUSION

De cette analyse, nous pouvons déduire que la commune rurale de Talatamaty présente en quelque sorte le modèle idéal d'une collectivité décentralisée. L'autonomie dont celle-ci fait preuve en ce qui concerne d'assurer son fonctionnement, de constituer elle-même son budget, de concevoir des projets de développement et de gérer les affaires locales montre à quel point la commune rurale de Talatamaty est effective en tant que CTD. Dans le cadre de l'exercice de son administration, la commune rurale de Talatamaty est pleinement en règle vis-à-vis des textes qui régissent les collectivités décentralisées.

Les enquêtes menées auprès du service administratif ont révélé que le personnel était bien intégré par rapport à leur travail. Toutefois, les problèmes que connaissent actuellement le milieu professionnel malgache poussent les employés à adopter une certaine conception du travail. En effet, le travail suscite exclusivement un intérêt dans la mesure où la contrepartie est le salaire. L'idée d'adhérer aux objectifs de l'entreprise est une conception éloignée de ce que les employés attendent de leur travail et cette conception se rencontre dans des secteurs d'activités diverses.

En ce qui concerne la position des administrés par rapport à l'administration qui s'exerce sur eux, les opinions sont plutôt moyennes. Cela avait révélé que d'une certaine manière, l'attention que les individus accordaient à la communauté était de moins en moins importante. Actuellement, nous vivons dans un monde de méfiance, à un tel point que même la cohésion sociale au sein d'une communauté finit par disparaître. Dans la société malgache traditionnelle pourtant, cette cohésion était plus forte, et entreprendre des actions communautaires était plus facile. Cette cohésion au niveau communautaire est pourtant requise pour initier un développement local.

## **PARTIE III : DISCUSSIONS ET SUGGESTIONS**

## **PARTIE III : DISCUSSIONS ET SUGGESTIONS**

### **INTRODUCTION**

Cette dernière partie sera centrée sur les discussions à propos des différentes thématiques que nous avons évoquées, ainsi que sur les réalités que nous avons pu observer sur le terrain.

Si pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, la décentralisation est plus ou moins bien instaurée, ce processus présente tout de même certaines incohérences. Pour ce que nous avons pu observer, ces lacunes sont moindres, mais d'autres éléments attestent de la présence de lacunes dans la mise en œuvre de la décentralisation et permettent de dire que celle-ci n'est pas effective.

En ce qui concerne les aspects organisationnels des administrations, pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, la structure de l'organisation est propre à celle-ci. La principale activité des collectivités décentralisées porte sur l'exercice de cette administration sur le territoire, et à cet effet nécessite une organisation de la collectivité. Nous pouvons également toucher quelques mots sur l'efficacité d'organisation des administrations. C'est surtout au niveau des services qu'elles délivrent que les administrations font le plus souvent l'objet de critiques de la part des usagers.

La mise en place d'un développement local est la finalité de la décentralisation. Mais pour initier le développement à la base par les collectivités locales. Il faudrait qu'elles témoignent d'une certaine volonté à outre passer les difficultés potentielles et faire preuve de plus de cohésion au niveau communautaire.

Les discussions que nous allons faire sur ces thématiques vont nous permettre de faire une analyse prospective et ainsi d'avancer des propositions face aux divers problèmes rencontrés.

## CHAPITRE VI : DISCUSSIONS

### 1- La décentralisation

#### 1.1- La commune rurale de Talatamaty vis-à-vis du PCD et du FDL

La manière dont la commune rurale de Talatamaty montre à quel point elle s'est intégré dans le processus de décentralisation. Effectivement, en se référant à la loi 2014-018 qui porte sur cette décentralisation, la commune rurale de Talatamaty s'y conforme entièrement.

La décentralisation est un processus mis en place en vue d'initier le développement local à la base, de la part des circonscriptions administratives que sont les régions, districts et communes. C'est une politique de développement qui part de l'autonomisation des collectivités de base même. Il convient de faire remarquer ici que la décentralisation part du principe d'autonomisation des CTD et non de l'indépendance de celles-ci, car les CTD peuvent faire preuve d'autonomie dans la gestion de l'ensemble de leur territoire, mais elles restent rattachées à l'Etat central qui fixe les modalités de cette autonomie et reste donc le principal décideur.

La loi sur la décentralisation octroie au CTD une pleine autonomie dans leur propre gestion, et préconise une autonomie financière de ces dernières. La commune rurale de Talatamaty, nous a montré qu'elle était entièrement autonome dans sa gestion du territoire, elle dispose d'une organisation bien structurée orientée vers le développement local. Sur le plan financier, la commune rurale de Talatamaty dispose d'un plan budgétaire annuel qui délimite les recettes et les dépenses de celle-ci en vue d'assurer son fonctionnement. Malgré quelques soucis mineurs, la commune rurale de Talatamaty est plus ou moins autonome, elle est capable d'assurer à elle seule son fonctionnement.

Un point qui a retenu notre attention sur la commune, est le fait qu'elle ne dispose pas d'un plan communal de développement. A la place, il y a les projets de développement du maire que la commune va essayer de concrétiser par elle-même avec l'aides de partenaires. La commune rurale de Talatamaty reçoit une aide de la part de l'Etat, mais pas à titre de Fond de Développement Local, d'autant plus que cette aide n'est pas très significative.

Pour la commune rurale de Talatamaty, son appréciation par rapport à la décentralisation ne peut être que positive, elle fait preuve d'autonomie dans sa gestion du territoire et sur le plan budgétaire, elle assure elle-même son fonctionnement. L'aide que l'Etat fournit à la commune ne constitue pas la base de son fonctionnement et elle ne s'est pas dotée d'un FDL mais entreprend tout de même des projets de développement dont certains commencent à voir le jour.

Une question se pose alors, les aides octroyées par l'Etat ou le FDL sont-elles vraiment pertinentes pour initier le développement local au niveau des CTD ? Cette question se pose parce que ces dotations ne sont pas vraiment significatives et que la décentralisation préconise l'autonomisation des CTD sur le plan financier.

### **1.2- Budget octroyé au Collectivité Territoriale Décentralisée**

L'article 1 de la loi n°2015-024, le Comité Local de Développement « est doté par l'Etat de 400 000 000 d'Ariary sans compter les finances publiques locales présentées en recette et en dépense » ; selon l'alinéa 3 du même article, « dans le district ou circonscription où il y a deux députés ou plus de vingt (20) Communes où la population est supérieure ou égale à 250.000 habitants, la dotation est doublée ».

D'après ces textes, les CTD devraient donc jouir d'une aide relativement conséquente selon les conditions propres à chaque CTD. La dotation faite par l'Etat a cependant varié depuis sa mise en place. En 2008, il a été décidé que les 1546 communes seraient dotées d'au moins l'équivalent de 35000 dollars d'après une interview du président d'alors. En 2011 le financement du FDL était à 9 milliards 76 millions d'Ariary.

D'une manière générale, les fonds prévus pour les CTD varient d'une année à l'autre, et avant de parvenir aux communes, doivent passer par plusieurs étapes. Toutefois, malgré les montants qui sont alloués à titre d'aide aux collectivités décentralisées, celles-ci se plaignent toujours du fait que l'aide qui leur parvient n'est même pas suffisante pour assurer leur fonctionnement, à l'exemple de la commune rurale de Talatamaty, même si l'aide qu'elle perçoit n'est pas à titre du FDL.

Dans la logique de décentralisation, les fonds octroyés par l'Etat au profit des CTD ne devraient pas constituer le fonctionnement de ces dernières mais un soutien pour les projets de développement que chaque commune devrait entreprendre. Mais au niveau des communes, le FDL est souvent perçu comme un dû pour son fonctionnement et ses projets de développement, ce qui renvoie à une dépendance envers l'Etat central.

Il est vrai que pour mettre en œuvre le développement il faut un minimum de moyen, mais de toute évidence, l'Etat ne peut couvrir les besoins de toutes les CTD, et nous nous demandons de ce qu'il en est de la volonté réelle des CTD à être autonome.

Le 26 décembre 2015, la HCC après avoir porté une étude de constitutionnalité sur la loi N°2015-024 portant octroi de Fonds Local de Développement au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées de base, celle-ci a décrété cette loi anticonstitutionnelle. De ce fait, l'octroi du FDL sera reconsidéré pour cette année.

### **1.3- Effectivité de la décentralisation**

La décentralisation est un moyen de rendre l'Administration plus effective en la réduisant à une échelle plus petite : régionale ou communale. A chaque collectivité territoriale décentralisée doit correspondre une certaine autonomie dans l'administration de la collectivité. Une autonomie et non une indépendance, car l'Etat reste en fait le seul maître : « L'État dispose seul du pouvoir de réglementation générale. Il fixe par les lois et règlements les conditions d'exercice par les CTD de leurs compétences » (article 17 loi 2014-018).

Quelles autorités peuvent alors être octroyées aux CDT dans l'administration de la collectivité. En effet, bien que l'article 27 et 28 étayent en détails les compétences propres à chaque commune, l'Etat reste toujours principal décideur malgré ces dispositions. L'autonomie d'action des élus locaux est ainsi réduite à une simple faveur octroyée par le pouvoir central qui surveille ces actions et peut les limiter. Nous avons eu l'occasion d'assister à ces interférences de l'Etat dans les affaires des CTD, à l'exemple de la suspension du maire de la commune urbaine d'Antsiranana en avril 2016 qui s'est faite par un arrêté du ministre de l'intérieur.

