

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie

MEMOIRE DE MAITRISE EN GESTION

OPTION : FINANCES ET COMPTABILITE

**CONTRIBUTION À L'AMÉLIORATION DE LA GESTION
DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE
DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

PRESENTE ET SOUTENU PAR :

Clara Norosoa Nadia ANDRIAMIARAMANANA



ENCADREUR PEDAGOGIQUE :

Félix GATIA

Enseignant à l'Université



ENCADREUR PROFESSIONNEL :

Gervais RAKOTONIRINA

Administrateur Civil

Enseignant à l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar,

Ancien Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur,

Ancien Ministre de l'Intérieur



Antananarivo, 18 Août 2009

UNIVERSITÉ D'ANTANANARIVO

Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie

MÉMOIRE DE MAÎTRISE EN GESTION

OPTION : FINANCES ET COMPTABILITE

THÈME :

**« CONTRIBUTION À L'AMÉLIORATION DE LA GESTION
DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR »**

Présenté et soutenu par :
ANDRIAMIARAMANANA Norosoa Nadia Clara

Sous l'encadrement de :

Encadreur pédagogique :
Félix GATIA
Professeur à l'Université d'Antananarivo

Encadreur professionnel :
Gervais RAKOTONIRINA
Administrateur Civil

Date de Soutenance : 18 Aout 2009

Année universitaire : 2008 – 2009

Session : Août 2009

DÉDICACE

*Je dédie ce mémoire à mon père et à ma mère
à qui je dois tout,
ainsi qu'à tous mes amis ...*

*« Mais par la grâce de Dieu je suis
ce que je suis, et sa grâce envers moi
n'a pas été sans résultat... »*

*La Bible
dans I Corinthiens 15 : 10 a*

REMERCIEMENTS

Le présent mémoire n'aurait été réalisé sans les aides, appuis, soutiens et collaborations qui m'ont été prodigués.

Les présentes lignes, que j'adresse chaleureusement à leurs auteurs, sont rédigées à titre de reconnaissance.

Je tiens, en tout premier lieu, à exprimer ma gratitude à Monsieur Paul Rajaonarivelo, Président du Comité Intérimaire de Direction de l'Université d'Antananarivo.

Je tiens également à adresser mes vifs remerciements aux personnes ci-après des précieuses contributions qu'elles ont apportées, chacun en ce qui leur concerne, aux différents stades de mes travaux, et que j'apprécie respectueusement à leur juste valeur :

- *Monsieur Ranovonandriamaro, Doyen de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie ;*
- *Monsieur Origène Olivier Andriamasimanana, Chef de Département Gestion à la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie de l'Université d'Antananarivo ;*
- *Madame Faraso Ravalitera, Directrice au Centre d'Etudes et de Recherches en Gestion ;*
- *Monsieur Félix Gatia, Professeur d'Université, mon Encadreur pédagogique ;*
- *Monsieur Gervais Rakotonirina, Administrateur Civil, mon Encadreur professionnel,*
- *Monsieur Haja Ratsimbazafy, Directeur des Affaires Financières au Ministère de l'Intérieur ;*
- *Monsieur Razafimanantsoa Heritiana Joël, Directeur de la Législation, de la Réglementation et du Contentieux au Ministère de l'Intérieur ;*
- *Monsieur Miharisoa Fenomanana Albert Samuel, Chef du Service Central de la Logistique au Ministère de l'Intérieur ;*
- *Monsieur Jaona Heriniandry Razafimandimby, Chef du Service de la Programmation Budgétaire au Ministère de l'Intérieur ;*
- *Tout le Personnel du Service Central de la Logistique du Ministère de l'Intérieur ;*
- *L'Imprimerie Nationale ;*
- *La Bibliothèque Nationale.*

Enfin, dans l'impossibilité de citer personnellement chacun d'eux, que tous ceux qui, de près ou de loin et d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce mémoire soient assurés de mes très sincères reconnaissances.

Que Dieu vous bénisse.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE :
RÔLE DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE
AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CHAPITRE 1 : ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION DU SERVICE CENTRAL
DE LA LOGISTIQUE

CHAPITRE 2 : FONCTIONNEMENT DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

CHAPITRE 3 : RÈGLES ET PRINCIPES APPLIQUÉS AUX ACTIVITÉS DU SERVICE
CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

DEUXIEME PARTIE :
MALAISE DANS LA GESTION
DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

CHAPITRE 1 : DEFAILLANCES ORGANISATIONNELLES ET FONCTIONNELLES

CHAPITRE 2 : IMPERFECTION DU CADRAGE JURIDIQUE

CHAPITRE 3 : INADEQUATION DES MOYENS

TROISIEME PARTIE :
PERSPECTIVES ET VOIES POUR L'AMÉLIORATION
DE LA GESTION DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

CHAPITRE 1 : APPLIQUER AU SEIN DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE
DES TECHNIQUES DE MANAGEMENT

CHAPITRE 2 : REFORMER LE SERVICE

CHAPITRE 3 : OPTIMISER LA DOTATION ET LA GESTION DES MOYENS

CONCLUSION

LISTE DES TABLEAUX ET SCHEMAS

Page

LES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Services extérieurs du Ministère de l'Intérieur	
Tableau n° 2 : Hiérarchisation des postes et responsabilités du Ministère de l'Intérieur	
Tableau n° 3 : Tableau des emplois du Ministère de l'Intérieur	
Tableau n° 4 : Hiérarchie des fonctionnaires de l'Administration générale et territoriale	
Tableau n° 5 : Effectif réel du personnel du Service Central de la Logistique	
Tableau n° 6 : Les moyens matériels utilisés par le Service Central de la Logistique	
Tableau n° 7 : Composition du personnel de chaque Division du Service Central de la Logistique	
Tableau n° 8 : Besoin en personnel du Service Central de la Logistique	

LES SCHEMAS

Schéma n° 1 : Place du Service Central de la Logistique dans l'organigramme général du Ministère de l'Intérieur	
Schéma n° 2 : Position du Service Central de la Logistique du Ministère de l'Intérieur	
Schéma n° 3 : Organisation interne du Service Central de la Logistique	
Schéma n° 4 : Les étapes à suivre par les services publics lors des acquisitions de matériels ou lors de demandes de prestation de service	

INTRODUCTION

La logistique tient une place et un rôle plus qu'importants dans toute organisation.

Si on pose la question de savoir par quoi et grâce à quoi un Ministère pourrait-il fonctionner ? Quelle est la mesure de l'efficacité de ses actions ? La réponse est simple, logique et évidente : c'est grâce à la logistique qu'il a pu disposer.

De même, dans le fonctionnement et dans la bonne marche d'un Ministère, la logistique tient une place particulièrement importante. C'est grâce à la logistique que le Ministère peut disposer de tous les moyens mobiliers et immobiliers ainsi que de tous les matériels, équipements et fournitures nécessaire à son fonctionnement.

Ainsi, si un Département ministériel fonctionne c'est grâce au Service de ce Ministère qui a la charge de la logistique.

C'est cette idée bien simple qui nous a conduit à choisir l'étude du Service Central de la Logistique du Ministère de l'Intérieur comme objet de notre mémoire. En effet, suivant cette logique et sur le plan matériel, c'est théoriquement grâce au Service Central de la Logistique que le Ministère de l'Intérieur fonctionne. Les voitures utilisées par le Ministre, le Secrétaire Général, les Directeurs et les autres responsables du Ministère son gérées par le Service Central de la Logistique. Il en est de même des logements ministériels, des bâtiments administratifs, des bureaux ainsi que de tous les locaux administratifs bâtis ou non, appartenant au Ministère. Viennent ensuite les divers matériels, équipements et fournitures utilisés par les différents services et qui fait marcher cette Administration.

Ces réflexions nous ont amené à se demander comment ce Service est-il organisé ? Comment fonctionne-t-il ? De quels moyens humains, matériels et financiers dispose-t-il pour assurer la gestion de la logistique d'un aussi grand Ministère ?

Partant, nous avons été singulièrement frappé d'avoir constaté que malgré les attributions, tâches et missions confiées au Service chargé de la Logistique au sein du Département de

l'Intérieur, celui-ci figure parmi les « parents » *pauvres* du Ministère : entre autres, personnel insuffisant, moyens de fonctionnement dérisoires, etc. : tel est le lot de ce Service.

Aussi, avons-nous décidé d'engager nos recherches pour savoir les problèmes et difficultés de gestion que pourrait rencontrer ce Service.

Ce n'est pas par hasard que nous avons utilisé ci-dessus le terme « *grand* » Ministère. Le Ministère de l'Intérieur est un des Ministères dits de souveraineté, c'est-à-dire sans lequel un Etat ne pourrait fonctionner normalement.

Il assure l'Administration de tout le territoire national par les représentants de l'Etat dont il est le coordinateur des activités au niveau central. Il est également responsable de la mise en œuvre d'une part, des mesures de prévention et de secours destinées à sauvegarder les vies humaines, les biens et l'environnement et à venir en aide aux victimes et des mesures de redressement de la situation post-menace, et, d'autre part, assure ainsi la coordination de ces actions avec la collaboration des autres Départements ministériels et des organismes divers en cas de catastrophes, de sinistres et de cataclysmes naturels.

