

## COMPRENDRE L'ADMINISTRATION MALGACHE A TRAVERS L'ANALYSE SEMI-CONTEXTUELLE

**Nadia ROBY**

Ecole doctorale Ingénieries et Géosciences (INGE)

Equipe d'Accueil Doctorale : Sciences et Techniques de l'Information et de la Communication

Université d'Antananarivo, Madagascar

ORCID iD: 0009-0002-7271-9092

[nroby10@gmail.com](mailto:nroby10@gmail.com)

**Jean-Jules HARIJAONA**

Université d'Antananarivo, Madagascar

ORCID iD: 0000-0000-0000-0000

[harijaonaj78@gmail.com](mailto:harijaonaj78@gmail.com)

&

**Lalao Gérard ANDRIANASOLO**

ORCID iD: 0009-0005-8660-6381

[gerard.andrianasolo@gmail.com](mailto:gerard.andrianasolo@gmail.com)

**Résumé :** À Madagascar, l'administration publique doit relever de nombreux défis qui influent non seulement sur son fonctionnement, mais aussi sur la gouvernance du pays. Cet article propose d'analyser l'administration malgache en adoptant une approche qui prend en compte à la fois le contexte et les signes qui l'accompagnent. Afin d'y voir plus clair, nous verrons de plus près les bases légales ainsi que les pratiques réelles dans l'exécution des prestations dans la fonction publique. Ainsi, nous tâcherons d'approfondir la portée du langage dans les discours administratifs, les signes extérieurs d'autorité et les relations humaines qui façonnent la manière dont les usagers sont traités par l'administration. Bien que des valeurs comme l'intégrité, la transparence et la neutralité sont clamées haut et fort, la réalité sur le terrain est toute autre étant donné que la corruption, le favoritisme et les abus d'autorité demeurent malheureusement fréquents. Ces carences graves en éthique provoquent la faible performance des agents publics et l'absence de dispositifs efficaces de suivi et de contrôle. Pour remédier à cela, l'article propose plusieurs solutions concrètes tels que la création des mécanismes de contrôle indépendants, le perfectionnement des agents publics par l'octroi de formation continue afin de parvenir à un mode de gouvernance plus ouverte et responsable. Ces pistes sont essentielles pour construire une administration plus efficace, juste pour le rétablissement de la confiance des citoyens.

**Mots-clés** : administration publique, analyse sémio-contextuelle, contexte formel, valeurs traditionnelles, dysfonctionnements.

## **UNDERSTANDING THE MADAGASCAN ADMINISTRATION THROUGH SEMIO-CONTEXTUAL ANALYSIS**

**Abstract:** Public administration in Madagascar faces a number of challenges that affect not only the way it operates, but also the country's governance. This article proposes to analyze the Malagasy administration, adopting an approach that takes into account both the context and the signs that accompany it. In order to get a clearer picture, we will take a closer look at the legal bases and actual practices in the performance of civil service duties. In doing so, we'll be taking a closer look at the scope of language in administrative discourse, the outward signs of authority and the human relations that shape the way users are treated by the administration. Although values such as integrity, transparency and neutrality are loudly proclaimed, the reality on the ground is quite different, given that corruption, favoritism and abuse of authority remain unfortunately frequent. These serious ethical shortcomings are reflected in the poor performance of public servants and the absence of effective monitoring and control systems. To remedy this, the article proposes a number of concrete solutions, such as the creation of independent control mechanisms, and further training for public servants to achieve a more open and accountable mode of governance. These avenues are essential if we want to build a more efficient administration, one that is fair and fair enough to restore public confidence.

**Keywords** : Public administration, semio-contextual analysis, formal context, traditional values, public dysfunction.

### **Introduction**

Force est de constater que, le développement d'un État se reflète dans le fonctionnement de son administration publique. À Madagascar, jusqu'à ce jour, ce domaine porte encore le poids de ses nombreux siècles de colonisation et se trouve fragilisé par le choc de la diversité culturelle de sa population ainsi que par l'existence de bouleversements politiques constants. L'analyse de l'administration malgache aujourd'hui, exige une étude minutieuse de son environnement général et ne se limite plus à l'examen de ses mécanismes institutionnels ou juridiques. Comprendre les méthodes d'administration demande une vue plus profonde des signes, symboles et actions sociales qui en font les bases. Et c'est dans cette optique que cet article se propose d'effectuer cette étude afin de comprendre l'administration malgache à travers une analyse sémi-contextuelle, une technique permettant d'interpréter les liens entre les signes administratifs et les réalités culturelles, politiques et sociales qui les