La loi organique prévoit que le transfert des compétences entre l'État et les CTD ne se fera qu'au fur et à mesure de la capacité des CTD. Mais sur quels critères et dans quelles conditions l'État central « décidera »-t-il qu'une CTD a la capacité de se gérer ? Donc, le transfert ne sera pas identique sur l'ensemble du territoire.

Enfin, la loi organique n° 2014-018 dispose que « les transferts de compétences doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'État aux CTD des ressources matérielles et financières nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi » (articles 25 et 45). Or, l'Etat ne fournit pas assez de ressources aux CTD. A l'exemple de la CUA qui encaisse le blâme pour la détérioration des infrastructures urbaines alors qu'aucune subvention de l'État central n'est fournie à celle-ci.

Les faits que nous avons étalés montrent à quel point la décentralisation n'est pas encore assez effective à Madagascar. La loi 2014-018 est une révision de la loi n°93-005 qui portait aussi sur la politique de décentralisation à Madagascar en vue d'amélioration, mais dans la pratique les problèmes persistent.

## **2-L'administration**

### **2.1- Personnel**

Pour ce nous avons pu remarquer pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, les employés sont plutôt bien intégrés dans leur travail. Ils sont liés par leur travail par des contrats synallagmatique, à l'exception de quelques employés qui ont un statut de fonctionnaire tout en travaillant pour la commune.

Dans le cadre de la décentralisation, les CTD devraient être capables de mettre au point une organisation propre à chacune d'entre elles, de la gérer elles mêmes et d'en assurer la pérennité et le bon fonctionnement. Les fonctionnaires qui travaillent au niveau de la commune rurale de Talatamaty sont là en raison du transfert de compétence progressif entre l'Etat et les CTD. La commune a donc à son actif un personnel divisé en ce qui concerne leur statut. En contexte organisationnel, il est évident que cette catégorisation ait une incidence sur la perception que les employés ont de leur travail. La perception qu'un fonctionnaire a de son

travail n'est pas la même que d'un individu lié par un contrat à durée déterminée, même les logiques sont différentes.

Le statut de fonctionnaire est souvent vu comme une situation des plus confortables compte tenu du fait que l'emploi se fait rare à Madagascar, et que l'on peut difficilement perdre son emploi en étant fonctionnaire. Les concours administratifs qui attirent à chaque fois des centaines, voire des milliers de candidats montrent à quel point le statut de fonctionnaire est prisé. Actuellement, c'est cette logique qui motive les individus à s'orienter vers le fonctionnariat.

Au sein de la commune rurale de Talatamaty donc, le personnel est majoritairement composé de travailleurs contractuels. L'enquête que nous avons menée sur eux révèle que chaque individu a sa logique et ses attentes vis-à-vis du travail qu'il fait. La décentralisation étant un processus visant à initier un développement local, il est normal que le personnel de la commune rurale de Talatamaty soit constitué par des résidents de la commune. Mais pour les employés que nous avons enquêté, très peu d'entre eux nous laisse suggérer que le personnel a conscience de l'importance de leur travail pour la communauté. En adoptant la théorie de l'acteur stratégique, les motivations d'un individu dans une organisation ne sont pas forcément conformes à la logique de l'organisation, mais pas forcément contradictoires. Ainsi, les employés ont par exemple évoqué la rémunération comme premier facteur de motivation de leur travail et n'ont pas évoqué le développement de la commune, mais pour l'organisation c'est surtout la prestation de chaque employé qui compte pour son bon fonctionnement.

## **2.2- Services**

Pour le cas de la commune rurale de Talatamaty, le service administratif est à la disposition des usagers. Le service administratif met à disposition des prestations diverses qui nous ont permis de réaliser une enquête auprès des administrés de la commune. D'une manière générale, les administrés ont une appréciation moyenne des services de la commune et de celle-ci même.

Pour le cas de commune rurale de Talatamaty, les services proposés ont été jugés de qualité moyenne par les usagers. Toutefois, les administrations à Madagascar ont une certaine mauvaise réputation en ce qui concerne les services qu'ils proposent. Dans certains cas, la mauvaise qualité du service est justifiée, mais dans d'autre elle est le résultat de mauvaise

pratique au sein des services administratifs. Ces mauvaises pratiques portent souvent atteinte au droit d'égalité entre les usagers, car certains sont privilégiés au détriment des autres pour un même service. D'après Transparency International, un organisme qui œuvre contre la corruption, l'administration à Madagascar constitue un des domaines les plus corrompus. En effet, de nombreux faits se rapportant à cette pratique au niveau des administrations sont rapportés. Cette pratique est tellement courante, que les personnes qui doivent se rendre dans les administrations pour faire des papiers doivent s'y préparer. Les usagers des services administratifs n'apprécient pas cette pratique même si ils y sont tentés parfois, d'autant plus que la corruption nuit à l'image de l'administration.

### **2.3- Les maux de l'administration**

L'administration malgache présente des lacunes qui sont difficiles à cacher, nos investigations nous ont permis d'en déceler quelques unes. Un article paru dans le journal Midi Madagasikara en date du 4 Mars 2014, page 3 a retenu notre attention. L'article, faisait référence au fait que l'administration publique souffrait de maux. Les sujets évoqués par l'auteur de cet article révèlent des points que nous n'avons pu approfondir dans nos investigations.

D'après cet article, politisation, lourdeur administrative et mauvaise qualité de service, corruption, absentéisme, l'administration publique malgache est rongée par des maux que les régimes successifs n'ont pas réussi ni à assainir ni à améliorer à un niveau acceptable.

Les services publics ne répondent pas aux attentes de la population et cela dans divers domaines (santé, justice, éducation, sécurité, etc.) amenant les administrés à voir d'une manière négative de l'administration. L'administration publique malgache, caractérisés par une mauvaise qualité des services rendus par l'administration et un absentéisme élevé. En effet, un taux d'absentéisme élevé observé dans l'administration, influe sur la productivité des services publics du fait de l'absence de nombreux fonctionnaires de leur poste au moment où les administrés ont besoin de leurs services. Ce genre de pratique conduit vers la perte de confiance des administrés envers l'appareil étatique.

La politisation a mené vers une perte de certaines valeurs essentielles aux hauts fonctionnaires de l'administration tels que le sens de l'Etat et du service public, fondées sur la responsabilité, la neutralité, la performance et le désintéressement. La politisation « influence

le mécanisme d'accès à la haute fonction publique » et « les écoles nationales et instituts publics ne constituent plus les plates-formes privilégiées d'accès à des hautes fonctions » (Documentation d'orientation stratégique).

La corruption est sans doute le plus grand fléau qui détruit l'image l'administration. En effet, la gestion des ressources et la gestion de l'argent public manque de transparence. La pratique de la corruption touche plus de la moitié des administrés qui ont recours aux services des agents de l'Etat. Les administrés se plaignent de devoir payé un pot-de-vin pour accélérer le processus en leur faveur, certains estiment même que cette pratique est le seul moyen d'obtenir satisfaction.

#### **2.4- Gouvernance locale**

Outre la proposition de service administratif, la commune rurale de Talatamaty a également le devoir d'administrer son territoire. La manière dont la commune rurale a été présentée montre à quel point la commune est effective dans l'exercice de sa gouvernance. Dans le cadre du développement local, la commune s'y atèle du mieux qu'elle peut.

Du point de vue des administrés, la commune n'a pas encore mis en œuvre des projets de développement significatifs qui ont eu des répercussions apparentes sur leur vie. Dans le cadre d'une bonne gouvernance locale, les collectivités territoriales doivent être capables de gérer les attentes de la population locale au même titre que les dirigeants du pays doivent être capables de répondre aux attentes de la population. Avant d'y parvenir, il faut au préalable tout au moins s'informer sur la population, une étape que le gouvernement ne suit pas. Au niveau d'une commune, les dirigeants devraient tenir compte de cette population et l'étudier en détail, afin de mieux orienter les actions à entreprendre, et faire appel au potentiel humain disponible afin de mieux impliquer la population. La commune rurale de Talatamaty reconnaît ne pas avoir d'information à jour sur sa population. Les jeunes, les femmes, les agriculteurs,..., peuvent tous constitués des ressources importantes si ils y sont encouragés. La décentralisation porte sur la capacité des CTD à valoriser les ressources inexploitées à leur disposition, le PCD, doit d'ailleurs mettre en avant un potentiel inexploité au niveau de la localité pour être convaincant.

En ce qui concerne les pratiques politiques au niveau des CTD, pour la commune rurale de Talatamaty, la mairie a motivé plusieurs partis politiques lors des élections de 2015, ce qui est à peu près le cas de toutes les communes. En terrain démocratique, décentralisation et politique vont toujours de pair pour que le pouvoir sur l'ensemble du territoire ne soit pas centralisé par un seul régime. Mais la gouvernance n'est pas entièrement attribuée à la collectivité locale. En effet, la loi sur la décentralisation précise que sous certaines conditions fixées par la loi l'Etat peut intervenir dans les affaires des CTD. Pour la commune rurale de Talatamaty par exemple, elle est traversée par une route nationale et presque entièrement coupée par un lac, ses éléments ne sont de sa compétence et c'est l'Etat qui gère cette route et ce lac. De même, les instituts scolaires publics et les instituts sanitaires publics sont cogérés avec les ministères concernés.

### 3- Position des administrés

Lorsqu'on parle de développement local, il paraît normal que la population locale, jusqu'à la plus élémentaire soit concernée. La population locale devrait donc être stricte en ce qui concerne leur communauté. Les enquêtes que nous avons menées auprès des administrés de la commune rurale de Talatamaty montrent que la population locale avait un taux de participation moyen à la vie communautaire pour la majorité des réponses obtenues.