Lui incombe aussi, l'élaboration de la politique de défense et de protection civiles s'intégrant dans la politique de développement socio-économique du pays et impliquant la participation effective de la population et des différents ministères.

Enfin, la mise en œuvre de la défense civile sur tout le territoire national afin d'assurer en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement ainsi que de la stimulation de la population à l'autodéfense et à la résistance de la population contre les actes de grand banditisme rentre aussi dans le cadre de ses attributions¹.

En plus de ces attributions principales, le Ministère de l'Intérieur exerce d'autres attributions que sont :

- le contrôle des étrangers, l'instruction des demandes de nationalité malgache,

¹ Cf. article premier du décret n° 2004-024 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative.

-
-
- le contrôle des permis de conduire, des cartes grises et de l'immatriculation des véhicules,
- les pouvoirs se rattachant à la mission de souveraineté de l'Etat qui lui sont attribués par la législation en vigueur,
- le rapprochement du Gouvernement et des citoyens par le biais de la décentralisation et le renforcement des Communes,
- l'instauration d'un environnement sécurisé favorable au développement rapide et durable,
- la mise en œuvre d'une administration moderne, se référant à la bonne gouvernance, à la transparence, au management des ressources humaines et au contrôle et suivi ;
- la restauration de l'autorité de l'Etat vis-à-vis des administrés ;
- la coordination des activités des Départements ministériels qui lui sont rattachés et
- l'entretien des relations permanentes avec tous les Départements ministériels dans le cadre de la réalisation des programmes prioritaires définis par le Gouvernement.

Ces attributions montrent l'importance du rôle et de la place que joue le Ministère de l'Intérieur dans le fonctionnement de l'Etat et dans la sauvegarde générale de l'intérêt de la nation malgache. Ce sont peut être pour ces raisons qu'aucun pays ne peut se passer d'un Ministère chargé de l'Intérieur.

A côté de cet intérêt légitime, un autre intérêt lié particulièrement à l'avenir professionnel d'un gestionnaire nous a aussi préoccupé. En effet, le gestionnaire s'intéresse généralement aux entreprises, sociétés et établissements privés². Mais nous avons choisi d'étudier un service public car un gestionnaire peut être amené à travailler dans les services publics. Par conséquent, il doit connaître l'organisation et le fonctionnement ainsi que les règles et principes de gestion des services publics au sein de l'Administration des ministères. Nous avons estimé que le gestionnaire doit connaître et comprendre les problèmes de gestion de ces services et, notamment le système comptable qu'on y applique.

Aussi, avons-nous pensé qu'un gestionnaire pourrait apporter sa contribution pour donner des éléments de solution aux problèmes d'organisation et de gestion des services publics et de

² BRANGBOUR (Karine), FRENETTE (Christelle), GUINCHARD (Christelle), NOËL (Françoise), REINERT (Sophie) et RODRIGUES (Sylvette), Gérer, Collection Hachette Technique, France, 2005, *Avant-propos*.

voir quel système de gestion pourrait-on leur appliquer pour une bonne gouvernance et une meilleure efficacité de leur fonctionnement.

Le présent mémoire que nous avons intitulé « *CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR* » nécessite quelques explications préalables.

En tout premier lieu, ce mémoire condenserait la somme des recherches et études que nous avons effectuées au sein du Service Central de la Logistique du Ministère de l'Intérieur et que nous souhaitons être considérées comme notre modeste contribution à l'amélioration de la gestion de ce Service.

Le mot « gestion » que nous avons utilisé dans le titre est pris dans son sens courant³ signifiant organisation, fonctionnement ainsi que les rouages, mécanismes et les moyens tant humains, matériels que financiers qui font tourner cette organisation⁴.

Nous avons d'abord été particulièrement attirés par l'insuffisance des moyens et l'imperfection de l'organisation de ce Service. Aussi, pourquoi ce Service est-il si mal loti nonobstant les responsabilités qu'il assume. Dans une très large mesure, ce sont ces interrogations qui nous ont guidées au montage du plan de notre travail.

En tout premier lieu, notre dessein a été d'examiner l'organisation et les structures du Service Central de la Logistique, d'en identifier les points forts et d'en dégager les points faibles ainsi que leurs causes. Ce qui nous permettrait de proposer des solutions et d'en analyser leur faisabilité.

Mais nous avons également examiné le fonctionnement, les procédures et les mécanismes du rouage administratif de ce Service. Nous avons particulièrement envisagé l'étude du système comptable qui est appliqué au sein de ce Service, notamment en ce qui concerne les matériels, équipements, les fournitures et objets détenus en magasin.

³ Cf. THEVENET (Frank), Les métiers de la gestion, Bayard Editions, Collection CIDJ Phosphore, Le Guide des Métiers, Paris, 1992, page 19 et s.

⁴ Voir aussi, BOURDIN (J.), Contrôle de gestion, Mémentos Dalloz, Paris, 1976.

Néanmoins, tel n'a pas été le cas. L'approche d'un service public ne pourrait pas s'adapter à de tel *a priori*.

L'étude d'un service public, surtout d'un organe composant une Administration publique relève de techniques de science administrative et de droit administratif. Le système d'approche appropriée à la science est très particulier et n'est pas à la portée des esprits non avertis.

Aussi, force nous a été de se contenter de cantonner notre étude à l'examen de l'organisation et du fonctionnement du Service Central de la Logistique et des problèmes majeurs qu'il rencontre dans l'accomplissement de ses attributions.

Nous aimerions également apporter ici une précision importante quand au cadrage juridique de notre étude. En effet, le Ministère de l'Intérieur est un Département ministériel qui change d'organisation et de structures chaque fois qu'il y a changement de Ministre. Quoiqu'il en soit, le responsable de la législation et de la réglementation de ce Ministère nous a confié que malgré les changements de dénomination et de structures que le Ministère de l'Intérieur a subies, le Service Central de la Logistique de la logistique n'a que très peu évolué.

Le Service a été créé au sein du Ministère de l'Intérieur en 1996. A l'époque sa dénomination était « Service de la Logistique »⁵. C'est en 2002 que le mot central a été ajouté à la dénomination du Service. Ce qui a modifié son appellation en « Service *Central* de la Logistique »⁶.

Depuis cette date, plusieurs décrets sont intervenus⁷. Mais dans notre mémoire, nous avons retenu comme cadre de notre étude le décret n° 2004-024 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation

⁵ Le Service de la Logistique est créé par le décret n° 96-166 du 6 mars 1996 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité du Territoire ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

⁶ Cf. Décret n° 2002-218 du 27 mai 2002 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

⁷ Il s'agit des décrets :

- n° 2004-024 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation générale de son Ministère, modifié par le décret n° 2004-277 du 14 juillet 2004 ;
- n° 2005-008 du 11 janvier 2005 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;
- n° 2008-666 du 21 juillet 2008 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;
- n° 2009-130 du 21 janvier 2009 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

générale de son Ministère et son arrêté d'application n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 définissant les missions et fixant la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative car ce sont les textes qui n'ont plus mis en cause la stabilité des structures internes du Service Central de la Logistique.

De plus, les décrets qui se sont succédés ultérieurement ont pêché par le retard très flagrant de la parution de leurs arrêtés d'application respectifs⁸.

C'est dans cet ordre d'idées que nous avons essayé de présenter dans une première partie le rôle du service central de la logistique au sein du Ministère de l'Intérieur. Dans cette étude, nous présentons l'organisation, les structures et le fonctionnement du Service Central de la Logistique. Mais cette partie aussi nous a été l'occasion d'exposer les règles et principes appliqués aux activités du Service Central de la Logistique.

Dans la seconde partie de notre travail, sous le titre « malaise dans la gestion du Service Central de la Logistique », nous avons essayé de dégager les problèmes qui, d'une part font que la gestion du Service Central de la Logistique a besoin d'une amélioration, et d'autre part que ces problèmes pourront bouleverser les efforts à entreprendre pour l'amélioration de sa gestion.

Dans une troisième et dernière partie, nous avons essayé de proposer suggestions sous le titre : « perspectives et voies pour l'amélioration de la gestion du Service Central de la Logistique ».

Tel est le plan que nous avons adopté pour le présent mémoire.

⁸ L'arrêté d'application du décret 2008-666 du 21 juillet 2008, n'a jamais vu le jour jusqu'à son abrogation par le décret n° 2009-130 du 21 janvier 2009.

PREMIÈRE PARTIE :
RÔLE DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE
AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Dans l'introduction nous avons déjà eu l'occasion de parler de façon très générale de l'importance du rôle du Service Central de la Logistique au sein du Ministère de l'Intérieur. Néanmoins, la mesure de cette importance ne pourra être évaluée dans toutes ses dimensions qu'après avoir examiné les attributions et l'organisation ainsi que le fonctionnement du Service. A la fin de cette partie, les règles et principes appliqués aux activités du Service Central de la Logistique seront examinés.

CHAPITRE 1 :
ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION
DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

L'importance du rôle que joue un service ne pourra se déterminer qu'en examinant l'étendue des attributions à lui confiées. Ensuite, il y a lieu de voir si les moyens et structures organisationnels qui lui ont été dotés sont idoines pour lui permettre de les assumer.