façonner. Il semble en effet que la plupart des études de l'administration publique se focalisent sur les textes officiels. Pour Quéré, il ne suffit pas de déchiffrer les normes, il faut aussi comprendre comment elles sont vécues et transformées sur le terrain ; pour lui, considérer uniquement le cadre formel de la fonction publique conduit à une vision incomplète, car la "situation réelle" y est effacée et les rapports écrits et textes sont traités comme des "vérités". Bien entendu, ils sont appliqués tels quels, alors qu'ils subissent souvent des décalages dans leur mise en œuvre. Partant de ce constat, cet article propose une analyse de l'administration publique malgache à travers une analyse semi-contextuelle, développée par Louis Quéré, notamment dans son article « La situation négligée » (Louis Quéré, 1997 : 85). Cette méthode repose sur l'articulation entre l'étude du cadre formel, l'observation des pratiques effectives et la prise en compte des symboles. En se basant ainsi sur les théories de la sémiotique, notamment sur les travaux de Ferdinand de Saussure approfondis par ceux de Roland Barthes, les concepts de signifiant et de signifié peuvent être mobilisés pour analyser la construction symbolique des normes, des valeurs et des comportements attendus dans cette sphère professionnelle (Roland Barthes, pp. 91–135). Leur raisonnement soutient que la relation entre signifiant et signifié est arbitraire, mais elle est stabilisée par un consensus social et il en ressort que le sens de ces valeurs n'est pas « naturel » mais créé par la société donc, susceptible d'évolution ou de manipulation où les signes peuvent être manipulés à des fins politiques. L'objectif principal de cet article est de comprendre comment les différents signes administratifs, contribuent à la construction du pouvoir et à l'organisation de l'État à Madagascar. Sachant que l'analyse sémio-contextuelle ne se limite pas qu'à l'étude de la langue et des discours officiels, mais s'intéresse aussi aux signes ainsi qu'aux rapports de force qui les accompagnent, il nous est nécessaire d'aller au-delà d'une vision strictement basée sur les réglementations en vigueur pour offrir une compréhension plus large et critique de la réalité administrative sur le terrain. Ces signes ont une fonction qui dépasse largement l'information ou les instructions : ils ont aussi des significations culturelles et sociales. Prenons l'exemple de la structure hiérarchique de l'administration : elle est représentée par des titres, des uniformes, des lieux d'influence, qui reflètent bien plus que la fonction administrative. Ils donnent l'image d'un pouvoir où se mêlent les coutumes, l'influence de la colonisation et de la mondialisation.

Par ailleurs, pour évaluer l'administration malgache, on doit absolument prendre en considération les réalités de la vie sociale, ainsi que les us et coutumes qui tiennent une place prépondérante dans la vie de la population. Il faut savoir que la population malgache est composée de 18 ethnies réparties dans toute l'île, permettant de se pencher sur les rapports de pouvoir et les interactions dans un système administratif assez délicat. Le poids des traditions, des rites dans la fonction publique, en particulier dans les zones rurales ou dans les relations entre les autorités publiques et les citoyens, sont tout autant de facteurs que nous devons considérer pour comprendre le réel fonctionnement de l'administration.

Cet article propose donc un examen de l'administration malgache sous un nouvel angle, celui de la sémi-contextualité. Cette approche permet de relever les processus de communication, de représentation et de l'extériorisation du pouvoir au sein des institutions publiques. L'analyse sémi-contextuelle étudie le contexte historique et culturel dans lequel les signes se forment. À Madagascar, cela inclut les influences de la colonisation, les coutumes locales et les différentes évolutions sociales. L'étude porte particulièrement sur les pratiques informelles, souvent invisibles prononcées dans les discours officiels, mais qui jouent un rôle central dans le fonctionnement réel de l'administration. En ce sens, l'objectif est de proposer des réflexions sur des pistes d'amélioration de la gouvernance publique, en prenant en compte la richesse des signes et des pratiques culturelles malgaches qui composent le quotidien administratif. Notre article s'attèlera à comprendre le décalage entre les règles officielles et la manière dont les agents publics réagissent notamment en ce qui concerne la légitimité et l'efficacité de l'appareil étatique. Aussi, pour mieux comprendre, nous nous pencherons sur l'analyse du cadre officiel et réglementaire en s'appuyant sur les réglementations en vigueur et des différents systèmes de suivi. Ensuite, nous examinerons la portée des paroles des discours ainsi que les signes extérieurs reflétant l'efficacité, la transparence et la modernisation et tout ce que cela représente sur les institutions et les citoyens

## **1. Les fondements institutionnels et réglementaires de l'administration publique à Madagascar**

Pour une meilleure approche de notre étude, la compréhension du contexte historique et culturel est indispensable pour une analyse semi-contextuelle. À l'instar de nombreuses nations, l'administration publique malgache joue un rôle central dans la gouvernance et le développement du pays. Toutefois au-delà de la structure des institutions et des réglementations en vigueur, l'organisation de cette administration est également influencée par les pratiques quotidiennes des agents publics, les systèmes informels et les emblèmes qui traversent les organisations.