Au niveau des communautés, il semblerait que ce souci de la vie communautaire ait perdu de l'intérêt. Déjà en ce qui concerne le paiement des impôts et des taxes, étant donné que le retour de ces prélèvements obligatoires n'est pas apparent pour l'individu, il n'en trouve pas l'intérêt. C'est ainsi qu'actuellement beaucoup de personnes essaient d'éviter les impôts et les taxes et ainsi finissent par atterrir dans le secteur informel. Cette culture de l'intérêt public ou l'intérêt commun n'est plus aussi bien vécue qu'elle l'était dans la société malgache traditionnelle.

Les travaux, réunions et cotisations communautaire au niveau des fokontany sont aujourd'hui présentés comme des obligations. La consolidation des liens entre les membres d'un même fokontany à travers ces activités n'est plus aussi apparente car dans certains cas, des personnes évitent toute activité communautaire et préfèrent payer les pénalités qui correspondent à la non-participation aux réunions ou travaux communautaires.

Pourtant, pour initier un développement local, il faut que la population présente un certain niveau de cohésion et que les dirigeants soient impartiaux dans leurs décisions. C'est l'intérêt général qu'il faut regarder en premier. Il n'est pas rare de rencontrer au sein d'une même circonscription une différence de traitement flagrante entre les administrés de la part de l'administration. Par exemple lorsque certains quartiers sont bien entretenus alors que d'autres servent de dépotoir. Les administrés devraient être traités de la même manière car la différence de traitement risque de diviser davantage la population locale et de faire disparaître la cohésion, qui est pourtant une des bases du développement local.

## CHAPITRE VII : SUGGESTIONS

### **1- Une décentralisation plus effective**

#### **1.1- Dispositions prises par le gouvernement**

Un environnement, cadre favorable aussi bien sur le plan institutionnel que sur le plan du renforcement des capacités sont nécessaires pour mettre en œuvre une décentralisation effective. Il s'agit notamment de l'amélioration des cadres juridiques et réglementaires ainsi que l'opérationnalisation des institutions d'appuis des collectivités territoriales décentralisés.

En février 2016, le gouvernement a lancé le Projet Inclusif et de Décentralisation. Le Projet de Développement Communal Inclusif et de Décentralisation de la Coopération Allemande à Madagascar est prêt à accompagner ces communes dans l'amélioration de la Gouvernance Locale. Ainsi, l'approche adoptée par le Projet ne sera pas une approche standard mais différenciée selon l'analyse des effets de leviers nécessaires pour un développement local correspondant au contexte des communes cibles.

#### **1.2-Une meilleure gestion**

Les maires des CTD dans tous le pays se plaignent souvent du manque de liquidité, et demandent une augmentation des subventions allouées par l'Etat central. Or le gouvernement a affirmé que les CTD peuvent subvenir à leurs besoins sous condition d'une meilleure gestion.

Jusqu'en 2013, chaque commune recevait une subvention de 11 million d'Ariary par an, une somme qui ne couvrait même pas le salaire du personnel. En 2014, les subventions ont été réduites à 5 million d'Ariary, juste à titre de soutien annexe aux communes malgaches. Les équipes communales devaient exploiter les ressources respectives des collectivités pour subvenir à leurs besoins. Le problème provenait d'une mauvaise gestion et une inobservation des lois, et non des subventions du pouvoir central.

La décentralisation était déjà effective, mais avait besoin d'une amélioration, d'une réorganisation des structures et d'une application par les responsables des CTD.

Des dispositions pour une meilleure coordination entre les responsables des CDT, l'Administration et les forces de l'ordre ont été prises. Les districts auraient davantage de pouvoirs de décision en matière de maintien de la sécurité, et les communes plus d'autonomie financière. Les maires élus devront également suivre un cursus de formation pour le renforcement de compétence.

### **1.3- Une considération des lois**

La loi 2014-018 fixant les modalités pour les collectivités territoriales décentralisées suit une logique orientant ces dernières vers la prise de responsabilité qui va les amener vers leur auto gestion et leur auto développement. Mais dans certaines circonstances, les textes législatifs relatifs à la décentralisation nous poussent à nous poser des questions sur la pertinence de ces textes compte tenu des réalités.

A propos de l'article 17 de la loi 2014-018 qui stipule que : « L'État dispose seul du pouvoir de réglementation générale. Il fixe par les lois et règlements les conditions d'exercice par les CTD de leurs compétences ». En effet, jusqu'à quel point les CTD sont autonomes dans la gestion de leur propres affaires ? Cette loi sous entend également que l'Etat peut intervenir à partir du moment où ça l'arrange dans les affaires des CTD.

Les articles 25 et 45 de cette même loi dispose que « les transferts de compétences doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'État aux CTD des ressources matérielles et financières nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi ». Les ressources financières allouées au CTD par l'Etat sont juste à titre de soutien annexe, car ils ne sont même pas suffisants pour assurer le fonctionnement des communes. Pourtant d'après ce texte, c'est l'Etat qui devrait prendre en charge l'installation des CTD jusqu'à ce que celles-ci soient opérationnelles.

## 2- L'administration

Quelles réformes administratives seraient nécessaires pour accompagner le développement et la démocratisation du pays? A travers la lecture d'un article de Louis-Marie KAKDEU sur l'administration en Afrique, nous nous sommes rendu compte que l'administration à Madagascar souffrait des mêmes maux. Les solutions proposées sont tout aussi applicables pour le cas de l'administration malgache.

Le premier grand chantier de réforme administrative auquel l'Afrique devra faire face est celui de la dépolitisation de l'administration. Dans un département ministériel par exemple, la coloration politique de la majorité des fonctionnaires (autorités administratives) est fonction de la coloration politique du ministre (autorité politique) puisque ce dernier nomme ses soldats électoraux à des postes administratifs au mépris des exigences de performance. Il convient de séparer le niveau politique (stratégique) du niveau administratif (opérationnel) pour permettre à l'administration publique de servir l'intérêt général. Cela passe par l'adaptation du cadre juridique aux exigences de neutralité et le renforcement des garanties institutionnelles devant servir de recours pour excès de pouvoir.

Le deuxième grand chantier est celui de la gestion des ressources humaines dans l'administration publique. En l'état, le recrutement des fonctionnaires se fait par concours d'entrée dans les écoles de la fonction publique dont les modules de formation ne sont pas toujours adaptés aux besoins actuels de l'État et dont les produits formés ne sont pas toujours les plus compétitifs sur le marché du travail. Par exemple, il est contre-productif de rejeter le titulaire d'un Master en administration publique (MPA) délivré par une école mondialement réputée, pour la simple raison que seuls ceux issus des écoles d'administration de la nation peuvent occuper le poste en question. Et ce bien que les établissements nationaux soient beaucoup moins capées. En clair, l'administration publique ne recrute pas toujours les meilleurs et ne prévoit pas toujours la possibilité de capitaliser les expériences internationales.

Le troisième grand chantier de réforme est celui du pilotage et de l'évaluation systématique des politiques publiques. Il s'agit de repenser et d'adapter la Nouvelle Gestion Publique (introduction des objectifs et des indicateurs de performance) dont on parle depuis la fin des années 1990, mais a été engloutie par le poids de la bureaucratie. Pour l'instant, on continue d'enregistrer une trop grande spécialisation par fonction, un système de coordination

et d'évaluation de services assuré par la hiérarchie (politique), une trop grande centralisation des décisions, un système de promotion uniquement interne, etc

Il convient de développer plutôt la responsabilisation ou la mesure des résultats (rentabilité, efficacité, efficience, qualité des services) en suscitant la compétitivité et la productivité à l'intérieur du service public et en appliquant le principe d'efficience économique dans l'utilisation des ressources et dans la recherche de l'innovation pour la fourniture des services publics.

Le quatrième grand chantier de réforme est celui du management de l'information et des documents administratifs. Pour l'instant, les modes de production, de classement, de recherche, d'archivage ou de diffusion des informations et des documents administratifs sont contre-productifs. Un agent public perd en moyenne deux heures par jour dans la recherche de l'information au milieu d'une montagne de dossiers. Cela rallonge énormément le temps que prend les procédures qui finissent par être abandonnées pour certaines. Cela influe considérablement sur la performance administrative. Une meilleure gestion de l'information administrative augmenterait aussi la transparence nécessaire à la bonne gouvernance. Cela passe par la décongestion du circuit de l'information administrative et le développement d'une politique proactive d'archivage physique et électronique. Mieux, il s'agit de la numérisation et de la gestion électronique des documents administratifs.

Le cinquième grand chantier de l'administration africaine est celui de la contractualisation, de l'externalisation et de la délégation des tâches administratives suivant les principes de subsidiarité, d'efficacité et d'efficience. En l'état, l'administration publique est lourde et très onéreuse. Le poids de l'organisation publique asphyxie le système économique. Un ingénieur par exemple se retrouve en retard dans son travail à cause de ses obligations administratives (comptabilité, logistique, ressources humaines, affaires juridiques, etc.). Il convient d'alléger l'organisation publique et d'externaliser (contrats de prestation) l'essentiel des prestations administratives en vue d'accroître la concentration sur le cœur même du métier et les gains d'efficience directe (réduction des dépenses de fonctionnement et/ou accroissement de la productivité), les gains d'efficience indirecte (réduction des interventions de l'Etat), les gains d'efficacité managériale (management systématique des résultats, possibilité de mettre en place des démarches de changement), les gains d'efficacité comptable (uniformisation comptable, augmentation de la maîtrise du budget).