Section 1 : Les attributions du Service Central de la Logistique

Le Service Central de la Logistique est l'organe au sein du Ministère de l'Intérieur chargé de la gestion du garage, du parc automobile, des patrimoines mobiliers et immobiliers, des bâtiments administratifs et des matériels ainsi que de la tenue de la comptabilité des matières⁹.

L'examen de ces attributions montre que le Service Central de la Logistique exerce trois sortes d'attributions : des attributions purement logistiques, des attributions comptables et des attributions administratives.

⁹ Cette énumération d'attributions ressort des dispositions de l'article 19 de l'arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 précité.

§1.- Les attributions logistiques

Par définition, la logistique désigne la fonction qui consiste à la gestion des moyens matériels mobiliers et immobiliers pour le fonctionnement d'une Administration afin de lui permettre la réalisation de la mission à lui confiée¹⁰.

La réalisation de ces fonctions au niveau du Ministère de l'Intérieur incombe en principe au Service Central de la Logistique. Mais il y a certaines exceptions.

A - Principe

Le principe est que le Service Central de la Logistique assure les besoins en moyens logistiques du Ministère de l'Intérieur dont l'acquisition relève des crédits gérés par la Direction des Affaires Financières.

Ces moyens concernent le parc automobile et les matériels roulants, les patrimoines mobiliers et immobiliers, les bâtiments administratifs et les matériels. Cette fonction de gestion consiste en premier lieu à identifier et à établir l'état des besoins de l'Administration générale, d'en proposer l'acquisition, de répartir leur dotation et d'en assurer leur attribution ainsi que de leur entretien et maintenance.

Il convient de noter que cette Administration générale concerne à la fois tous les organes centraux du Ministère (le Ministre, le Cabinet, le Secrétariat Général, les Directions Générales les Directions et les différents services ainsi que leurs composants) et ce que l'on appelle les services extérieurs du Ministère. Ces services extérieurs sont les provinces¹¹, la Préfecture de Police d'Antananarivo, les régions ainsi que les directions et services rattachés, les districts et les arrondissements administratifs.

Le tableau ci-après donne la synthèse des services extérieurs du Ministère de l'Intérieur tout en indiquant le niveau territorial de leur implantation, le nombre ainsi que la dénomination du poste des responsables qui sont en service au niveau de chacune de ces circonscriptions administratives :

¹⁰ HEKKING (Francis), Réflexions sur la mécanique administrative (Vol. 1), Editions de la Maison Française, 1943, page 161.

¹¹ Malgré l'abrogation des provinces par la dernière révision de la Constitution de la République de Madagascar en 2007, il y a encore une certaine survivance de cette institution au niveau de l'administration territoriale. Par exemple, il existe encore jusqu'à ce jour beaucoup d'agents publics provinciaux relevant du Ministère de l'Intérieur qui gardent encore leur titre et n'ont pas encore de postes d'affectation bien précis.

SERVICES EXTERIEURS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Niveau territorial d'implantation	Nombre	Dénomination du poste
Provinces	6	- Chef de Service - Cadre provincial - Agent provincial
Préfecture de Police	Il n'y a qu'une seule Préfecture de Police, celle d'Antananarivo Renivohitra	- Préfet de Police - Cadres préfectoraux - Agents de la Préfecture
Régions	22	- Cadres régionaux - Agent de la Région
Districts	119	- Chef de District - Adjoint Chef de District - Cadre du District - Agent du District
Arrondissements administratifs	1400	- Chef d'Arrondissement - Agent d'Arrondissement
Fokontany	17.500 ¹² environ	- Chef de Fokontany - Adjoint au Chef de Fokontany

Source : scl/MININTER

Ainsi, en tant que service *central*, les attributions du Service Central de la Logistique concernent toutes ces structures dès que l'acquisition des matériels relève de la Direction des Affaires Financières.

B – Quelques exceptions

Le Service Central de la Logistique n'intervient pas quand il s'agit de biens et/ou de matériels dont l'acquisition découle des crédits propres des organes et/ou structures concernés.

En effet, les biens et matériels acquis par les directions et organismes gestionnaires d'activités (GAC) ne relèvent pas de la compétence du Service Central de la Logistique. Il en est de même des acquisitions réalisées au niveau des provinces, des régions et des districts par les crédits qui sont affectés à ces entités en tant que circonscriptions administratives.

Pour ce dernier cas, les attributions logistiques afférentes aux matériels acquis sont assurées par le gestionnaire d'activités concerné.

Par ailleurs, le Service Central de la Logistique n'est pas également compétent pour les biens et matériels dont l'acquisition résulte de la réalisation de projet avec des partenaires financiers¹³.

¹² Selon les explications que nous avons recueillies, même si ce n'est pas prévu dans les textes, les Fokontany sont rattachés dans la hiérarchie territoriale du Ministère de l'Intérieur. C'est pourquoi, le Ministère prend en charge l'allocation d'indemnités aux Chefs de Fokontany et de leurs Adjoints. Le Ministère de l'Intérieur subvient également aux besoins logistiques de fonctionnement des Fokontany comme par exemple la dotation de bicyclettes. Mais c'est surtout lors des élections que le rattachement des Fokontany à l'administration territoriale du Ministère de l'Intérieur est bien formalisé à la fois par les textes et dans les faits.

¹³ Les partenaires financiers dont il est question ici sont les bailleurs de fonds nationaux, étrangers ou internationaux.

La logistique en est assurée suivant les règles et principes prévus dans la convention ou le protocole de financement qu'ont signé les parties.

§2.- Les attributions comptables

A côté de ces attributions que nous avons qualifiées de « *logistiques* », le Service Central de la Logistique assure des attributions comptables de toutes les acquisitions réalisées par la Direction des Affaires Administratives et Financières.

Ces attributions comptables engagent en principe la responsabilité personnelle et pécuniaire du Chef du Service Central de la Logistique sur la valeur des biens, matériels et objets dont il assure la comptabilité.

Nous verrons plus loin que les règles et principes de comptabilité qui sont appliqués au niveau du Service Central de la Logistique sont très particuliers à l'administration publique. Il s'agit d'une part, d'une comptabilité « *administrative* » et de la comptabilité des travaux et de l'autre, de la comptabilité des matières.

Mais à côté des attributions comptables propres du Chef du Service Central de la Logistique, celui-ci est également appelé à assurer le suivi et la supervision de la comptabilité effectuée au niveau des services extérieurs du Ministère de l'Intérieur. A cet effet, le Service Central de la Logistique a droit de regard sur la tenue des comptabilités administratives, des travaux et des matières au niveau des provinces, des régions et des districts.

Ce rôle de suivi, de supervision et de contrôle est très renforcé lors des opérations électorales ou référendaires car le Service Central de la Logistique est amené à contrôler la conservation et la comptabilisation des matériels et imprimés électoraux au niveau, notamment de ces circonscriptions administratives. On verra plus loin les particularités des fonctions comptables dans le cadre de la réalisation de ces opérations électorales.

§3.- Les attributions administratives

Comme on l'a déjà signalé plus haut et que l'on exposera plus en détail dans la section 2 de ce mémoire, le Service Central de la Logistique est une structure d'organisation interne de l'Administration au niveau du Ministère de l'Intérieur dans le cadre d'une mission de service public. Ainsi, comme tout service public, il assure des attributions administratives.

Ces attributions consistent essentiellement à la gestion administrative du service et notamment, du personnel affecté au Service mais aussi à la gestion des courriers et des correspondances administratives et à toutes les fonctions de prévisions, de contrôle et de suivi classique à l'administration et non liées aux fonctions spécifiques de comptabilité.

En réalité et par principe, le Service Central de la Logistique ne fait pas matériellement de l'administration territoriale au sens technique de ces termes. Ces attributions sont effectuées au niveau central par la direction de l'Administration du Territoire et au niveau du terrain par les différentes circonscriptions administratives. Mais les fonctions administratives du Service Central de la Logistique consistent, sous les directives et les orientations du Directeur des Affaires Financières à créer et à réunir toutes les conditions favorables, et à détruire toutes les conditions défavorables à la réalisation d'une meilleure administration territoriale, notamment par la dotation, l'entretien et la maintenance des moyens logistiques y afférentes.

C'est la raison pour laquelle, le premier responsable désigné pour occuper le poste de Chef du Service Central de la Logistique est toujours un Administrateur Civil, c'est-à-dire un administrativiste qui a effectué des études spécifiques en la matière à l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar ou dans une école ou institut similaire à l'étranger.

Section 2 : L'organisation du Service Central de la Logistique

Le Service Central de la Logistique est directement rattaché à la Direction des Affaires Financières¹⁴.

¹⁴ Cf. l'organigramme du Ministère de l'Intérieur que nous reproduisons à l'Annexe n° 1 de ce mémoire.

§1.- Présentation de l'organisation du Service Central de la Logistique

A – Place du Service Central de la Logistique au sein du Ministère de l'Intérieur

Nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises de signaler que le Service Central de la Logistique est rattaché à la Direction des Affaires Financières.

Le Service Central de la Logistique est l'un des quatre services composants la Direction des Affaires Financières. Les trois autres services sont :

- Le Service de la Programmation budgétaire,
- Le Service de l'Ordonnancement et
- Le Service de la Gestion Financière.