### ***1.1. Historique et contexte***

Il serait difficile de parler de l'administration publique malgache sans remonter à ses origines, profondément ancrées dans l'époque coloniale. À partir de 1896, sous la domination française, une structure administrative se met en place. Mais celle-ci n'est pas homogène : elle repose sur une organisation à deux vitesses. D'un côté, les "services indigènes", chargés des missions sur terrain notamment de la collecte d'impôts ou le maintien de l'ordre dans les campagnes, de l'autre côté, les services dits "européens", concentrés dans les villes, qui pilotent les grands chantiers de développement : routes, santé, commerce... (Frémigacci, p. 378-379). Cette coexistence, loin d'être seulement technique, traduit une vision hiérarchisée de la société, où les Malgaches sont relégués aux marges du pouvoir. C'est seulement en 1956, avec la Loi-cadre Defferre, que s'amorce une forme d'ouverture politique. On parle alors d'une

administration « mixte ». En théorie, elle devait inclure les Malgaches dans les processus décisionnels. Dans la réalité, les postes de responsabilité demeuraient entre les mains des fonctionnaires français, tandis que les Malgaches se voyaient confier des fonctions d'exécution, souvent sans marge de manœuvre véritable. L'indépendance de 1960 aurait pu ouvrir un nouveau chapitre. Cependant, beaucoup de vestiges du système colonial subsistent. L'État malgache reprend à son compte une administration fortement centralisée, calquée sur le modèle jacobin français. La Première République va jusqu'à adopter une Constitution largement inspirée de celle de la IV<sup>e</sup> République française (Gaudusson, 1978, p. 30). Dès 1961, plusieurs textes viennent encadrer la fonction publique : statut, carrière, concours, sécurité de l'emploi... Tout cela donne l'apparence d'un appareil étatique solide. Mais dans les faits, la dynamique reste figée, peu adaptée à la diversité des réalités locales. Un tournant survient entre 1975 et 1991, avec l'arrivée au pouvoir de Didier Ratsirak., l'administration est alors remaniée selon une orientation socialiste assumée. Les ministères sont restructurés dans une logique marxiste-léniniste, des secteurs entiers sont nationalisés, et les fameux "comités de base" apparaissent, instaurant une sorte de contre-pouvoir interne. L'État se veut plus proche du peuple, mais cette politisation accrue complexifie encore plus l'organigramme administratif, tout en renforçant la méfiance à l'égard des procédures étatiques. Depuis, les réformes se succèdent, avec plus ou moins de cohérence. Le défi de la décentralisation, celui de la modernisation des services ou encore la nécessité de restaurer la confiance des citoyens dans leurs institutions sont autant de chantiers ouverts, mais ils restent inachevés. L'administration malgache semble aujourd'hui coincée entre plusieurs héritages : celui de la colonisation, celui du socialisme des années Ratsiraka, et celui, plus diffus, des pratiques traditionnelles enracinées dans la culture malgache. C'est précisément cet entre-deux, parfois confus, souvent contradictoire, que ce travail cherche à explorer. Une administration qui hérite, qui résiste, qui s'adapte, mais qui peine encore à se réinventer pour la satisfaction des usagers aux réalités sociales malgaches.

## **1.2 Notions théoriques**

Le début des années 90 à Madagascar n'ont pas été de tout repos. Le pays sort d'une série de crises politiques qui vivement secoué et fragilisé. Entre 1991 et 1993, Madagascar entre dans une période de transition. En vérité, c'était plutôt une sorte de flottement institutionnel, une période d'incertitude, avec une pauvreté de plus en plus ancrée, et une administration publique sujet à des dysfonctionnements chroniques (FMI, 2005). C'est dans cette atmosphère lourde qu'émerge une nouvelle Constitution, celle de 1992-1993. On y inscrit pour la première fois des notions comme la bonne gouvernance, l'égalité dans le service public et l'on parle beaucoup de décentralisation. Cela peut sembler abstrait, mais à cette période, ces principes apparaissent presque comme des promesses de réformes et un cadrage dans la gestion des ressources. En ce qui concerne la modernisation de l'administration publique, la loi portant sur le Statut général de la fonction publique est adoptée en 2003. Il

vient cadrer les rapports entre l'administration et ses agents : droits, devoirs et comportements attendus. Les commissions de discipline, la déontologie et les outils de contrôle sont instaurées. Des structures à cet effet ont été mises en place afin d'améliorer les prestations dans le service public. En 2004, on voit apparaître les conseils régionaux, censés donner un peu plus de crédibilité à la déconcentration, suivies par des lois pour le renforcement de la décentralisation entre 2014 et 2019. Par ailleurs, Madagascar a fait un pas vers la modernité numérique avec le lancement des projets de e-Gouvernance en 2010, qui incluent des initiatives comme la plateforme de recrutement en ligne et la numérisation des actes d'état civil (Zoarinandrasana Arlène Rasamoelina, 2025). Dans le mode opératoire, les grandes décisions sont toujours prises au sommet, entre la Présidence et la Primature qui définissent la politique générale de l'Etat et procèdent à la nomination des hauts fonctionnaires de l'administration. Les ministères gardent leur logique descendante, et les responsables locaux ont peu de marge pour s'adapter aux réalités de terrain. Cette forte centralisation, héritée de la colonisation, est encore bien ancrée tant bien que l'organisation institutionnelle reste figée. Au niveau des régions, le gouverneur est désigné en Conseil des ministres. Son rôle n'est pas toujours bien compris du grand public, mais en réalité, il occupe une position clé. C'est à lui que revient la tâche, parfois lourde, de faire le lien entre les grandes décisions prises à Antananarivo et leur application concrète sur le terrain. Concrètement, il veille à ce que les orientations nationales ne restent pas bloquées dans des circulaires ou des discours afin que les projets du gouvernement soient réalisés.