### 3- Apports de la recherche

#### 3.2-Renforcement du cadre juridique

Pour ce que nous avons pu remarquer, Madagascar est riche en termes de textes législatifs et de lois. Ces textes et ces lois sont la transcription écrite des règles qui régissent notre société et le système judiciaire malgache essaie de les réajustés en fonction des réalités vécues par la société malgache.

Nous insistons sur le renforcement de ce cadre juridique car c'est ce cadre qui retrace le mieux les règles de fonctionnement de notre société. Mais le domaine du droit est encore un champ d'étude à part dans lequel la majorité de la population ignorent les détails. De plus, même en connaissance des règles écrites, à Madagascar de nombreux récits rapporte l'infraction courante des lois. Comme le dit l'adage si bien connu : « les règles sont faites pour être enfreintes ». L'infraction des règles touche à peu près tous les niveaux de la société : dans le milieu professionnel par exemple, les organismes œuvrant pour la promotion de l'humanité dans le travail rapportent des abus de la part des employeurs dans des secteurs d'activités particuliers, des pratiques qui ont cours assez souvent et pourtant contraire au droit du travail. En raison de la situation de pauvreté et de l'insuffisance du travail, les employés n'ont d'autre choix que de se conformer à ces infractions au code du travail et préfèrent garder le silence.

Mais dans d'autres circonstances, se sont parfois les lois qui ne correspondent pas à la réalité. A l'exemple de la dotation d'autonomie contredit par le fait que l'Etat peut tout de même interférer à sa convenance dans les affaires des collectivités décentralisées.

Pour une décentralisation effective, le cadre juridique concernant ce processus doit être renforcé mais aussi le cadre des autres domaines connexes comme le droit du travail ou le droit administratif. Ce sont des domaines qui s'interpénètrent, le mauvais fonctionnement des uns a une incidence sur le fonctionnement des autres. Par exemple, dans la mesure où les communes doivent employer la population locale, ce processus doit être conforme au code du travail, sans quoi la commune œuvrerait dans l'illégalité.

### **3.2- Spécificité des collectivités décentralisées.**

Chaque commune a ses spécificités, que se soit sa condition géographique, sa population ou son patrimoine culturel. Les collectivités sont appelées à transformer leur spécificité en une opportunité pour initier le développement local.

Parmi les nombreux récits relatifs au CTD, beaucoup d'entre eux ne font pas appel à leur potentiel mais préfèrent s'en tenir aux aides fournies par l'Etat, qui ne sont même pas suffisantes pour assurer le fonctionnement des collectivités décentralisées.

Les collectivités capables de présenter un plan communal de développement qui exploite au mieux ces spécificités propres seront les vrais initiateurs du développement local. Pour la commune rurale de Talatamaty, elle fait preuve d'un potentiel d'indépendance dans le sens où elle ne veut pas se doter du fond de développement local, mais elle ne dispose pas d'assez d'information sur la population locale, qui constitue pourtant l'une des ressources à mettre en avant dans le développement local.

### **3.3- Autonomisation de collectivités territoriales décentralisées**

D'après ce que nous avons pu observer, l'autonomie octroyée au CTD est encore très relative compte tenu de l'article 17 de la loi régissant la décentralisation et de certains faits qui relatent l'intervention de l'Etat dans les affaires des collectivités (arrêté ministériel à l'encontre du maire de la commune urbaine d'Antsiranana) ou la gestion de certain élément dans une CTD (route nationale traversant la commune rurale de Talatamaty).

A ce niveau donc, des actions sont à entreprendre pour mettre en évidence l'autonomisation de collectivités décentralisées en vue de réellement initier le développement à la base.

Toutefois, une autre question se pose, sur la réelle volonté des collectivités décentralisées à être autonome. Les fonds de développement local octroyés par l'Etat au CTD ne sont pas assez significatifs pour initier un quelconque développement et n'est pas prévu à cet effet, d'après le Ministère de la décentralisation en 2012, mais juste à titre de soutien annexe. Beaucoup de communes se sont plaintes du fait que cette aide ne couvrait même pas

les dépenses pour le fonctionnement des communes. En décembre 2015, les textes régissant l'octroi du FDL au CTD ont été jugés anticonstitutionnels par la HCC.

Dans la logique de la décentralisation, les collectivités décentralisées sont appelées à être capable d'assurer par eux même leur fonctionnement, d'être autonome sur le plan financier et de faire appel aux compétences spécifiques de chaque collectivité pour initier le développement local. Le rôle de l'Etat se rapporte principalement à la mise en place d'un cadre favorable pour orienter les CTD dans cette voie. Sans cette volonté des CTD à être réellement autonome, le processus de décentralisation ne peut être effectif sur l'ensemble du territoire national.

### **3.4- Professionnalisation de l'administration**

Les administrations constituent un milieu professionnel dans lesquelles les employés évoluent. En tant qu'organisation, les administrations malgaches présentent des caractéristiques du modèle bureaucratique de Max Weber.

Au sein des administrations, les employés jouent un rôle clé dans le bon fonctionnement de celles-ci. Mais pour ce que nous avons pu remarquer, les employés ont une conception limitée de leur travail. Le développement local nécessite la participation de la population locale et c'est pourquoi la commune rurale de Talatamaty emploie essentiellement les membres de la collectivité. Mais les employés ne semblent pas comprendre que l'ensemble des tâches, même les plus élémentaires, ont pour but le bon fonctionnement de la commune et son développement.

A Madagascar, dans des branches d'activités autres que l'administration, le niveau de professionnalisme laisse quelque fois à désirer. L'exemple le plus apparent est sans doute le cas des transports en commun dans la Capitale : infraction aux code de la route, non respect du cahier de charge, non respect des arrêts,..., leur seul objectif étant de dégager un maximum de profit dans la journée.

Dans le cadre d'une organisation, la logique des individus qui travaillent n'est pas forcément celle de l'organisation sans nécessairement être contradictoire. La principale

motivation pour un travail étant la rémunération, les employés auront tendance à se limiter à l'atteinte de ce simple objectif. Alors que s'il dépassait cette conception, si il adhéraient aux objectifs de l'organisation en voulant contribuer activement à l'épanouissement de celle-ci, cela serait profitable aussi bien à lui même qu'à l'organisation.

La conscientisation des employés au sein des CTD en ce qui concerne le développement local devrait donc être une action à prendre très au sérieux. Les communes ne devraient pas se limiter au simple recrutement d'employé, mais à la promotion d'agent de développement aussi élémentaire qu'il soit.

### **3.5- Développement de l'esprit communautaire**

La confiance est une valeur qui se perd de plus en plus actuellement. En effet, l'éducation inculquée aux jeunes actuellement met l'accent sur le fait de faire attention aux fréquentations. Ce genre de conception pousse notre société à être méfiante dans son fonctionnement. Par exemple, le simple fait de faire ses courses nécessitent de faire attention à ce que l'on achète dans la mesure où l'escroquerie est devenue pratique omniprésente, il faut faire attention aux lieux que nous fréquentons car certains sont réputés pour être des scènes d'agressions. Dans notre société, il faut donc être méfiant vis-à-vis de tout et de tout le monde, une attitude confiante est vue comme de la naïveté.

Au niveau des collectivités, cette méfiance est aussi présente. Dans les sociétés américaines, dans les quartiers résidentiels par exemple, lorsque de nouveaux arrivants s'installent pour la première fois au sein de la collectivité tout le voisinage veut en faire la connaissance et à tour de rôle font des visites de courtoisie. Dans la société malgache, cette valeur est de moins en moins considérée, déjà que ce genre de pratique n'est pas courant dans notre société. D'après les histoires sur la société malgache traditionnelle, il semblerait que la société malgache était plus soudée et faisait preuve de plus de cohésion dans les fokontany. Actuellement, la cohésion à un tel niveau se fait très rare, dans certains cas il arrive que l'on se méfie même des voisins qui sont juste à côté.

Cette méfiance envers autrui a pris une telle dimension qu'actuellement, les gens se méfient même de l'Etat. Les récents évènements à propos de la commune rurale de

Somahamanina, sur l'exploitation des ressources minières par les chinois au détriment de la population locale, et l'intervention des forces de l'ordre contre la population locale laisse suggérer que le gouvernement est plus un ennemi qu'un allié pour le peuple.

Au niveau des collectivités, il faudrait que les communautés puissent être capables d'adhérer à l'idée d'intérêt commun dans les actions qu'ils entreprennent. Pour ce que nous avons pu remarquer pour la commune rurale de Talatamaty, une partie a présenté un niveau d'implication faible vis-à-vis de la communauté. Sans doute en raison du fait que l'intérêt commun n'est plus aussi apparent. En effet, nous pouvons nous poser la question sur ce que deviennent les impôts et les taxes et sur les retours de ceux-ci sur les citoyens.

Pour initier le développement au niveau des collectivités locales, il faut que celles-ci comprennent en quoi cela leurs sera profitable. La population locale sera d'autant plus motivée si elle adhère à l'idée que le développement local qu'elle va initier est faite pour son propre bien-être.

### **3.6 - Changement de mentalité**

D'une manière générale, tous les points que nous avons proposé nécessitent de passer par un changement. Mais cette idée de changement ne motive pas tout le monde car le changement implique un bouleversement des habitudes.

Dans le cadre d'un projet d'assainissement par exemple, malgré la mise à disposition de bacs à ordures un peu partout, les gens n'ont pas conscience du fait que ces bacs sont faits pour jeter leurs ordures car ils sont trop habitués à les jeter n'importe où, et dans certains cas ces bacs se font même volés. Un projet d'assainissement devrait ainsi toujours accorder un rôle clé à la sensibilisation et au changement de mentalité par rapport au fait de jeter ses ordures n'importe où.