Le Ministère de l'Intérieur est un Département ministériel comportant dix Directions techniques rattachées au Secrétariat Général. Le Directeur du Cabinet est rattaché directement au Ministre. La Direction de l'Inspection de l'Administration Territoriale et le Secrétariat Exécutif du Bureau National de la Gestion des Risques et des Catastrophes sont également rattachés au Ministre.

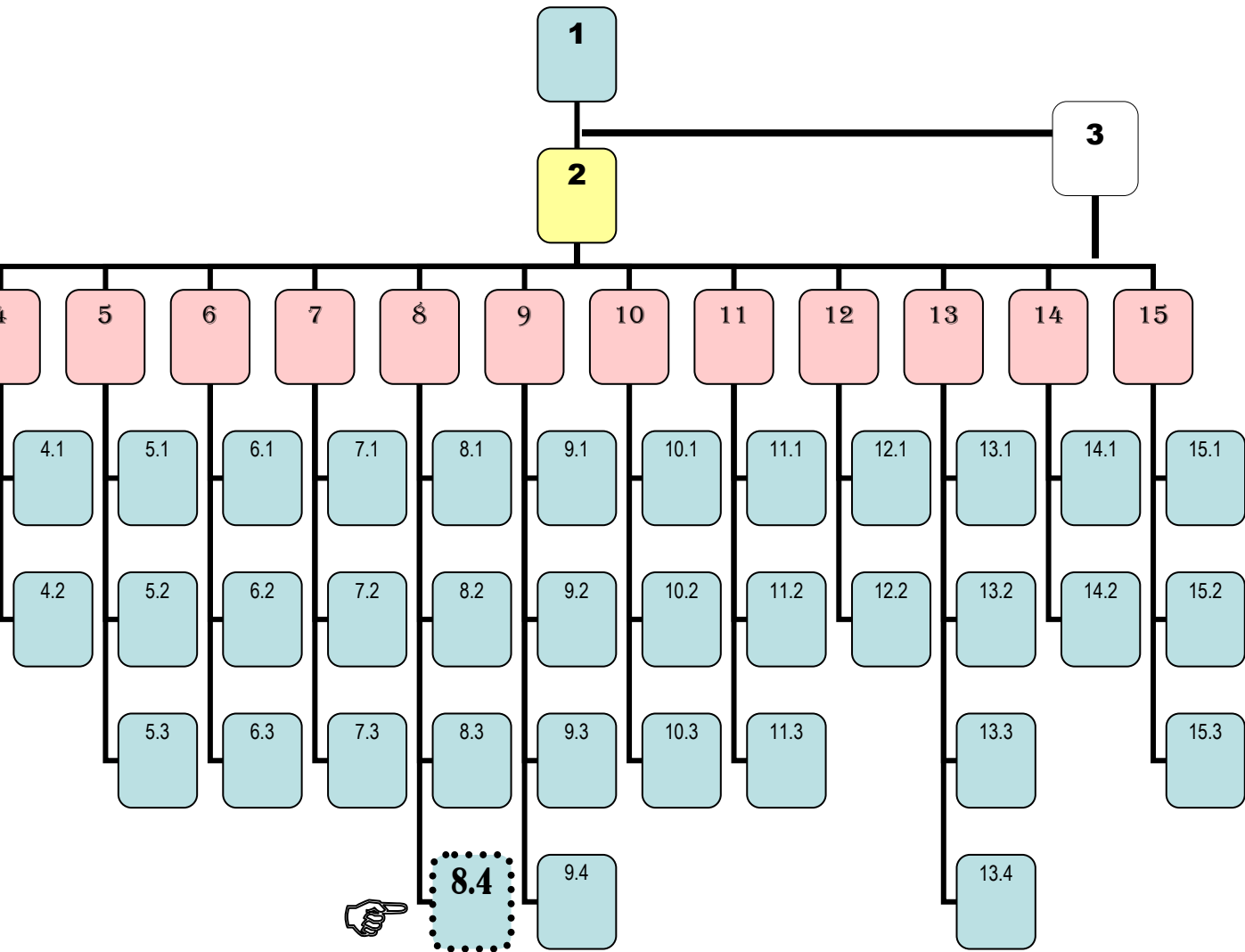
De façon générale, chacune des dix Directions est composée de trois services sauf la Direction des Affaires Financières et la Direction des Ressources Humaines qui sont composées de quatre services chacune.

En fait, il existe au total trente cinq services au sein de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur.

Le schéma ci-après montre la place du Service Central de la Logistique dans l'organigramme du Ministère de l'Intérieur¹⁵ :

¹⁵ Nous rappelons qu'un schéma d'organigramme plus explicite du Ministère de l'Intérieur est présenté à l'annexe n° 1.

**PLACE DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE
DANS L'ORGANIGRAMME GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**




LEGENDES :

LE MINISTRE	4.1 : Service des Etudes et de la Documentation Environnementales	10.1 : Service d'Appui à la Préservation de l'Ordre et de la Sécurité Publics
Le Secrétaire Général	4.2 : Service d'Appui à la Protection et à la Conservation de l'Environnement	10.2 : Service des Autorisations de Détention d'Armes et de Substances Explosives
Cabinet dirigé par le Directeur de Cabinet	5.1 : Service du Partenariat	10.3 : Service d'Appui à la Résolution des Conflits
Cellule Environnementale <i>(Ayant rang de direction)</i>	5.2 : Service de la Coordination des Projets	11.1 : Service des Etudes, de la Législation et de la Réglementation
Direction du Partenariat, de la Coordination des Projets et de la Formation	5.3 : Service de la Formation	11.2 : Service des Visas de Séjour
Direction de la Réforme Administrative	6.1 : Service des Etudes	11.3 : Service du Contrôle des Etrangers
Direction de la Programmation de l'Evaluation et de l'Informatisation	6.2 : Service de la Législation et de la Documentation	12.1 : Service des Libertés Publiques
Direction des Affaires Financières	6.3 : Service du Contentieux Administratif	12.2 : Service des Opérations Electorales
Direction des Ressources Humaines	7.1 : Service de la Programmation	13.1 : Service des Affaires Générales et Territoriales
Direction d'Appui à la Prévention et au Maintien de l'Ordre et de la Sécurité Publics	7.2 : Service du Suivi et de l'Evaluation	13.2 : Service des Groupements et des Associations
Direction de l'Immigration et de l'Emigration	7.3 : Service de l'Informatisation	13.3 : Service d'Appui au Développement Economique et Social

: DLRC/MININTER

Direction de la Promotion de la Démocratie	8.1 : Service de la Programmation Budgétaire	13.4 : Services Extérieurs
Direction de l'Administration du Territoire	8.2 : Service de l'Ordonnancement	14.1 : Corps des Inspecteurs (<i>Ayant rang de service</i>)
Direction de l'Inspection de l'Administration Territoriale	8.3 : Service de la Gestion Financière	14.2 : Service de l'Exploitation
Secrétariat Exécutif du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes	8.4 : Service Central de la Logistique	15.1 : Département des Opérations (<i>Ayant rang de service</i>)
	9.1 : Service du Personnel	15.2 : Département des Informations et de la Communication (<i>Ayant rang de service</i>)
	9.2 : Service du Recrutement et des Affaires Disciplinaires	15.3 : Service Administratif et Financier



Pour faciliter la compréhension de nos explications, dans le tableau ci-après, il est montré la hiérarchisation des structures et leurs dénominations au niveau du Ministère de l'Intérieur ainsi que le champ de responsabilité de chaque structure :

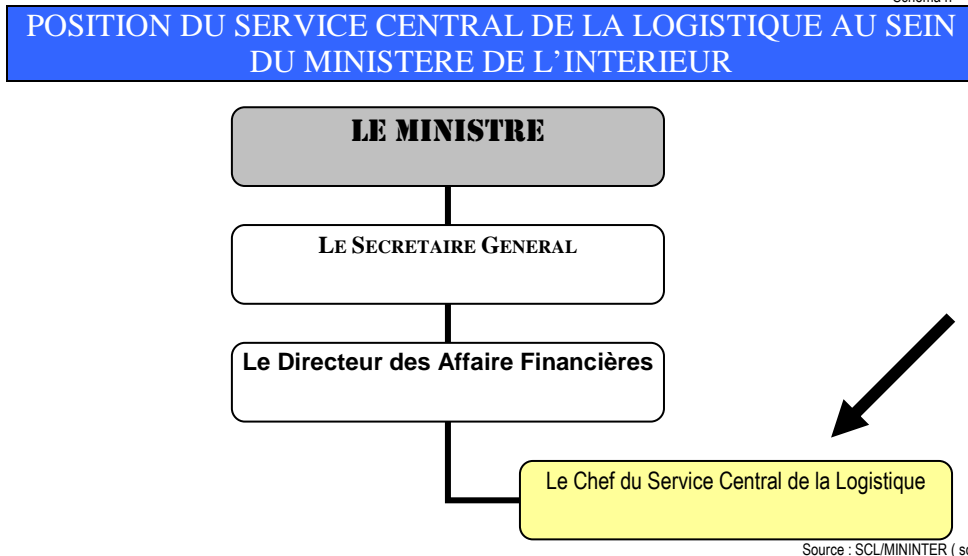
Tableau n° 2

HIERARCHISATION DES POSTES ET RESPONSABILITES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Hiérarchisation	Désignation du poste	Champ de responsabilité
Niveau le plus élevé	LE MINISTRE	Tout le Ministère
Cadre supérieur de conception	Secrétaire Général	Tout le Ministère mais limité aux Directions Générales composantes, Directions et Services directement rattachés
	Directeur Général	Directions composantes
	Directeur	Services composants
	Chef de Service	Divisions et Bureaux composants
Niveau exécution	Chef de Division	Bureaux rattachés
	Chef de Bureau	En principe, au dessous des Divisions il n'existe plus de hiérarchie formelle bien définie. Tout dépend de l'organisation et des structures mises en œuvre par les responsables.
	Chef du Secrétariat	
	Secrétaire	