Pour ce qui est des districts et des communes, les chefs de districts, les maires et les conseillers municipaux assument directement les services qui touchent les besoins locaux. Pour les systèmes de surveillance, divers outils sont là pour la clarté et l'imputabilité. L'Inspection Générale de l'État fait des bilans réguliers des services de l'État et envoie un rapport au Parlement chaque année. La Cour des comptes, de son côté, vérifie les comptes de l'État devant la loi et peut punir financièrement en cas de mauvaise gestion. Les antennes régionales des comptes suivent l'usage correct des fonds localement. De plus, des groupes d'éthique et des autorités seules suivent le respect des règles des agents de l'État et la clarté des actions du gouvernement. Et en matière de contrôle par la justice, les tribunaux administratifs et le Conseil d'État s'en chargent, jugeant la conformité des décisions du gouvernement et veillant au respect du droit public.

## **2. Étude des pratiques opérationnelles :**

Au sein de l'administration malgache, notre analyse sémi-contextuelle démontre que les pratiques administratives ne se limitent pas uniquement aux activités techniques, mais intègrent également des mécanismes de représentation qui contribuent à la construction sociale du pouvoir. Et selon les démarches de Louis Quéré, l'objectif est d'aller au-delà d'une vision strictement normative pour obtenir une compréhension fine et critique de la mécanique administrative dans la pratique. Il est donc nécessaire d'approfondir l'étude des règles établies

en observant les pratiques effectives. Et d'après des théoriciens tels que Michel Foucault, le pouvoir s'exprime dans les institutions à travers des pratiques discursives et des formes symboliques qui structurent la société et délimitent les relations sociales.

### ***2.1 Identité visuelle et rituels officiels***

L'administration publique malgache, avec son héritage colonial et ses us et coutumes va de l'avant. Des réformes récentes ont été instituées par le biais de la décentralisation afin de mieux répartir le pouvoir et servir le peuple. Néanmoins, même avec la mise en place des Collectivités Territoriales Décentralisées, censées encourager une gestion de proximité et autonome, l'administration à Madagascar reste étrangement lente et peu performante. Plusieurs études, dont celle d'Andriantsiriniaina (2017), révèlent les deux faiblesses récurrentes de l'administration : le manque de transparence et une faiblesse de performance des agents publics. Concrètement, ces failles se traduisent par une mauvaise gestion des ressources publiques qui font que les politiques publiques et les programmes de développement voient leur réalisation compromise. Les rouages de la décentralisation de l'administration tant prônée par l'administration centrale ne se ressent pas dans les services et départements excentriques par l'existence des circuits informels contournant les procédures officielles. D'autre part, avec la modernisation de l'administration publique, l'intégration des nouvelles technologies est inévitable dans l'introduction et l'application des nouvelles méthodes du management public. Bien que des initiatives aient été lancées pour introduire des outils informatiques, elles restent limitées étant donné que les agents publics manquent souvent de formation appropriée. L'administration malgache est confrontée à une situation particulière : elle a du mal à suivre les exigences contemporaines tout en restant enracinée dans des pratiques et des valeurs traditionnelles. D'une part, les institutions sont toujours marquées par un pouvoir très centralisé avec ses structures bureaucratiques héritées de la colonisation et d'autre part, la gestion quotidienne demeure influencée par les pratiques culturelles locales, qui privilégient les relations sociales informelles plutôt que les règles administratives dont on ne peut se soustraire. Cette dualité se perçoit dans les liens entre l'État et les administrés. L'idée que la fonction publique se modernise devrait créer plus d'ouverture et d'implication, mais la réalité est toute autre. Le manque de foi des gens envers les pouvoirs publics demeure, avec des jeux d'influence et de pots-de-vin, qui gênent une gestion claire. Les usagers manquent de plus en plus de confiance envers les autorités publiques pour le défaut de probité dans les services.

Une particularité tout à fait malgache réside dans la coexistence des usages traditionnelles et locales dans la conduite des affaires publiques. En effet, la résolution de certains conflits nécessite souvent l'intervention des personnes influentes de la communauté qui peuvent être des « anciens », des chefs de village, des chefs traditionnels. Ces pratiques démontrent que le lien social entre l'administration et la population se consolide malgré la

reconnaissance officielle de la place de la coutume dans la conduite des affaires administratives.

Alors, si nous prenons le temps de regarder ces signes et symboles, toutes ces manières de faire dans le contexte de la culture malgache, nous pourrions vraiment comprendre comment les gens voient le pouvoir. Ce contexte dans lequel se trouve l'administration publique justifie ô combien les signes et symboles créent un sentiment d'identité commune, un 'nous' qui est lié à l'État.