Nous avons parlé de renforcement, de prise en compte des spécificités, d'autonomisation, de professionnalisation et d'esprit communautaire, mais toutes ces actions nécessitent de passer par des processus complexes de changement d'habitude et de mentalité. Pour la professionnalisation des administrations par exemple, il faut parvenir à changer la

conception que les employés ont de leur travail, une conception pourtant partagée dans le milieu professionnel.

C'est cette mentalité et ces habitudes face au changement qui contribuent à ce que les actions de développement n'aboutissent pas. La société a tellement d'habitudes qui ne correspondent pas aux idéaux auxquels elle aspire. Par exemple, à propos de l'autonomisation financière des collectivités décentralisées qui étaient habituées à être sous la responsabilité de l'Etat central et se plaignent désormais du manque de soutien financier sur lequel ils comptent assurer leur fonctionnement.

Toute action de développement devrait se demander comment briser cette résistance face au changement, comment changer les mentalités et se défaire des mauvaises habitudes. Comment alors intégrer ces valeurs à la société malgache ? Les processus de socialisation élémentaire tels la famille ou l'école nous ont inculqué les valeurs de base de notre société, à travers les expériences de vie sont nées de nouvelles valeurs que notre société essaient d'inculquer aux générations futur. Les mauvaises habitudes se perpétuent au niveau de la société par le processus de reproduction sociale, par exemple lorsqu'un individu se met à jeter ses ordures à un endroit bien précis, qu'un autre jette les siennes au même endroit, et que cet emplacement finit par devenir le dépotoir du quartier. Les actions de sensibilisation à travers les médias sont significatives pour le changement de mentalité, car les médias ont aujourd'hui un pouvoir de persuasion fort (capable d'influencés l'opinion publique), plus proche des individus (multimédias, réseaux sociaux, ...), d'autant plus que nous nous insérons dans l'ère du numérique. Mais même si les médias ne sont pas à la disposition de l'ensemble de la population, les actions de sensibilisation doivent toujours être entreprises (événements de sensibilisation par exemple).

## CONCLUSION

Nous avons pu voir à travers les discussions menées plus haut que la décentralisation n'est pas totalement effective à Madagascar. Du cadre juridique, en passant par l'autonomisation des CTD jusqu'à la volonté des populations de base, la décentralisation doit encore surmonter les nombreux blocages qu'elle rencontre avant d'être effective sur l'ensemble du territoire malgache.

Sur le plan organisationnel, les collectivités décentralisées peuvent également faire l'objet d'améliorations. La qualité des services délivrés par les administrations des CTD présentent parfois des lacunes qui font l'objet de mécontentement des usagers. De nombreuses solutions ont déjà été mise en œuvre pour améliorer les services. Mais ce que nous suggérons se rapporte à la professionnalisation des administrations des collectivités décentralisées, pour que l'organisation cadre correctement avec les objectifs de développement.

Initier le développement par la base nécessite avant tout de disposer d'une base solide, la base étant la population locale. Les discussions ont porté sur le fait qu'au niveau des communautés, la complicité des membres n'était plus aussi apparente comparé à la société traditionnelle malgache. Le développement local ne peut pourtant pas être initié si la population locale ne veut pas s'y mettre.

Les actions à entreprendre pour faire face aux divers problèmes que nous avons évoqué sont nombreuses, mais elles nécessitent tous de passer par des changements. Les actions de développement doivent s'accompagner par la sensibilisation au changement des mentalités et des habitudes. La société malgache fait preuve d'une résistance au changement, Mais les actions de développement ne peuvent être pérennes face à une résistance au changement.

## CONCLUSION GENERALE

La recherche arrivant à son terme, nous allons faire le point sur les éléments qui nous ont le plus marqué.

Notre sujet qui porte sur les relations entre l'administration et les administrés est un sujet qui nécessite la prise en compte de plusieurs domaines. L'administration revêt des appréhensions diverses, elle peut être vue, tant sur le plan organisationnel que sur le plan politique ou social.

Dans le domaine de la sociologie, l'administration a constitué l'un des éléments les plus mémorables car la sociologie des organisations et l'approche structuro-fonctionnaliste ont utilisé l'administration comme fondement des différents concepts qui leurs sont alloués. C'est en effet avec l'étude de l'administration que Max Weber a pu élaborer le modèle bureaucratique, qui a fait par la suite l'objet de critique de la part de Michel Crozier. L'approche sociologique de l'administration part de cette vision organisationnelle qui sera transposée dans le contexte dans lequel se trouve l'administration.

Pour réaliser nos investigations, notre choix s'est porté sur le cas de la commune rurale de Talatamaty. La commune rurale de Talatamaty est une collectivité décentralisée qui exerce une activité d'administration sur son territoire et la population locale. Pour nous, la commune rurale de Talatamaty a été un choix judicieux dans la mesure où elle présente des caractéristiques spécifiques. En effet, la commune rurale de Talatamaty prend la dénomination rural, ce qui sous entend une vocation agricole, alors qu'elle se situe juste à proximité de la commune urbaine d'Antananarivo. La délimitation entre le milieu rural et le milieu urbain n'est pas évidente en ce qui concerne la commune urbaine d'Antananarivo et les communes périphériques. Mais les circonscriptions administratives au sein de la région Analamanga font que la commune urbaine d'Antananarivo et les communes rurales périphériques ont des statuts différents.

Les différentes circonscriptions sur l'ensemble du territoire malgache, sont les résultats de la mise en œuvre de la décentralisation. La décentralisation est un processus qui permet de répartir le pouvoir au niveau des collectivités pour que celles-ci puissent s'administrer par elles-mêmes, et ainsi permettre au pouvoir central d'agir plus efficacement sur l'ensemble du territoire. Dans cette décentralisation, les collectivités décentralisées sont

appelées à être autonome dans leur fonctionnement et la gestion des affaires qui leur sont dévolues ; mais aussi à être capable de mettre en évidence les potentiels locaux en vue d'un développement local.

A cet effet, la commune rurale de Talatamaty nous a montré que celle-ci avait du potentiel en tant que collectivité territoriale décentralisée. La commune rurale de Talatamaty dispose d'un territoire bien défini sur lequel elle exerce son administration. La commune rurale de Talatamaty fait preuve d'une autonomie en ce qui concerne d'assurer son propre fonctionnement. La commune rurale de Talatamaty dispose d'une organisation propre dans l'exercice de ses fonctions, à travers laquelle elle constitue son budget.

L'autonomisation des collectivités est l'un des plus grands problèmes auxquels la décentralisation fait face. Les textes législatifs relatifs à la décentralisation font étalage d'un transfert de compétences et de ressources de l'Etat vers les collectivités décentralisées. Mais les ressources octroyées par l'Etat sont insuffisantes, ne serait-ce que pour assurer le fonctionnement des collectivités d'après les plaintes de celles-ci. Dans la logique de la décentralisation, les fonds délivrés par l'Etat pour les collectivités décentralisées ne sont qu'à titre de soutien annexe, car elles sont appelées à pouvoir se gérer elles-mêmes avant tout. La volonté réelle des CTD à vouloir être autonome constitue un des blocages qui ne permettent pas à la décentralisation d'être effective sur l'ensemble du territoire.

A travers nos réflexions, nous en sommes venu à parler de professionnalisation des administrations. Les administrations sont souvent l'objet de mécontentement d'après ce que rapportent les usagers. Nos investigations sur le personnel de la commune rurale de Talatamaty font pourtant part d'un certain savoir-faire en matière d'organisation, la manière dont se structure les services devrait permettre à l'organisation d'être efficace. D'ailleurs, les usagers du service n'ont pas rapporté une qualité si mauvaise que cela. La professionnalisation des administrations que nous évoquons porte sur l'implication des employés sur le fait de dépasser le simple fonctionnement de l'organisation. Dans le cadre de la décentralisation, il faudrait que l'administration soit consciente des objectifs de la collectivité. Dans le milieu professionnel, les individus ont souvent une conception limitée du travail, en effet, en raison de la faible disponibilité du travail à Madagascar, le travail n'est plus qu'un moyen pour couvrir les besoins élémentaires. Le professionnalisme est d'ailleurs une valeur qui n'est plus assez considérée au niveau de la société malgache. Les individus ont

des attentes différentes des actions qu'ils entreprennent au niveau d'une organisation, et leurs actions s'en trouvent affectées.

La décentralisation met également l'accent sur le développement local. Le développement local est le principe qui fait appel avant tout à la volonté de la collectivité à initier son propre développement. La décentralisation appelle les collectivités à repérer les potentiels propres à chaque collectivité pour les exploiter. C'est dans cette logique que le plan communal de développement devrait être établi, et ainsi bénéficier de plus d'appui. L'un des problèmes que nous avons également constaté, c'est que les communes ont réduit le PCD à un moyen pour soutirer des fonds à l'Etat. La commune rurale de Talatamaty n'a pas élaboré de PCD, mais à la place, propose des projets de développement qu'elle va essayer de mettre en œuvre avec l'aide de partenaires et non à l'aide du fond de développement local.

Le développement local doit également passer par la constitution d'une collectivité locale solide. Dans la société malgache actuelle, la méfiance est une valeur de plus en plus partagée au sein des membres. Dans les divers tracassés du quotidien, on nous apprend à se méfier de tout : des voleurs, des escrocs, des fréquentations, de l'Etat,.... Tisser des liens avec autrui ne peut se faire que sous certaines conditions. La société malgache traditionnelle, ne semble pas avoir connu ce genre de situation, dans les régions éloignées, ne subissant pas les influences de la « modernité », les cohésions entre les individus d'une même collectivité sont plus apparentes. Cette cohésion est un pré requis dans le développement local, il faut que la collectivité s'accorde pour mettre en œuvre les projets de développement, il faut que la collectivité s'accorde en ce qui concerne les intérêts communs.