Source : DRH/MININTER

De façon très simplifiée et, pour mieux clarifier la position du Service Central de la Logistique au sein du Ministère de l'Intérieur, la hiérarchisation des structures du Ministère à partir du niveau du Ministre jusqu'au niveau du Chef du Service Central de la Logistique est indiquée dans le schéma ci-dessous :



Par ce schéma, on voit que le Chef du Service Central de la Logistique est directement subordonné au Directeur des Affaires Financières. Ce dernier est subordonné au Secrétaire Général de l'Intérieur et celui-ci est sous l'autorité directe du Ministre¹⁶.

B – Les structures internes du Service Central de la Logistique

En ce qui concerne les structures d'organisation interne du Service Central de la Logistique, le Chef du Service Central de la Logistique dispose de trois Chefs de Division : il s'agit :

- du Chef de Division « Bâtiments »,
- du Chef de Division « Garage » et
- du Chef de Division « Comptabilité Matières ».

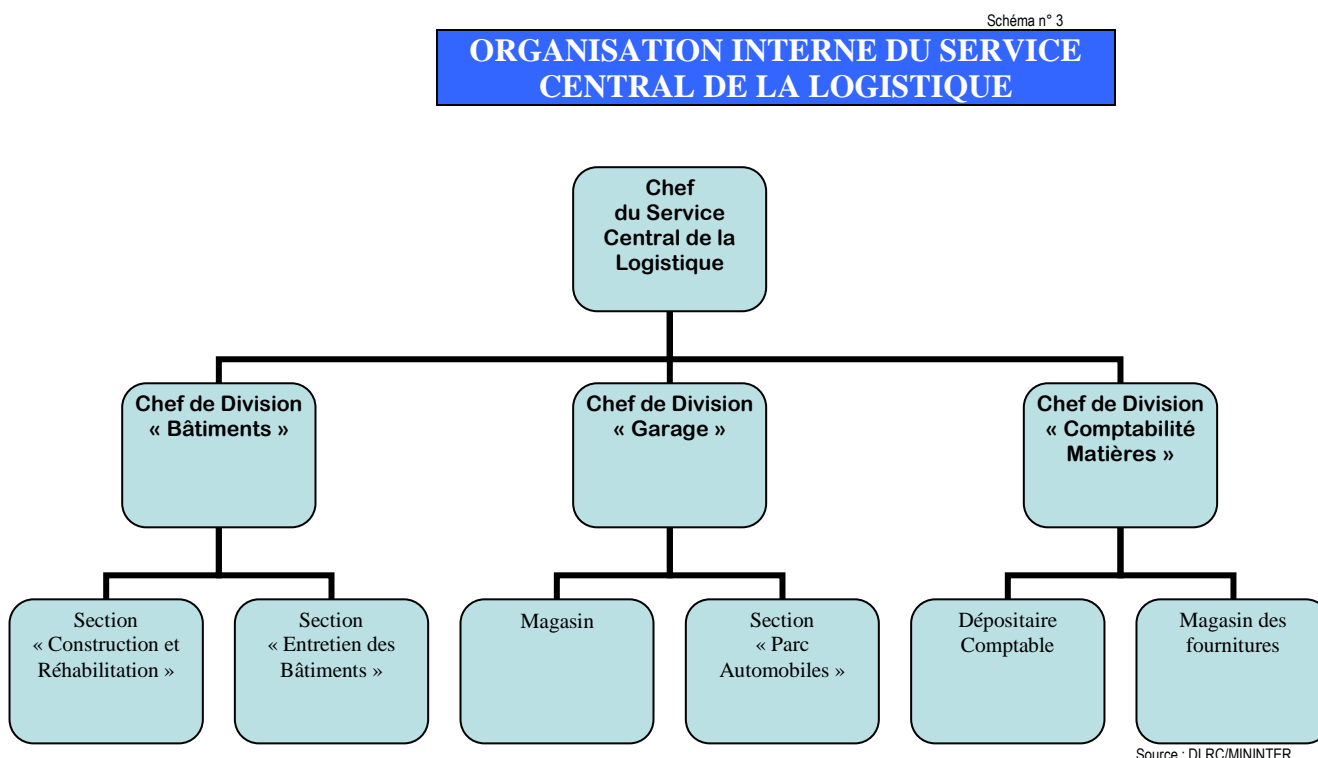
La Division « Bâtiments » est chargée de toutes les questions qui on trait aux bâtiments administratifs appartenant juridiquement au Ministère de l'Intérieur qu'ils se situent au niveau central ou au niveau territorial.

¹⁶ Telles sont les dispositions de l'article 15 de l'arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 susvisé stipulant que « Le Secrétaire Général seconde le Ministre dans l'exercice de ses attributions administratives. Il a autorité sur les Directeurs Généraux, les Directeurs et les Chefs des Services du Ministère ».

La Division « Garage » est chargée de gérer le parc automobile du Ministère ainsi que le Garage. Elle est chargée de la comptabilisation de tous les véhicules du Ministère (niveau central et territorial).

La Division « Comptabilité Matières » s'occupe de toutes les questions relatives à la comptabilité de matières.

Chacune des Divisions gérées respectivement par ces Chefs de Division comporte des sous structures ainsi que la montre le schéma ci-après :



Si l'on se réfère au tableau des emplois annexé à l'arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 susvisé et qui donne les détails sur les qualifications et les catégories de rattachement du personnel du Ministère suivant l'organigramme, on relève que le Service de la Logistique devrait disposer théoriquement d'un personnel de quarante et une personnes dont la structure doit se présenter comme suit :

Tableau n° 3
Tableau des emplois du Ministère de l'Intérieur

Subdivision secondaire	Subdivision de base	Désignation et classification des emplois	Catégories	Nombre d'emplois
Service Central de la Logistique		- Chef de Service	A	1
		- Adjoint au Chef de Service	A	1
		- Secrétaire rédacteur	B	2
		- Secrétaire qualifié	C	7
		- Secrétaire dactylographe	D	4
		- Mécanicien	C/ELD3	10
		- Ouvrier OS2	D/ELD4	8
		- Chauffeur dépanneur	C/ELD3	2
		- Gardien	D/ELD4	2
		- Planton	D/ELD4	1

Subdivision secondaire	Subdivision de base	Désignation et classification des emplois	Catégories	Nombre d'emplois
	Division des Bâtiments Administratifs	- Chef de Division	A	1
	Division du Garage	- Chef de Division	A	1
	Division de la Comptabilité Matières	- Chef de Division	A	1
TOTAL GENERAL.....				41

Source : SCL/MININTER

Pour mieux comprendre ce tableau, le tableau ci-dessous donne les renseignements et spécifications de recrutement ainsi que les données sur la hiérarchie et la position de chaque fonctionnaire ainsi qu'il résulte des données ci-dessous :

Tableau n° 4

HIERARCHIE DES FONCTIONNAIRES DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE

Cadre A	Administrateurs Civils	Titulaire d'un diplôme universitaire de Bac + 4 et sortant de l'ENAM ou d'une Ecole ou d'un Institut étranger similaire	Cadre supérieur de conception
	Attachés d'Administration	Titulaire d'un diplôme universitaire de Bac + 3 et sortant de l'ENAM après deux années de formation (autrefois, ils ont été recrutés sur titre lorsque l'agent est titulaire d'un diplôme universitaire)	
Cadre B	Adjoints d'Administration	Titulaire du Bac et ayant effectué avec succès deux années de formation au Centre National de Formation Administrative	Agents d'exécution qualifiés
Cadre C	Assistants d'Administration	Titulaire du BEPC et ayant effectué avec succès deux années de formation au Centre National de Formation Administrative	Agents d'exécution intermédiaire
Cadre D	Employé d'Administration	Titulaire du CEPE	Agents d'exécution subalterne
	Agents de service		

Source : DRH/MININTER

Pour reprendre en détail l'organisation des Divisions composantes du Service Central de la Logistique, nous allons essayer de voir une par une ces structures.

§2.- La Division « Bâtiments »

La Division « Bâtiments » est dirigé par un Chef de Division et comprend deux Sections qui sont les Sections : « Construction et réhabilitation » et « Entretien des Bâtiments ».