## ***2.2 Portée de la communication et des discours officiels***

À Madagascar le langage et les discours ont toujours été des instruments puissants pour atteindre la masse populaire. L'on ne peut alors nier que l'utilisation du jargon administratif est très significative dans les interactions entre les fonctionnaires et les citoyens. Ce langage génère le plus souvent une sorte de barrière entre les personnes qui ont une bonne maîtrise des codes de l'administration et ceux qui en sont éloignés vu leur complexité. Le fait d'utiliser des notions techniques, des termes juridiques et la mise en œuvre de procédures rigides pose une barrière de langage avec les usagers autant qu'avec le personnel lui-même. Cela exclut de nombreux usagers qui ne sont pas familiers avec ces vocabulaires. D'un autre angle, les notions de bonne gouvernance, de développement durable, d'efficacité, de transparence ou d'intérêt général sont des termes qui prennent une place importante entre l'État et ses administrés. Ils façonnent non seulement les attentes des administrés, mais aussi leur perception de l'administration (Jacques Lévy, 2019, 29(3), 120-134). Et le fait de décrire le fonctionnaire comme étant un agent intègre ou un responsable moderne, constitue une image de l'idéal présentée aux citoyens de l'administration. Cette dimension met en lumière la manière dont l'administration malgache se construit aussi par la parole, à travers les discours officiels, les communiqués, les rapports ou encore les comptes-rendus. Mais ces discours, prononcés par les autorités publiques sont petit à petit mis en doute par la société civile et les médias qui en font leurs leviers de mobilisation. De manière concrète, ces mots-clés créent un espace où les relations de pouvoir et de confiance sont mis en jeu. Cependant, la véritable influence du langage administratif sur les citoyens est conditionnée par la cohérence entre les discours officiels et les expériences quotidiennes. En traduisant ces concepts en actions concrètes, comme des procédures claires, des consultations publiques ou un meilleur accès à l'information, on renforce la confiance des citoyens. Néanmoins, si ces étiquettes ne sont pas véritablement mises en pratique, elles engendrent le désenchantement et la méfiance.

## ***2-3 Interprétation sociétale et divergences***

On retrouve une contradiction dans les relations entre l'administration et les citoyens. Logiquement, une administration moderne serait plus encline à faire preuve de transparence et favoriserait la participation citoyenne ; la réalité de l'administration malgache ne va pas toujours dans ce sens. Malgré les efforts de réforme, il est clair que la méfiance des

administrés envers les autorités publiques ne persuade pas les usagers d'un effort concret d'un rapprochement envers les citoyens notamment à cause du favoritisme et de la corruption qui gangrènent le service public. L'image des usagers sur la fonction publique révèle parfois un doute contraste fort entre l'image projetée du fonctionnaire incorruptible et l'expérience vécue concernant les délais de traitement des dossiers et l'informalité, les représentations se révèlent contradictoires : le mythe du « fonctionnaire intègre » coexiste avec celui du « fonctionnaire incompétent », ce qui détériore sur la confiance des usagers et la légitimité de l'administration. En examinant ces représentations, on peut observer non seulement ce que l'État affirme dans ses discours officiels, mais aussi comment la société les perçoit et transforme ces discours en récits parfois contradictoires. Cela permet de mettre au jour les tensions entre un projet institutionnel souvent centralisé et une dure réalité locale, et d'identifier les leviers symboliques pour renforcer la légitimité et l'adhésion des citoyens.

### **3. Impacts du contexte socio-culturel sur la pratique administrative**

À Madagascar, les « ray aman-dreny » (littéralement "pères et mères"), qui désignent les anciens ou les sages au sein des communautés, jouent un rôle clé dans le fonctionnement de l'administration, surtout au niveau local. En matière de prise de décision, avant de mettre en œuvre une politique ou un projet venant du niveau central ou régional, le chef de fokontany (ou même le maire) consultera souvent ces sages pour recueillir leur « avis traditionnel ». Leur approbation, qui sert de légitimation, apporte un poids moral aux décisions administratives et aide à obtenir l'adhésion de la population. Ces « ray aman-dreny » interviennent également en concertation avec les services publics (comme l'état civil ou les services sociaux) pour jouer un rôle de médiateurs et d'arbitres, en particulier pour apaiser les tensions liées aux conflits fonciers, aux différends administratifs ou aux inégalités d'accès aux services. Leur statut « d'hommes et femmes de parole » installe un climat de confiance que les seules procédures écrites ne peuvent pas toujours garantir dans la gestion des conflits. Dans la réalité, bien que ces figures ne soient pas reconnues dans les rouages administratifs ni dans les textes de la fonction publique, leur rôle informel est cependant reconnu implicitement. Ils représentent un lien essentiel pour adapter les normes règlementaires aux réalités socioculturelles malgaches et pour renforcer la légitimité des décisions administratives. En effet, dans les services publics, les réseaux informels se multiplient. Il semble que, contrairement au discours officiel qui prêche la neutralité, l'administration s'appuie fréquemment sur des solidarités politiques, familiales ou clanique pour prendre ses décisions. Ce qui est curieux ici, c'est que, alors que les valeurs traditionnelles malgaches peuvent être utilisées pour justifier diverses formes de contestation, elles garantissent également un degré d'informalité qui se manifeste par un esprit communautaire à tous les niveaux du service public local. En fin de compte, elle joue ici un rôle de stabilisateur dans un contexte où la structure même du système défie régulièrement l'équilibre politique.