La décentralisation à Madagascar est un processus qui fait encore face à de nombreux blocages. Pour ce que nous avons pu remarquer, les blocages portent en grande partie sur la résistance face au changement, alors que la mise en œuvre de la décentralisation nécessite beaucoup de changement.

Le développement doit passer par le changement, changement des habitudes et changement des mentalités. A l'exemple d'un projet d'assainissement, malgré la mise en place d'infrastructures, si la population ne veut pas adopter une culture vis-à-vis de la propreté, les mauvaises habitudes auront vite raison de ces infrastructures. Pour que le projet ait un effet considérable, il doit s'accompagner d'action de sensibilisation pour que la population trouve le réel intérêt du projet d'assainissement.

A ce même titre, la décentralisation doit présenter et convaincre les collectivités des réels intérêts de sa mise en œuvre. Le dernier référendum sur la décentralisation date de 2007, le gouvernement d'alors avait fait voter l'adoption des 22 régions, mais la population avait-elle réellement conscience des intérêts et des impacts de cette décision ? Pour l'heure, ce n'est plus la peine de se poser cette question car la décentralisation, bien qu'elle ne soit pleinement effective sur l'ensemble du territoire, continue à se mettre en place.

Notre sujet de recherche avait pour vocation initiale d'étudier les relations entre l'administration et les administrés. Nous avons essayé de comprendre comment s'exerçait cette administration et quels étaient les impacts de cet exercice sur les administrés. Appréhender l'administration comme organisation nous a fourni des éléments de réponses. Mais à chaque fois, nous en sommes venus à parler de décentralisation, car celle-ci constitue le contexte qui conditionne chaque élément explicatif que nous avons pu trouver, la commune rurale de Talatamaty en soi étant une collectivité territoriale décentralisée.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### Ouvrages généraux :

- 1- BERNOUX (P), *La sociologie des organisations*, Seuil, 1990.
- 2- BERNOUX (P), AMBLARD (H), HERREROS (G) et LIVIAN (YV), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Seuil, 2005.
- 3- BOUDON (R), *Les méthodes en sociologie*, éditions PUF, Collection Que sais-je ? Paris, 1973.
- 4- CROZIER (M) et FRIEDBERG (E), *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992.
- 5- CROZIER (M), *Le phénomène bureaucratique*, 1964.
- 6- FRIEDBERG (E), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993
- 7- GURVITCH (G), *Essais de sociologie, les formes de la sociabilité, le problème de la conscience collective la magie et le droit, la morale de Durkheim*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1938.
- 8- GURVITCH (G), *Traité de sociologie*, t. II, Paris, PUF, 3e éd., 1968,
- 9- Larousse Étymologique, Éd. Larousse, Paris 1971.
- 10- PASSERON (J.C), *Le raisonnement sociologique*, Paris, 1993.
- 11- REYNAUD (JD), *Les règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1997.
- 12- SAINSAULIEU (R), *L'identité au travail*, Paris, Presses de Sciences Po, 1977
- 13- WEBER (M), *Économie et société*, 1921,

### Ouvrages spécifiques :

- 14- ARENDT (H), *L'Impérialisme, traduction par Martine Leiris (1982)*, révisée par FRAPPAT (H), Le Seuil (collection « Points / Essais », n° 356), 2006.
- 15- ARON (R), *Paix et guerre entre les nations*, CALMANN-LEVY, 8<sup>e</sup> éd. avec une préface inédite de l'auteur, 1984, Pérennes, 2004.
- 16- CHARLES-Jean BAPTISTE BONNIN, *Principes d'administration publique, 181 2*.
- 17- COHEN (D), *La Mondialisation et ses ennemis*, Paris, Grasset, 2004.
- 18- DEFARGES (P M), *La mondialisation*, Que sais-je ?, 128p, 2005,
- 19- DESCHAMP, HUBERT, *Madagascar*, Paris: Presses Universitaires de France, 1976.
- 20- De Tocqueville (A), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1981, coll. "GF".
- 21- DOLLFUS (O), *La mondialisation, Presses de Sciences Po, 1997*,
- 22- DUROSELLE, J.-B., « Paix et guerre entre les nations : La théorie des relations internationales selon Raymond Aron », *Revue Française de Science Politique*, vol. 12, n° 4, 1962.
- 23- RADERT (S), RAJAONESY (G), RAKOTOARISOA (J.E) et RAMAMONJISOA (L), *L'économie politique de la décentralisation à Madagascar*, Actes d'un colloque tenu à Antananarivo le 16 avril 2008.

- 24- RAJAONAH (T), *Internet et pratiques étudiantes*, Mémoire de License en Sociologie, Université d'Antananarivo, Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie, Département de Sociologie, 2011.
- 25- RAJAONAH (T), *La culture d'entreprise à travers le professionnalisme dans les organisations malgaches, cas de la Paositra Malagasye et de la Radiotélévision Record*, Mémoire de Maîtrise en Sociologie, Université d'Antananarivo, Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie, Département de Sociologie, 2013.
- 26- ROUSSEAU (J.J), *Du contrat social*, livre III.

**Revues :**

- 27- ARON (R), « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 17, n° 5, 1967.
- 28- « Gouvernance administrative : Mauvais points pour l'administration publique malgache », *Midi Madagasikara*, 4 Mars 2014
- 29- GURVITCH (G), « Microsociologie et sociométrie », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 3-4, 1947-1948.
- 30- « Mondialisation/globalisation », Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.
- 31- « Quelle volonté de décentralisation », *Madagascar-tribune*, 25 avril 2015.
- 32- ROCHER (G), "Le sociologue et la sociologie dans l'administration publique et l'exercice du pouvoir politique" *Sociologie et Sociétés*, vol. 12, no 2, octobre 1980. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

**Webographie :**

- 33- Wikipédia, « Décentralisation », <https://fr.wikipedia.org/wiki/Décentralisation>, avril 2016.
- 34- Wikipédia, « Histoire de Madagascar », [https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire\\_de\\_Madagascar](https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_Madagascar), avril 2016.
- 35- Wikipédia, « Démocratie », <https://fr.wikipedia.org/wiki/Démocratie>, avril 2016.
- 36- Wikipédia, « Mondialisation », <https://fr.wikipedia.org/wiki/Mondialisation>, avril 2016.

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	1
PARTIE I : CADRAGE DE L'ETUDE.....	8
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I : CONTEXTES.....	10
1- L'impérialisme.....	10
1.1- Relations internationales.....	10
1.2- La démocratie.....	11
1.3- Mondialisation.....	12
2- L'administration.....	13
2.1- Définition.....	13
2.2- Historique.....	14
2.3- Approche sociologique de l'administration.....	15
3- L'administration à Madagascar.....	16
3.1- Rappel sur l'Histoire de Madagascar.....	16
3.2- La décentralisation.....	19
CHAPITRE II: METHODOLOGIE.....	25
1- Problématique.....	25
2- Hypothèses.....	26
3- Objectifs.....	27
4- Cadre conceptuel.....	28
5- Outils et Matériels.....	30
6- Informations monographique.....	33
CONCLUSION.....	36
PARTIE II : ANALYSES DES RESULTATS.....	37
INTRODUCTION.....	38
CHAPITRE III : LA COMMUNE RURALE DE TALATAMATY.....	39
1- Territoire.....	39
2- Organigramme.....	41
3- Fonctionnement.....	43
4- Projets communales annuels.....	46
5- Services proposés par la commune.....	48

6-Problèmes rencontrés par la commune .....	50
CHAPITRE IV : LES EMPLOYES DE LA COMMUNE RURALE DE TALATAMATY .....	51
1- Identités des employés .....	52
2- Travail .....	54
3- Perception du personnel de son travail .....	56
4- Problèmes au niveau de l'organisation .....	59
CHAPITRE IV : LES ADMINISTRÉS DE LA COMMUNE RURALE DE TALATAMATY .....	61
1- A propos de la population d'enquête .....	61
2- A propos des services.....	65
3- La perception des administrés de la commune rurale de Talatamaty .....	67
4- Vie communautaire .....	72
CONCLUSION .....	74
PARTIE III : DISCUSSIONS ET SUGGESTIONS .....	75
INTRODUCTION.....	76
CHAPITRE VI : DISCUSSIONS .....	77
1- La décentralisation .....	77
1.1- La commune rurale de Talatamaty vis-à-vis du PCD et du FDL .....	77
1.2- Budget octroyé au Collectivité Territoriale Décentralisée.....	78
1.3- Effectivité de la décentralisation.....	79
2-L'administration.....	80
2.1- Personnel.....	80
2.2- Services .....	81
2.3- Les maux de l'administration.....	82
2.4- Gouvernance locale.....	83
3- Position des administrés.....	84
CHAPITRE VII : SUGGESTIONS .....	86
1- Une décentralisation plus effective .....	86
1.1- Dispositions prises par le gouvernement .....	86
1.2- Une meilleure gestion .....	86
1.3- Une considération des lois .....	87
2- L'administration.....	88
3- Apports de la recherche.....	90

3.2-Renforcement du cadre juridique .....	90
3.2- Spécificité des collectivités décentralisées. ....	91
3.3- Autonomisation de collectivités territoriales décentralisées.....	91
3.4- Professionnalisation de l'administration.....	92
3.5- Développement de l'esprit communautaire .....	93
3.6 - Changement de mentalité.....	94
CONCLUSION .....	96
CONCLUSION GENERALE.....	97
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	101
TABLE DES MATIERES .....	103