Si l'on se réfère au tableau des emplois annexé à l'arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 suscité tel que présenté ci-dessus, cette Division ne dispose en réalité que d'une seule personne de la catégorie « A » qui est d'ailleurs le Chef de Division. Or, en réalité, compte tenu des tâches et responsabilité qui incombent à cette Division, il devrait disposer d'un Adjoint et surtout de personnel technique compétent dans le domaine des travaux et du bâtiment. D'ailleurs « *un chef sans personnel à ses ordres ne peut pas être un chef* »¹⁷. Ce qui est pourtant le cas de ce Chef de Division.

En réalité, le Chef de Division « Bâtiments » est à la fois chef des Sections « Construction et réhabilitation » et « Entretien des Bâtiments ». Il s'agit là d'une situation particulièrement délicate lorsqu'on se rend compte que cette Division devra en principe s'occuper des bâtiments administratifs et des logements des services centraux du Ministère, de la Préfecture de Police, des six anciennes provinces, des cent dix-neuf Districts et de certains, sinon de tous les mille quatre cent arrondissements administratifs.

En effet, il appartient à cette Division d'entreprendre des études, d'identifier les besoins et de faire des propositions auprès du Chef de Service sur les constructions de bâtiments à programmer compte tenu des besoins, sur les travaux de réhabilitation et d'entretien à effectuer. Cette remarque est particulièrement importante car suite aux enquêtes que nous avons effectuées, la plupart des bâtiments actuels du Ministère de l'Intérieur sont soit vétustes, soit en ruine, et nécessitant tous de sérieuses réparations.

§3.- La Division « Garage »

La Division « Garage » est dirigé par un Chef de Division et comprend deux subdivisions qui sont le Magasin et le Parc Automobiles.

Le Magasin est géré par un Chef magasinier qui est essentiellement chargé de conserver et de suivre les sorties et entrées des outils et des pièces détachées que vient d'acquérir la Direction. Le Chef magasinier est un fonctionnaire de la catégorie « B », ce qui fait que la situation ne respecte pas les dispositions du tableau d'emplois annexé à l'arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 suscité.

¹⁷ Encyclopédie Wikipédia, Le Management, sur le Net, L'encyclopédie libre.

La Section Parc Automobiles est géré par un Chef de Garage qui ne dispose en fait que d'un petit nombre de mécanicien pour assurer l'entretien, la maintenance et la réparation des véhicules du Ministère. Ce qui fait qu'en réalité, la majeure partie des utilisateurs de voiture du Ministère préfère entretenir et réparer leur voiture dans les garages privés plutôt que de faire recours au garage du Ministère.

En ce qui concerne le personnel composant la Division « Garage », les remarques et observations concernant la Division « Bâtiments » que nous avons signalées plus haut demeurent valable. Dans la réalité, ce sont les chauffeurs et conducteurs de véhicules qui travaillent étroitement avec le Chef magasinier et remédie par conséquent l'insuffisance de personnel que souffre cette Division.

Nous estimons cependant que l'amélioration de l'organisation de cette Division « Garage » est essentielle car le Ministère de l'Intérieur gère actuellement plus de 200 de voitures. Il est indispensable que le contrôle de l'ensemble des matériels roulants du Ministère tant au niveau central qu'à celui des échelons territoriaux est primordial pour éviter à la fois le gaspillage et le détournement de matériels ou de pièces détachées par le personnel concerné.

§4.- La Division « Comptabilité Matières »

Cette Division est dirigée par un Chef de Division et comprend le Dépositaire comptable et le Magasin des fournitures. Il s'agit là d'une Division qui assure des attributions et activités particulièrement importantes car l'importance de la quantité et des valeurs des matériels et objets qu'il est appelé à gérer n'est pas négligeable.

En effet, le dépositaire comptable gère les tickets carburants-lubrifiants dont la valeur s'élève en moyenne à 25.000.000 Ariary par mois.

Le magasin des fournitures est tenu par un magasinier qui gère des articles dont la valeur est particulièrement assez élevée.

En ce qui concerne la structure du personnel, les remarques et observations concernant les deux Divisions précédentes que nous avons signalées plus haut demeurent valables pour la présente Division.

Par ailleurs, la tenue de la comptabilité des matières relève de la responsabilité de cette Division. Nous verrons que la comptabilité dont il s'agit a trait à la tenue d'une comptabilité administrative et d'une comptabilité des matières proprement dite. Dans le chapitre 3 de cette première partie nous essayerons de voir plus en détail les règles et principes régissant le système comptable appliqué au sein du Service Central de la Logistique

CHAPITRE 2 : **FONCTIONNEMENT DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE**

Dans le chapitre précédent, nous avons essayé de présenter les attributions et organisation du Service Central de la Logistique sur le plan théorique c'est-à-dire en fonction de ce qui est prévu dans les textes.

Dans le présent chapitre, nous étudierons le fonctionnement réel de ce Service dans les faits et le concret.

Section 1 : Fonctionnement courant du Service

En principe, le fonctionnement courant du Service Central de la Logistique se résume par les activités tracées par le programme de travail annuel du Service ainsi que la gestion courante des magasins et des biens et matériels auxquels le Service est appelé à gérer. Mais dans ce fonctionnement courant, des cas particuliers doivent être signalés en ce qui concerne les relations et rapports hiérarchiques, le caractère technique des attributions et en ce qui concerne l'insuffisance du personnel.

§1.- Règles de fonctionnement du Service Central de la Logistique

Le Service Central de la Logistique, nous l'avons vu, est le Service chargé d'assurer la gestion du garage, du parc automobile, du patrimoine, des bâtiments administratifs et des matériels ainsi que la tenue de la comptabilité des matières du Ministère de l'Intérieur. Autrement dit, c'est le Service à qui dépend dans une très large mesure le fonctionnement de l'administration du territoire car il lui appartient de pourvoir les organes centraux du Ministère de l'essentiel de leurs moyens de fonctionnement, d'assurer l'entretien des moyens matériels, notamment les matériels roulants et veiller au bon état des bâtiments administratifs et accessoires du Ministère.

En général, le Service Central de la Logistique doit veiller à ce que les moyens de fonctionnement du Ministère dont la gestion lui incombe soient en permanence prêts et toujours en état de marche pour être utilisés à tout moment.

Le fonctionnement du Service Central de la Logistique doit observer un certain nombre de principes. Ces principes sont, dans leur majeure partie, tirés des principes classiques régissant le fonctionnement et la gestion des services publics.

1. Les premiers de ces principes sont la disponibilité et la permanence : en général, le personnel du Service Central de la Logistique doit obligatoirement être présent et disponible en permanence. Mais ces disponibilités-permanence ne signifient pas présence physique obligatoire même aux heures non ouvrables. Ce principe suppose d'être à tout moment saisissable.
2. Les seconds sont la célérité et la ponctualité dans les actions. En général, le recours au Service Central de la Logistique suppose une urgence : électricité coupée, véhicule accidenté ou en panne, fuite d'eau, besoin de matériels ou de mobiliers pour une cérémonie, panne de l'ascenseur, etc.
3. Les troisièmes sont la conséquence logique des deux premiers : la prévision et l'anticipation. Pour que le Service Central de la Logistique soit en mesure de pourvoir aux besoins dont la satisfaction incombe à ses responsabilités, il est primordial qu'il soit à même de prévoir et d'anticiper.
4. Le quatrième principe est permanent à toute Administration publique : la légalité. Toutes les actions du Service Central de la Logistique doivent se conformer à la légalité.
5. Enfin, les derniers principes sont constitués par la régularité et l'exactitude. En effet, le Service Central de la Logistique est responsable de la réception et de la sortie des matériels et valeurs ainsi que de l'enregistrement comptable des opérations y afférentes. Les opérations relatives à ces tâches requièrent régularité et exactitude car la responsabilité personnelle et pécuniaire de chacun des responsables qui en sont concernés est engagée en cas de maladroites, de fautes voire d'erreurs.

Les responsabilités qui pèsent sur le Service Central de la Logistique sont donc particulièrement importantes. C'est la raison pour laquelle les responsables du Service et même

les instances hiérarchiques doivent veiller au respect et à l'observation de ces principes d'actions tant dans le fonctionnement du service que dans leurs rapports et relations.

§2.- Les relations et rapports hiérarchiques

Si l'on se réfère à l'organisation du Service telle qu'exposée ci-dessus, on se rappellera que le Service Central de la Logistique est directement soumis à l'autorité hiérarchique du Directeur des Affaires Financières. Cet état de fait suppose que le Chef du Service Central de la Logistique ne devrait recevoir d'ordre que du Directeur des Affaires Financières et par application des textes par le Secrétaire Général et le Ministre car il ne faut pas oublier que le Secrétaire Général seconde le Ministre dans l'exercice de ses attributions administratives et qu'il a autorité sur les Directeurs et les Chefs des Services du Ministère.

Dans la pratique, en ce qui concerne les actions nécessitant des directives en provenance des instances supérieures, les décisions sont prises au niveau des hiérarchies supérieures (Ministre, Secrétaire Général, Directeur des Affaires Financières). Il en est par exemple des cas de construction de bâtiments, de réhabilitation de locaux, d'aménagement immobiliers d'une certaine importance. Le Service Central de la Logistique n'intervient pour ces cas que lors des réceptions provisoires et définitives des travaux. De même, le Service Central de la Logistique n'intervient pas dans les opérations d'achats et de commandes. Ces activités relèvent des attributions du Service de la Gestion Financière. Mais lorsque les fournisseurs font leurs livraisons, le Service Central de la Logistique intervient pour les opérations de réception, d'enregistrement et de tenue de la comptabilité des opérations.