### **3.1 Les valeurs traditionnelles**

Dans leur existence de tous les jours, les malgaches sont guidés par des valeurs inculquées par leurs ancêtres appelées « Soatoavina malagasy ». Ces-derniers sont utiles pour acquérir une compréhension de nombreux aspects qui ont un effet dominant sur la gestion publique. Le principe d'unité et de fraternité nommé Fihavanana est l'un des éléments clés. Ce principe fait en réalité référence à la force des liens sociaux et de la solidarité plus qu'à une quelconque structure établie. Il est donc plus souvent question d'arrière de solidarité formé par des relations et des réseaux de parenté et de clan. Le 'Fihavanana', qui incarne la solidarité et les liens sociaux, est un principe fondamental qui se présente comme un réseau de relations plutôt qu'une structure institutionnelle. Ainsi, les liens familiaux ou de clan sont souvent prioritaires, ce qui peut amener certains agents à privilégier leurs proches dans l'attribution de postes ou de services, plutôt que de respecter une stricte égalité (Rasoamanarivo, Vol. 17, n° 3, pp. 45-60). Face à la rareté des ressources publiques, une sorte de solidarité informelle s'instaure, où les agents de l'État ont recours à des systèmes d'entraide comme les prêts ou les échanges de services, inspirés du fihavanana. Ces pratiques, bien qu'elles pallient les manques, créent aussi une économie parallèle aux procédures officielles.

D'autre part, le « Fanajana », qui renvoie au respect des aînés et de l'autorité, imprègne profondément la société malgache. Cette valeur favorise une hiérarchie stricte, où le respect dû à l'âge, au grade ou à l'ancienneté peut empêcher une communication directe, notamment en cas de dysfonctionnement. Par peur d'offenser un supérieur, les subordonnés hésitent souvent à soulever des problèmes, ce qui peut étouffer les remontées d'informations et ralentir la prise de décision (Hubert S. Ramampy, 2018). Dans cette logique, la communication devient indirecte, souvent formulée sous forme de suggestions douces : « Raha zà ianao dia... » (je me permets de suggérer...), ce qui peut entraîner des malentendus et des lenteurs administratives. Il y a également le concept de « Tsy maintsy », qui traduit un certain fatalisme face aux contraintes de la vie et de l'administration (Randriamampionona, 2015, pp. 124-139). Cette idée que chacun a « son destin » peut mener à une forme de résignation institutionnelle. Au lieu de contester des processus jugés injustes, beaucoup choisissent de les accepter et de s'y adapter. Bien que cela permette parfois une certaine tranquillité, ce fatalisme peut aussi freiner l'innovation et limiter les initiatives individuelles au sein des services publics.

Quant au « Fomba sy fahendrena », inspiré des assemblées villageoises (kabary et fokonolona, ou discours et réunions du village), valorise le consensus. Les responsables préfèrent souvent rechercher un accord collectif plutôt que de prendre des décisions unilatérales (Sandron, F. 2008). Bien que cela renforce la cohésion sociale, cette recherche du consensus peut rallonger les délais de décision. Enfin, dans la culture malgache, en cas de conflit, la solution privilégiée est le « raharaham-pihavanana », une médiation réalisée par un

médiateur de confiance, choisi pour sa sagesse et son impartialité, afin de rétablir l'harmonie au sein de la communauté (Combaz, 2017). Cette pratique de médiation se retrouve également dans la fonction publique, où elle est souvent préférée aux sanctions disciplinaires formelles, limitant ainsi l'utilisation de procédures contentieuses.

### ***3.2 Impacts concrets sur l'administration publique***

Les "ray aman-dreny " dans la société malgache, détiennent des pouvoirs, non officielles certes, mais essentiels étant donné qu'ils sont régulièrement consultés pour faciliter l'imprégnation des jeunes fonctionnaires locaux ou des nouveaux élus pour leur inculquer l'importance de servir la communauté avec intégrité ainsi que le respect des usages locaux. Ces valeurs enracinées, telles que le fihavanana (solidarité), le fanajana (respect) et le vondron'olona (l'unité de la communauté) transmises en aparté, sont nécessaires pour tisser un climat de travail harmonieux au sein de l'administration. Elles contribuent à améliorer les performances des agents publics et le sentiment d'appartenance à un groupe d'élite. On ne peut malheureusement pas négliger l'impact des mécanismes informels, tels que le clientélisme et le patronage, qui sont renforcés par le Soatoavina malagasy. En effet, l'alliance entre responsables politiques et chefs traditionnels repose souvent sur des échanges de faveurs contournant le plus souvent les circuits officiels. Le nom de famille, le cercle relationnel, le chef de fokontany (chef de quartier), ou encore les anciens camarades de lycée, deviennent des canaux de légitimité parallèles qui facilitent l'obtention de privilèges. Faire partie d'un tel réseau facilite l'accès aux services publics, à des permis ou à des licences d'exploitation. Cela détonne clairement avec les discours officiels prônant la neutralité et la transparence dans l'administration.