### **LISTE DES FIGURES**

Figure 1 : Carte de la commune rurale de Talatamaty .....	39
Figure 2 Organigramme de la commune rurale de TALATAMATY .....	41
Figure 3 Types de problème perçus par les administrés .....	68

### **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1 A propos des employé de la commune rurale de Talatamaty.....	52
Tableau 2 A propos de la carrière des employés de la commune rurale de Talatamaty .....	54
Tableau 3 Les motivations des employés de la commune rurale de Talatamaty .....	56
Tableau 4 La satisfaction du personnel de la commune rurale de Talatamaty .....	57
Tableau 5 Les problèmes d'organisation perçus par les employés de la commune rurale de Talatamaty .....	59
Tableau 6 A propos de la résidence .....	61
Tableau 7 Répartition par sexe et par classe d'âge .....	63
Tableau 8 Les services administratifs et la qualité du service .....	65
Tableau 9 Causes des mauvaises qualités des services .....	66
Tableau 10 Perception du niveau d'évolution.....	67
Tableau 11 Suggestions avancés par les administrés .....	70
Tableau 12 Niveau de participation à la vie communautaire .....	72

**LISTE DES ABBREVIATIONS**

AGOA : African Growth and Opportunity Act  
BIT : Bureau International du Travail  
CDD : Contrat à Durée Déterminée  
CDI : Contrat à Durée Indéterminée  
CEG : Collège d'Enseignement Général  
CTD : Collectivité Territoriale Décentralisé  
CIN : Carte d'Identité Nationale  
CSB : Centre de Santé de Base  
CUA : Commune Urbaine d'Antananarivo  
DOS : Document d'Orientation Stratégique  
EPP : Ecole Primaire Publique  
FAO : Food and Agriculture Organisation  
FDL : Fond de Développement Local  
NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication  
ODD : Objectifs pour le Développement durable  
ONG : Organisation Non Gouvernementale  
ONU : Organisation des Nations Unies  
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement  
PA : Participation active  
PAM : Programme Alimentaire Mondial  
PCD : Plan Communal de Développement  
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement  
SADC : Southern African Development Community

**ANNEXES**

**ANNEXE I: QUESTIONNAIRE**

**Questionnaire pour les employés de la commune rurale de Talatamaty**

**Section 1 : A propos de votre identité**

1- Vous êtes :

- un homme
- une femme

2- Dans quelle tranche d'âge vous situez vous ?

- moins de 25 ans
- de 25 à 45 ans
- de 46 à 60 ans

3- Vous habitez dans quel fokontany ?

- Mamory miray antoby
- Fitroafana
- Maibahoaka
- Ambohitravao
- Talatamaty
- Ambohinambo
- Imerinafovoany
- Mandriambero
- Amboropotsy
- Faralaza
- Ankadivory
- Tanjondava

4- Quel est votre niveau d'étude ?

- DEA, ingénieur ou plus
- Licence, maîtrise
- BTS, DEUG
- Bac
- Lycée
- BEPC, collège
- CEPE
- Sans diplôme

## -II-

### **Section 2 : A propos de votre travail**

- 5- Quel poste occupé vous au sein de la commune rurale de Talatamaty ?
- 6- Combien de temps avez-vous occupé ce poste ?
- 7-Quels sont vos antécédents professionnels ?
- 8- Quels sont les motifs de votre choix de carrière ?

### **Section 3 : Votre perception de votre travail**

9- Qu'est ce qui vous motive dans votre travail ?

- Rémunération
- Intérêt pour le travail
- Tâche convenue
- Autres

*Vous pouvez cocher plusieurs réponses*

10- Votre satisfaction vis-à-vis de votre salaire :

- Pas du tout satisfait
- Plutôt pas satisfait
- Plutôt satisfait
- Tout à fait satisfait

11- Votre satisfaction vis-à-vis de votre activité :

- Pas du tout satisfait
- Plutôt pas satisfait
- Plutôt satisfait
- Tout à fait satisfait

12- Votre satisfaction vis-à-vis des relations interpersonnelles dans votre service:

- Pas du tout satisfait
- Plutôt pas satisfait
- Plutôt satisfait
- Tout à fait satisfait

### **Section 4 : Problèmes**

13- Quels sont les problèmes liés à votre activité ?

14- Quels sont les problèmes liés au fonctionnement de votre service ?

## -III-

### Questionnaire pour les administrés de la commune rurale de Talatamaty

#### Section 1 : A propos de votre identité

1- Vous habitez dans quel fokontany ?

- Mamory miray antoby
- Fitroafana
- Maibahoaka
- Ambohitravao
- Talatamaty
- Ambohinambo
- Imerinafovoany
- Mandriambero
- Amboropotsy
- Faralaza
- Ankadivory
- Tanjondava
- Ailleurs

2- Depuis combien de temps y résidez-vous ?

- Moins de 5 ans
- 5 à 15 ans
- 15 à 30 ans
- 30 à 45 ans
- Plus de 45 ans

3- Vous êtes :

- un homme
- une femme

4- Dans quelle tranche d'âge vous situez vous ?

- moins de 25 ans
- de 25 à 45 ans
- de 46 à 60 ans
- plus de 60 ans

5- Quel est votre catégorie socioprofessionnelle ?

- agriculteur
- commerçant, artisan
- cadre, professionnel intellectuel supérieur
- professionnel intermédiaire

## -IV-

- employé
- ouvrier
- retraité
- inactif, autre

### **Section 2 : Le service**

6- Pour quel(s) service vous êtes-vous rendu auprès de la commune rurale de Talatamaty ?

7- Le service était :

- très mauvais
- mauvais
- moyen
- bon
- excellent

8- D'après vous, quelles peuvent être les causes des mauvaises qualités des services ?

### **Section 3 : Votre perception de la commune rurale de Talatamaty**

9- D'après quel est le degré d'évolution de la commune ?

- aucun progrès
- faible progrès
- progrès perceptible
- progrès apparent

10- Quels sont les problèmes rencontrés par la commune rurale de Talatamaty d'après vous ?

11- Quelles suggestions proposez-vous pour améliorer la commune rurale de Talatamaty ?

### **Section 4 : A propos de la vie communautaire**

12- Quel est votre taux de participation à la vie communautaire (paiement des impôts et taxes, participation au cotisation locale, participation aux travaux d'intérêt collectif, assiduité au réunion pour la collectivité) ?

- faible
- moyen
- fort

**ANNEXE II : LES SERVICES PROPOSES PAR LA COMMUNE RURALE DE TALATAMATY**

<u>ETAT CIVIL</u>		
Bulletin de naissance		200
copie integrale		400
livret de famille		10 000
	etranger	400
	Malagasy	2 000
<u>DIVERS CERTIFICAT</u>		
certificat	etranger	3 000
	Malagasy	400
certificat d affichage		400
certificat de recherche infructueuse		
certification	etranger/societe	3 000
	Malagasy	400
Photocopie		400
papier commercial		3 000
<u>LEGALISATION DE SIGNATURE</u>		
	etranger/societe	3 000
	Malagasy	400
contrat ( de bail-microfinance-banque)		1 000
procuration		1 000
acte de vente ( terrain - vehicule - bâtiment )		1 000
<u>CEREMONIE COUTUMIERE</u>		
vava-fasana		20 000
mozika/sodina		30 000
<u>OUVERTURE</u>		
Agence de communication		200 000
Agence de voyage		600 000
Agence immobiliere		100 000
Atelier		200 000
Auto-ecole		300 000
autorisation parking		50 000
Autorisation special		20 000/voiture
Baby foot		60 000
Barque		1 000 000
Bar		1 000 000
Bijouterie		120 000
Billard		300 000
Boulangerie		200 000
Boutique		200 000
Bureau d etude, consultant,huissier,Avocat		600 000
Cabinet medical		100 000
Casino		1 000 000
centre commercial		1 000 000
Centre d attraction et de loisirs		500 000
chambre d hôte		500 000
Charbon		100 000

Charcuterie, poissonnerie, boulangerie	150 000
Clinique, Hôpital privée	500 000
Collecteur	150 000
Cyber, photocopie	200 000
Dentiste, prothésiste, Kiné	150 000
Dépannage et maintenance électrique	300 000
Ecole Primaire (privée)	100 000
Ecole Secondaire (Niv II - Niv III) privée	200 000
Ecole supérieure privée	400 000
Entrepôt	300 000
Entreprise de construction	500 000
Entreprise individuelle	500 000
Épicerie	60 000
Établissement de nuit	100 000
Exploitation industrielle	1 000 000
Exploitation minière	500 000
Fivarotan-kazo	250 000
Fournisseurs multiples	500 000
Fournisseurs	150 000
Fripierie	100 000
Garderie, préscolaire	80 000
Gargotte (café sy mofo, composé...)	30 000
Grossiste	1 000 000
Hôtel (-10 chambres)	1 000 000
Hôtel ***	3 000 000
Importation / exportation	500 000
Installation kiosque: airtel-telma-orange...	200 000
Karaoke	50 000
Location voiture	1 000 000
Machine à bois	300 000
Manifestation sportive	15 000
Marchandises générales	200 000
Mécanique auto, garage, vulca	100 000
Microfinance	300 000
Multiservice	300 000
ONG	50 000
Pâtisserie	150 000
Petite atelier, confection artisanale	100 000
Petit-moyen-entreprise	300 000
Pharmacie	500 000
Plomberie	300 000
Produit frais	30 000
Produit locaux	80 000
Quincaillerie	200 000
Restaurant	150 000
Salle de gymn-piscine	100 000
Salle de jeux	300 000
Salle de réception et espace	200 000
Salon de Coiffure - esthétique	100 000
Salon de massage	300 000
Salon de thé	150 000
Service de nettoyage	150 000
Snack	150 000
Société de fabrication des produits chimiques, détergent et autre	300 000