Les tâches courantes du Service Central de la Logistique concernent les réceptions des travaux, des matériels et fournitures en livraison, les opérations d'enregistrement d'entrée et de sortie ainsi que la tenue de la comptabilité de ces opérations conformément aux règles et principes de la comptabilité des matières tels que prescrits par l'Instruction Générale du 22 juillet 1955. Dans le cadre de ces activités, le Chef du Service Central de la Logistique peut confier, sous sa responsabilité, certaines tâches aux Chefs de Division. Il en est ainsi par exemple lors de la réception de certains travaux ayant été exécutés dans les circonscriptions administratives éloignées des Régions.

Font aussi partie des opérations courantes du Service Central de la Logistique :

- La centralisation de situation de l'état des bâtiments administratifs au niveau national ;
- La centralisation de situation de tous les matériels roulants utilisés par les services relevant du Ministère de l'Intérieur ;
- La collecte des situations des besoins au niveau des chefs de circonscriptions administratives et des services extérieurs du Ministère de l'Intérieur ;
- Le traitement et l'instruction de toutes ces données et informations ;
- La préparation des propositions à soumettre au Directeur des Affaires Financières en vue des programmations d'achats et de commandes ainsi que pour les projets de construction ou de réhabilitation à entreprendre.

Jusqu'ici, nous avons constaté que le Service Central de la Logistique ne relève en principe que de la hiérarchie directe du Directeur des Affaires Financières. Mais compte tenu du caractère central de la position du Service de la Logistique, celui-ci est appelé à gérer toutes les questions logistiques au sein des services centraux. Par conséquent, les autres directeurs peuvent être amenés à solliciter les prestations du Service Central de la Logistique et sur le plan des principes, un directeur est supérieur à un Chef de Service. Ce qui fait que le Chef de Service de la Logistique pourrait être, en fait, subordonné à la hiérarchie de tous les directeurs du Ministère. Nous mettons l'accent sur le terme « *en fait* » car même si les autres directions sont gestionnaires d'activités, généralement, elles ne peuvent pas avoir le privilège de disposer d'une structure interne de service chargé de la logistique. De plus, il paraît évident que la création initiale du Service Central de la Logistique visait à couvrir tout le niveau central.

Ce qui fait que dans la réalité, le Service Central de la Logistique n'est pas soumis à la seule hiérarchie du Directeur des Affaires Financières, les autres Directeurs s'arrogent du privilège de leur poste pour requérir, voire donner des ordres au Chef du Service Central de la Logistique. Parfois même, nous avons constaté que, certains autres Chefs de Service¹⁸ requiert l'intervention du Service Central de la Logistique et croit que c'est un droit dont ils disposent.

§3.- Le caractère très technique des tâches et attributions

L'étude du fonctionnement du Service Central de la Logistique fait apparaître que ce Service est l'un des organes internes du Ministère de l'Intérieur qui n'exerce pas des attributions

¹⁸ Il s'agit de Chefs de Service ne relevant pas de la Direction des Affaires Financières. Mais le cas reste valable même pour les Chefs de Service relevant de la Direction des Affaires Financières.

strictement administratives comme c'est le cas de la majorité des services de l'Intérieur. En effet, la gestion des bâtiments administratifs, du patrimoine, du garage et du parc automobile ainsi que la tenue de la comptabilité des matières au niveau de tout le Ministère constituent des attributions particulièrement très techniques si l'on se réfère aux tâches classiques d'administration générale du Ministère. D'ailleurs, nous avons pu constater que, dans son fonctionnement courant, le Service Central de la Logistique ne dispose pas du personnel technique compétent pour se charger des tâches techniques exigées par ces attributions.

C'est pourquoi, il faut reconnaître que parmi les attributions des différents services du Ministère de l'Intérieur, celles du Service Central de la Logistique constituent sans doute les plus techniques. C'est la raison pour laquelle la comptabilité administrative, la comptabilité des travaux et la comptabilité des matières sont les moins correctement tenues au niveau de l'Administration en général et au sein du Ministère de l'Intérieur en particulier.

En effet, les fonctions de gestion des bâtiments, de gestion du garage et du parc automobiles, de gestion des matériels ainsi que de toutes les fonctions comptables que cela implique, sont loin de ce que l'on peut appeler « *attributions administratives générales* ». Or, le Ministère de l'Intérieur ne dispose que des agents formés pour s'occuper des attributions et fonctions administratives générales.

En principe, les agents compétents pour des fonctions de gestion et de comptabilité dans le cadre de l'Administration publique doivent relever des administrations financières et comptables que ne dispose pas le Ministère de l'Intérieur. Quoiqu'il en soit, d'après les enquêtes que nous avons effectuées, la formation administrative générale qu'ont reçue les agents du Ministère de l'Intérieur leur permettent d'assumer des fonctions de gestion et de comptabilité s'ils reçoivent des formations y afférentes. Or, d'après ce que nous avons pu relever, les agents en service au Service Central de la Logistique ne bénéficient que très rarement de formation ayant trait aux activités et tâches qu'ils accomplissent quotidiennement. Ce qui fait que dans la pratique, les agents en service au sein du Service Central de la Logistique accomplissent leurs fonctions dans la mesure de ce qu'ils peuvent faire sans se conformer techniquement aux exigences des textes en vigueur.

Mais le caractère ancien des textes applicables constitue également un problème dans l'accomplissement des tâches de ces agents. En effet, pour ne citer ici que les textes qui concernent

la comptabilité administrative, la comptabilité des travaux et la comptabilité des matières, c'est une instruction très vieille de 1955 et qui n'a reçu pratiquement de modification qui demeure en vigueur jusqu'à nos jours¹⁹. Or les textes officiels sur les finances publiques et sur la comptabilité publique ont tous été modifiés.

Et cette carence en formation du personnel dans le domaine technique de la comptabilité des matières et de la gestion des matériels et des bâtiments de l'Etat est encore aggravée dans le cadre du fonctionnement courant du Service Central de la Logistique par l'insuffisance de personnel.

Section 2 : Fonctionnement du Service dans le cadre des opérations particulières

En dehors des activités relevant du fonctionnement courant du Service Central de la Logistique, il faut parler des opérations particulières lors desquelles le fonctionnement du Service Central de la Logistique acquiert des dimensions beaucoup plus étendues.

Les principales opérations particulières qu'accomplit le Ministère de l'Intérieur sont les élections et référendums, les opérations de jugements supplétifs et les missions de supervision d'envergure nationale réalisées dans le cadre de projets financés par les partenaires financiers.

Dans le cadre de ces opérations, le Service Central de la Logistique joue un rôle particulièrement important car il lui revient de gérer les moyens à mettre en œuvre pour la réalisation des activités. Il s'agit ainsi d'identifier les besoins, de proposer une programmation de leur acquisition, d'en assurer leur conservation en magasin ainsi que de leur entrée et sortie, de leur expédition et surtout du suivi de leur acheminement jusqu'à la destination finale.

La réalisation de ces activités nécessite la mobilisation de moyens importants que ne dispose pas en temps normal le Service Central de la Logistique. C'est ainsi que lors de ces opérations particulières, le Service Central de la Logistique est renforcé par le personnel relevant d'autres directions et services du Ministère. Parfois même une cellule spéciale de conception,

¹⁹ Cf. l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances, l'arrêté n° 1.695 du 22 juillet 1955 relatif à la mise en application de l'Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances, la Circulaire n° 42 du 22 juillet 1955 relative à l'application de l'Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances et la Circulaire n° 13.604-FIN/MTM du 19 mai 1965 relative au maintien en vigueur de l'Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar.

d'orientation et de suivi est mise en place au sein du staff technique du Ministère pour épauler spécialement la Direction des Affaires Financières et le Service Central de la Logistique.

Lors des élections par exemple, le Ministère loue spécialement les locaux du Palais des Sports de Mahamasina comme magasin d'entrepôt des matériels et imprimés de vote à acheminer aux circonscriptions administratives. L'acheminement de ces matériels est effectué par d'autres agents du Ministère ne relevant pas du Service Central de la Logistique qui vont faire fonction de convoyeurs, et par des transporteurs professionnels qu'on loue spécialement les services pour les besoins de la cause.

Selon les explications que nous avons pu recueillir auprès des responsables du Service Central de la Logistique, lors de ces opérations particulières, notamment lors des élections, il est généralement fait dérogation aux règles classiques de comptabilité et on fait appel à des procédures d'urgence. Selon les explications que l'on nous données, les impératifs d'urgence liées aux élections ne s'accommodent pas aux règles traditionnelles de comptabilité des matières.

Section 3 : Situation des moyens de fonctionnement

La présente section tend à répondre à la question de savoir si le Service Central de la Logistique dispose des moyens nécessaires lui permettant de faire face à son fonctionnement. Qu'en est-il du personnel dont il dispose, des moyens matériels qu'il peut utiliser et des moyens financiers auxquels il peut faire recours.