### ***3.3 Les critiques***

Les critiques à l'égard de l'administration publique malgache se concentrent sur plusieurs thèmes répétitifs, qui se rencontrent et se complètent mutuellement. Les prestations des départements du service public sont enlisées par le poids bureaucratique et les vitesses de processus lents. De plus, des critiques importantes se concentrent sur la surabondance de l'administration et la complexité des procédures. Les méthodes sont souvent longues et ennuyeuses, provoquant une gêne intense parmi les utilisateurs. Ce manque de gestion est démontré par des délais prolongés pour la création de dossier administratif ce qui favorise la pratique de méthodes non conventionnelles susceptibles d'accélérer le travail. En effet, le système est fortement gangréné par l'existence des pots-de-vin dans le traitement des dossiers. Dans la pratique, des enquêtes ont noté que beaucoup pensent qu'ils doivent payer pour obtenir des services ou accélérer le traitement des fichiers, ce qui affaiblit la confiance des citoyens envers l'État. Une question préoccupante concerne également la politisation de l'administration, le favoritisme et le népotisme est toujours répandu dans le secteur public. Les offres d'emploi dépendent fréquemment des liens politiques au lieu des compétences et des

capacités. Cette partialité conduit à une carence en éthique de travail, où l'honnêteté et l'impartialité, bien que déterminantes pour le service public, sont minées. Des manques d'organisation dans la gestion du personnel constitue un fléau de taille aussi dans l'exécution des tâches. Cela se manifeste par un manque de coordination entre les services sans parler de l'incompétence des agents. Des problèmes tels que l'absence fréquente, le manque d'ordre et la division des services entraînent un suivi inadéquat des fichiers et une manipulation inefficace des personnes et des matériaux. Ces lacunes contribuent à la faiblesse globale de la performance administrative. Outre ces problèmes de gestion interne, l'administration malgache doit faire face à des insuffisances budgétaires et matérielles. Les budgets de fonctionnement sont mal répartis selon le ministère et l'absence de suivi rigoureux accentue les difficultés. En termes plus simples, les systèmes établis ne possèdent pas les outils adéquats pour répondre aux exigences modernes de la fonction publique, ce qui est source de la création de dysfonctionnements. Le plus regrettable reste dans le fait que les responsables d'agissements illicites et des fauteurs de troubles demeurent souvent impunis. Des doléances, omniprésentes, se chevauchent et se renforcent mutuellement, montrent des preuves d'un cadre défaillant de gestion où les règles strictes, la malhonnêteté et le non-professionnalisme global sont des obstacles importants à un leadership clair et efficace.

## **Conclusion**

L'analyse de l'administration publique malgache utilisant une méthode semi-contextuelle, souligne la nature complexe et diversifiée des processus qui soutiennent le fonctionnement du service public. En examinant les structures formelles, les pratiques non conventionnelles et les signes extérieurs, nous avons réussi à aller au-delà d'une simple interprétation juridique des logiques sociales, culturelles et historiques qui façonnent l'action publique à Madagascar.

D'abord, notre étude a montré l'importance de la structure officielle, tels que les documents fondamentaux, la chaîne organisationnelle et les outils de réglementation, qui façonnent l'apparence de la gestion. Mais, cette directive standard, bien que légitime, n'est pas suffisante par elle-même. Il est toujours réinterprété, changé et parfois ignoré dans les routines quotidiennes. C'est là que les dérives sur le terrain, les réseaux d'aide mutuelle, le népotisme et les solidarités communautaires entrent en jeu, contrastant avec les attentes des usagers de l'administration qui réclament des prestations de qualité en tant que contribuables. Il est évident que les institutions ne parviennent pas à concilier leurs discours sur la modernisation, la transparence ou l'efficacité avec la réalité du quotidien administratif. Sur le terrain, on voit plutôt des arrangements pratiques, des manières de contourner les règles et des jeux de pouvoir qui ne sont pas toujours dits ouvertement. Cette différence nous pousse à repenser complètement la façon dont on aborde les réformes de l'administration publique. Au lieu d'importer un modèle idéal tout fait, il faudrait tenir compte des particularités locales, des pratiques concrètes et de la façon dont les gens perçoivent le pouvoir. De plus, si on veut

vraiment améliorer l'efficacité des institutions, il est essentiel d'analyser les symboles et les pratiques symboliques dans la manière de gouverner. En comprenant comment les symboles administratifs sont vus, partagés ou même détournés, on pourra mettre en place des systèmes de gestion qui seront plus acceptés, plus cohérents et mieux adaptés au contexte malgache. L'administration ne peut pas se transformer sans prendre en compte sa propre culture.

Définitivement, cette approche qui tient compte à la fois du contexte et des symboles nous a donné un nouvel éclairage sur les défis que rencontre l'État malgache : entre tradition et modernité, entre ce qui est officiel et ce qui est informel, entre les beaux discours et les pratiques réelles. On a vu que pour bâtir une gouvernance vraiment ouverte à tous et efficace, il faut faire attention à la manière dont les symboles construisent ou détruisent l'autorité publique. Dans cette optique, toute amélioration du service public devra combiner des politiques solides avec une reconnaissance des connaissances, des pratiques locales et des idées partagées qui donnent un sens à l'action administrative. En résumé, cette étude ne nous a pas seulement permis de mieux comprendre comment fonctionne réellement l'administration malgache. Elle nous invite aussi à repenser la manière d'envisager les réformes administratives dans les pays où les cultures institutionnelles sont diverses. En rendant visibles les mécanismes symboliques qui renforcent ou affaiblissent l'autorité de l'État, elle contribue à ouvrir la voie vers une gouvernance plus enracinée dans la réalité, plus claire et, potentiellement, plus juste.