**-VII-**

societe de production	300 000
societe de securite	600 000
taxi-phone	30 000
transporteur taxi	100 000
transporteur camionnette	200 000
transporteur camion	300 000
tuerie ou abattoir	1 000 000
vente boisson alcoolique	600 000
vente des meubles	500 000
vente des pieces detachees	300 000
vente et location CD/DVD	100 000
vente et maintenance informatique	200 000
vente fournitures de bureau, scolaire	100 000
vente marchand foraine ( arendrina-kilalao-hena... )	20 000
vente telephone et accessoires	60 000
video	60 000
voanjo-yaourt-mangahazo masaka....	10 000
zone franche - usine	2 000 000
<b><u>exploitation lac Andranotapahina</u></b>	
adduction d eau	10% devis
association	50 000
autorisation pirogue	15 000
coupe par pieds ( bois )	10 000
eau	1 000/m3
fourriere moto	10 000
fourriere voiture	40%
gardiennage pirogue	2 000
pêche	3 000
pirogue	3 000
tatamo	15 000
volaille	200
<b><u>REVENU DE DOMAINE PUBLIC</u></b>	
Acte de notoriété	2 000
acte de vente terrain-vehicule-moto	2%
Affiches	25 000//15j
banderole	6 000/m²/15j
biriky	1/brique
Etal	400
FIB	1 000
passport bovide	5 000
pavillon	15 000 / 17 500/ 20 000
rano ( Borne fontaine )	20/50
reconciliation	2 000
sable	80 000/mois
ticket du marche fokontany	200
tsena tantsaha	200

**-VIII-**

<b>STATIONNEMENT</b>	
3CV ( 12 place )	48 000/an/voiture
Bache ( 13 place )	72 000/an/voiture
caleche	3 000/an
camion (10 place )	96 000/an/voiture
charrette-pousse pousse	1 000
TAXI ( communal ) ( 17-7 place )	48 000/an/voiture
vignette bicyclette	400
vignette moto	2 000
<b>PERMIS</b>	
construction habitation	2 000/m <sup>3</sup>
construction usine / commerce	3 000/m <sup>3</sup>
rehaussement	2 000/m <sup>3</sup>
clôture	300/m <sup>2</sup>
demolition	100 000
tombeau	120 000
remblais ou debris	(= 1ha) 200 000 (= 1ha) 3 000/m <sup>2</sup>
conformite ou habite	10%PC
visite	5 000
<b>TAXES</b>	
abattage boeuf	6 000
abattage porc	3 000
appareil automatique à jeux ( billard-baby ... )	80 000 / appareil
cabaret	400 000 / an
chambre d hôte	150 000 / an
etablissement bancaire	1 000 000/an
etablissement de nuit	150 000/an
karaoke	50 000/an
microfinance	200 000/an
panneau pub	10 000/m <sup>2</sup> /an
panneau pub lumineux ( par face)	36 000/m <sup>2</sup> /an
percage	50 000/an
poinçonnage ( boeuf )	4 000/boeuf
poinçonnage ( porc )	2 000/porc
poinçonnage ( mouton )	1 000/mouton
pylônes	1 000 000/an
restaurant	150 000/an
taxe sur etal ( poulet )	600/jour
video	60 000/an
<b>AMANDES</b>	
Activite sans carte professionnel	50 000
activite sans autorisation	à regulariser + majoration 20%
construction sans autorisation	à regulariser + majoration 20%
infraction	5 000
bidonville	à devis

359

suivant la deliberation du Conseil Communal N° 13 du 18.12.15

PORTE N°	SAMPAN-DRAHARAHAN'NY :
1	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ ACTE DE MARIAGE</li><li>❖ ACTE DE NAISSANCE</li><li>❖ ACTE DE DECES</li><li>❖ CERTIFICAT DE VIE</li><li>❖ CERTIFICAT D'INDIVIDUALITE</li><li>❖ ACTE DE RECONNAISSANCE</li><li>❖ ACTE D'ADOPTION</li><li>❖ CERTIFICAT DE NON REMARIAGE</li><li>❖ CERTIFICAT DE CHARGE ET DE GARDE</li><li>❖ DECLARATION DE NAISSANCE</li><li>❖ DECLARATION DE DECES</li><li>❖ CERTIFICATION</li><li>❖ LEGALISATION</li><li>❖ ACTE DE VENTE</li><li>❖ RENSEIGNEMENTS</li></ul>
2	FANDOAVAM-BOLA (CAISSE)
3	SAMPAN-DRAHARAHAN'NY HETRA

PORTE	SAMPAN-DRAHARAHAN
-------	-------------------

PORTE N°	SAMPAN-DRAHARAHA
4	❖ PERSMIS DE CONSTRUCTION ❖ LALANA (techniciens)
5	❖ KARAPANONDROM-PIRENENA ❖ FANDOVANA ❖ TOMBAM-PANANANA ❖ DIDY MIAFINA ❖ FIZARAM-PANANANA
6	➤ SEKRETERAN'NY BEN'NY TANANA
7	➤ MPANOLOTSAINA KAOMINALY
8	➤ SEKRETERA JENERALY
9	➤ BEN'NY TANANA
10	➤ LEFITRY NY BEN'NY TANANA

ANNEXE III : PROJETS COMMUNALS 2016

mail.

REOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Fitiavana – Tanindrazana - Fandrosoana

TRA ANALAMANGA  
RIKA AMBOHIDRATRIMO  
AOMININA TALATAMATY

**SORITR'ASA 2016**

**I - FAMPANDEHANAN-DRAHARAHA (FONCTIONNEMENT)**

- 1- Fikojakojana ireo lalan-kely samihafa eny amin'ny Fokontany
- 2- Fananganana CYBER hoan'ny tanora
- 3- Fampitaovana ny « salle de mariage » (seza sns...)
- 4- Fanamafisana ny fahaiza-manao ny olomboafidy, sy ny mpiasa eto amin'ny Kominina
- 5- Hitady lalana ahafahana hanao JUMELAGE amin'ny Kaominina any ivelany.
- 6- Fampandrosoana ny tontolo ambanivohitra / Fanofanana manokana ireo TANTSAHA
- 7- Andrehetana ireo jiro manerana ireo fokontany 12 .

**II- FOTODRAFTRA'ASA**

- 1- **FANATSARANA SY FANAFAOZANA** ireo sekolim-panjakana.
- 2- **FANOHIZANA FANAMBAORANA** lalana sy lalankely
- 3- **FANANGANANA** CSB iray iarahana amin'ny mpiara miombon'antoka.
- 4- **FANAFAOZANA** ireo tranom-pokonolona sy ireo kianja samihafa eny amin'ny Fokontany mba ahafahana mametraka ireto :
  - Toby fitaizana ara-batana ireo tanora
  - Fianarana mitendry zava-maneno.
- 5- **HAVAOZINA** tanteraka ny TSENA TALATAMATY – ny PAVILLON eo BEL AIR, ny toeran'ny tsenan'ny tantsaha.
- 6- **TOHIZANA** ny:
  - Fametrahana BORNE FONTAINE arak'izay tratra eny amin'ireo Fokontany
  - Fanamboarana LAVOIR PUBLIC
- 7- **FANAFAOZANA** ny fantsona fivoahan'ny rano (assainissement) manodidina ny tsenan'ny Talatamaty sy manerana ny Kaominina Talatamaty.
- 8- Fikarohana mpamatsy vola na MPIARA MIOMBON'ANTOKA mba ahazoana AMBULANCE
- 9- Hividy fiara afaka miditra eny amin'ny elakelan-trano haka fako.

Talatamaty,faha . 13 NOV 2015

Le Maire



**Nom :** RAJAONAH

**Prénom :** Tsioriniaina

**Date de naissance :** 04 août 1992 à Ambatomitsangana

**Adresse :** Lot 53 E Imerinafovoany

**Contact :** 0331719042

**Mail :** [rjhtsiory@gmail.com](mailto:rjhtsiory@gmail.com)

**Titre du mémoire :** Relations entre l'administration et les administrés, cas de la commune rurale de Talatamaty.

**Rubrique épistémologique :** Sociologie des organisations

**Nombre de pages :** 106

## **RESUME**

L'administration a été un objet d'étude très marquant pour la sociologie des organisations. Max Weber, un des grands précurseurs de la sociologie des organisations, a porté ses études sur l'administration dans la société allemande de son époque avant de mettre au point le « modèle bureaucratique ». L'administration peut également être prise dans son sens d'exercer une activité d'administration, comme administrer une collectivité. C'est à travers ces appréhensions que nous avons investi la commune rurale de Talatamaty. La commune rurale de Talatamaty est conditionnée par la décentralisation, un processus mis en place dans tout Madagascar. La décentralisation est un processus long et complexe, et les collectivités décentralisées réagissent différemment face à celle-ci. La commune rurale de Talatamaty a révélé des caractéristiques propres à elle dans la mise en œuvre de cette décentralisation, aussi bien au niveau de l'organisation qu'au niveau de l'exercice de l'administration. Toutefois, il semblerait que la société malgache présente encore des lacunes qui ne permettent pas la pleine effectivité des administrations et de la décentralisation.

**Mots clés :** administration, décentralisation, sociologie des organisations.

**Directeur de mémoire :** Monsieur RAZAFINDRALAMBO Martial