### Références bibliographiques

- Andriamanalina G, 2012, *Les valeurs traditionnelles et la modernité à Madagascar*, Paris, L'Harmattan.
- Andriantsiriniaina R., 2017, *La dimension symbolique dans l'administration publique malgache*, Thèse de doctorat, Université de Tananarive.
- Barthes R., 2017, "La construction de l'autorité publique à travers le langage administratif," *Sociétés et Institutions*, 15(4), 42-61.
- Barthes R., 1964, *Éléments de sémiologie*, *Communications*, n° 4, pp. 91-135
- Bellon C., 2017, *Les pratiques administratives informelles dans les sociétés post-coloniales*, Éditions Albin Michel.
- Colin G, 2015, *La décentralisation et ses défis en Afrique et en Asie*, Éditions de l'Organisation, Paris.
- Crozier M. & Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Seuil.
- Frémigacci J., 2013, *Le Code de l'indigénat à Madagascar (1901-1946)*, *Outre-Mers. Revue d'histoire*: pp.251-269.  
[https://www.persee.fr/doc/outre\\_1631-0438\\_2013\\_num\\_100\\_378\\_5015](https://www.persee.fr/doc/outre_1631-0438_2013_num_100_378_5015)
- Gaudusson J., 1978, *L'administration malgache*, *Revue internationale de droit comparé*,30(4), pp. 683-701. [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_1978\\_num\\_30\\_4\\_18394](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1978_num_30_4_18394)
- Hamidi A., 2019, "Le langage comme pouvoir: Une analyse critique de l'autorité administrative à travers le discours," *Journal des Études Politiques*, 38(6), 88-101.
- Inspection générale de l'État,2022, 51 milliards d'ariary détournés, Studio Sifaka.

- <https://www.studiosifaka.org/articles/actualites/item/6132-inspection-generale-de-l-etat-51-milliards-d-ariary-detournes.html>
- International Monetary Fund, Republic of Madagascar, 2005, Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, IMF Staff Country Report No. 05/363, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2005/363/article-A001-en.xml>
- Lévy J., 2019, "La bonne gouvernance et les nouveaux cadres administratifs: enjeux et défis," *Revue de la Gouvernance Publique*, 29(3), 120-134.
- Loi n° 2003-011 du 3 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires, 2003. Ministère de la Fonction Publique <https://fisema.mg/download/statut-general-des-fonctionnaires/>
- Massiot M., 1971, *L'administration publique à Madagascar: évolution de 1896 à la proclamation de la République malgache*, Paris, L.G.D.J.
- Observatoire Pharos. (n.d.). *Le fihavanana: Mythes et réalités d'une valeur garante de la paix sociale*.
- Organisation territoriale de Madagascar, 2005, Wikipedia. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Organisation\\_territoriale\\_de\\_Madagascar](https://fr.wikipedia.org/wiki/Organisation_territoriale_de_Madagascar)
- Quéré L., 2020, *Droit de la fonction publique*, Presses Universitaires de France (PUF), 10<sup>e</sup> éd.,.
- Quéré L., 1997, La situation toujours négligée ? 1997, *Réseaux. Rev. Fr. Socio.*, pp. 163–192. © La Découverte. [https://www.persee.fr/doc/reso\\_0751-7971\\_1997\\_num\\_15\\_85\\_3139](https://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1997_num_15_85_3139)
- Rabeherifara J-C, 2022, *Le socialisme ratsirakien entre illusions révolutionnaires et réorganisation néocoloniale*, Thomas Sankara Website, 2022. <https://www.thomassankara.net/madagascar-socialisme-ratsirakien-entre-illusions-revolutionnaires-reorganisation-neocoloniale-jean-claude-rabeherifara/>
- Rafitso E. et Harijaona J. J.: *La posture épistémologique: Fondement scientifique de toute recherche*, Centre d'Information et de Documentation Scientifique et Technique, Antananarivo
- Rakoto N., 2018 *La chefferie traditionnelle à Madagascar: un rôle à redéfinir*, Éditions Antananarivo.
- Rakotondramanana R., 2021, "Le consensus dans la gouvernance communautaire de Madagascar: Traditions et pratiques modernes", *Journal of Malagasy Social Studies*.
- Ramampy H.S., 2018, "Tsy maintsy: fatalisme et acceptation dans la société malgache", *Revue de la Société Malagasy*. Disponible sur: [www.societemalagasy.com/fatalisme](http://www.societemalagasy.com/fatalisme).
- Ramaro D., 2019 *La légitimation du pouvoir dans les administrations publiques post-coloniales*, Éditions L'Harmattan.
- Randriamampionona, F., 2015, "Médiation et gestion des conflits dans la fonction publique malgache", *Revue des Pratiques Administratives de Madagascar*, pp. 124-139.
- Rasoamanarivo, L., 2020, "Fihavanana et pratiques administratives à Madagascar: Une analyse sociologique", *Revue des Sciences Sociales*, Vol. 17, n° 3, pp. 45-60.
- Ratovohery, 2020, *Les symboles institutionnels et la culture malgache*, *Cahiers de la Société Malgache d'Études Culturelles*, pp. 88-103.
- Sandron, F., 2008. *Le Fihavanana à Madagascar: Lien social et économique des communautés rurales*. *Revue Tiers Monde*, 195, 507-522.