§1.- Le personnel du Service Central de la Logistique

Si l'on se réfère au tableau des emplois concernant le Service Central de la Logistique tel qu'annexé à l'arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 susvisé²⁰, le Service Central de la Logistique a droit juridiquement à quarante et une personne. Selon ce tableau, le Service Central de la Logistique peut disposer cinq fonctionnaires de cadre supérieur relevant de la catégorie « A », de deux fonctionnaires de la catégorie « B », de dix-neuf agents de la catégorie « C » et les quinze restants de la catégorie « D ».

²⁰ Cf. tableau n° 3 ci-dessus, page 20.

Néanmoins, le Service Central de la Logistique ne dispose en réalité que de trente deux personnes dont vingt-deux agents contractuels aux emplois de courte durée et dix cadres fonctionnaires selon la répartition ci-après :

Tableau n° 5

EFFECTIF REEL DU PERSONNEL DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

Corps	Fonction	Effectif
Administrateur Civil	Chef de Service	01
Assistant d'Administration	Dépositaire Comptable de Carburants lubrifiants	01
Réalisateur contractuel	Dépositaire Comptable	01
Attaché de planification	Secrétaire	01
Agents aux emplois de longue durée (ELD)	Magasinier des fournitures	01
Employé de service	Magasinier des pièces détachées	01
ELD	Mécaniciens	02
Agent contractuel aux emplois de courte durée (ECD)	Mécanicien	01
ECD	Electricien bâtiment	01
ELD	Electricien automobile	01
ELD	Chauffeurs mécaniciens	05
ECD	Chauffeurs	03
ELD	Chauffeurs	01
ECD	Convoyeur d'ascenseur	01
ELD	Tôlier	01
ELD	Peintre	01
ELD	Duplicateurs	02
ECD	Gens de maison	01
ECD	Femmes de ménage	02
ELD	Gardien	01
ECD	Jardiniers	03
TOTAL.....		32

Source : SCL/MININTER

Cette insuffisance montre que le personnel du Service Central de la Logistique est loin de pouvoir accomplir les tâches incombant au Service.

Dans la pratique, c'est le Chef de Service qui est comme on le dit « *au four et au moulin* » : c'est-à-dire que c'est lui qui s'occupe de tout. Depuis les problèmes de plomberie, en passant par les pannes de voiture, les dysfonctionnements des installations électriques, les blocages des serrures, les obturations des canaux d'évacuation d'eaux usées, etc. Non seulement il n'a pas d'adjoint comme le prévoyait le tableau d'emplois que nous avons évoqué plus haut, mais ses Chefs de Division ne semblent pas être en mesure d'assumer les responsabilités de leurs fonctions.

Par ailleurs, les enquêtes que nous avons effectuées ont pu dégager que les supérieurs hiérarchiques (le Ministre, le Secrétaire Général, le Directeur, etc.) ont aussi l'habitude de

n'appeler que le Chef de Service même si les tâches à accomplir peuvent bien être réalisées par un Chef de Division voire par un simple agent d'exécution.

En outre, il y a lieu de signaler ce que l'on pourrait qualifier de solidarité fonctionnelle entre les membres du personnel du Service Central de la Logistique. En effet, le tableau des emplois théorique du Service montre que chacun des trois Chefs de Divisions qui composent le Service ne dispose pas de personnel. Le Chef de Service absorbe à lui tout seul trente-neuf des quarante et un effectif du personnel du Service. Chacune des trois Divisions ne dispose à cet effet que du seul Chef de Division, ne disposant ainsi aucun personnel. Néanmoins, tous les membres du personnel du Service Central de la Logistique collaborent en fait, et ne sont pas cloisonnés par les subdivisions des structures. C'est cette collaboration de travail que nous désignons par les termes de solidarité fonctionnelle. Nous verrons plus loin que cette façon de travailler, apparemment intéressant peut présenter certains inconvénients car elle est de nature à favoriser l'indiscipline et le désordre au sein de l'organisation.

§2.- Les moyens matériels

Les moyens matériels utilisés actuellement par le Service Central de la Logistique peuvent être présentés par le tableau ci-après :

Tableau n° 6

LES MOYENS MATERIELS UTILISES PAR LE SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

Désignation	Nombre	Observations
Locaux :		
– Bureau	04	
– Magasin	02	
– Parc de voitures	02	
Ordinateur	04	Tous en bon état.
Imprimante	04	Tous en bon état.
Téléphone fixe (communication extérieure)	02	Tous en bon état.
Téléphone mobile	05	Tous en bon état.
Crédits pour téléphone	Non fixe. Octroyés selon l'appréciation du DAF ²¹ .	
Matériels roulants		
– Voitures légères	01	
– Voitures minicar	02	L'un de ces minicars est en panne.
– Moto	04	
– Bicyclette	32	

Source : SCL/MININTER

²¹ DAF : Sigle signifiant Directeur des Affaires Financières.

Ce tableau nous montre que l'insuffisance de moyens matériels que subit le Service Central de la Logistique est très importante. Elle se manifeste principalement par la carence des matériels roulants utilisés par le Service mais aussi par l'insuffisance des ordinateurs et les équipements informatiques et bureautiques.

En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, le Service Central de la Logistique est souvent appelé à des interventions urgentes : pannes nécessitant de réparations rapides, secours requérant la diligence des interventions, etc. Or, ces interventions sont toujours handicapées par le non disposition de matériels roulants adéquats et idoines permettant aux agents du Service Central de la Logistique de programmer et de gérer eux-mêmes leurs actions.

Il en est de même des matériels informatiques et bureautiques requis pour la tenue de la comptabilité et la gestion des affaires au niveau du Service. Les visites que nous avons effectuées nous ont permis de constater que la tenue de la comptabilité ainsi que la gestion des magasins d'approvisionnement au niveau du Service Central sont encore traitées manuellement. Ce qui est, à notre avis, largement dépassé par le progrès technologique de gestion et de comptabilité²² quand bien même qu'il s'agit du secteur de l'administration publique.

Nous ne faisons que signaler en passant que la dotation de matériels informatiques et bureautiques doit être accompagnée d'une formation suffisante y afférente, sinon l'effort ne pourra être que dérisoire. En effet, ce constat est actuellement flagrant. Beaucoup de services dotent leurs bureaux de matériels informatiques très perfectionnés, or la programmation des formations nécessaires à leur utilisation n'a pas été mise en œuvre. En conséquence, les machines deviennent sous utilisées et, notamment dans le secteur public, les ordinateurs sont utilisés comme des machines à écrire. Parfois, pour les agents professionnellement inconscients, ils sont utilisés comme des « *plays stations* » de jeux électroniques, ou bien, lorsque les équipements le permettent, comme des matériels de surf sur le net²³.

²² Cf. REIX (R), Informatique appliquée à la gestion, Les éditions Foucher, Paris 1990, page 181.

²³ Le quotidien d'information Midi Madagascar a évoqué dans sa livraison n° 7670 du 30 octobre 2008 que dans certains services publics, des agents utilisent leur bureau comme des cybercafés et louent en cachette les ordinateurs du service au public moyennant paiement.

§3.- Les moyens financiers

Le plus souvent, le Service Central de la Logistique est appelé à payer des fournisseurs ou des services en espèces. Or, le Service Central de la Logistique ne dispose pas de liquidités lui permettant de faire face à de tels types de dépenses. L'inexistence de ces moyens en liquidités handicape sérieusement les actions du Service Central de la Logistique et lui incite à faire recours à des procédés informels parfois contraires aux règles de gestion et d'action administrativement faisables.

Certes, dans les services publics, la manipulation de liquidités est scrupuleusement réglementée pour éviter les malversations et détournements de deniers publics. Mais cela ne doit pas justifier la non mise à disposition au Service Central de la Logistique de ces moyens pécuniaires de fonctionnement car ce sont les fonctions et tâches elles-mêmes qui requièrent ces moyens. Il faut prendre toutes les précautions adéquates et ne pas se laisser bloquer par la complexité et le danger que présente l'application de certaines procédures.

Nous avons pu constater ce besoin de moyens en liquidités lors de la réparation du véhicule du Ministre. Le véhicule en question a été envoyé au garage concessionnaire pour réparation rapide. Or, le concessionnaire ne pourra commencer les réparations tant que le paiement qui doit être fait en espèces ne soit effectué. Ainsi, le Chef du Service a dû chercher par ses *moyens personnels* des liquidités pour régler l'affaire, quitte par la suite à se faire rembourser par le Directeur des Affaires Financières. La question que nous lui avons alors posé était la suivante : « *Et s'il n'a pas pu trouver l'argent requis ?* ».

Un autre exemple qu'on nous a raconté était le dépannage du Directeur qui était en panne à un lieu éloigné de la brousse. Les paysans qui lui ont secourus à bras d'hommes et par les bœufs et charrettes doivent être payés en espèces. Or, si lors de l'envoi de l'équipe de secours, le Chef de Service ne disposait pas de moyens liquides, l'intervention aurait été aberrante.

En fait, cette manipulation de liquidités est très fréquente dans les activités courantes du Service Central de la Logistique et de ses Divisions.

CHAPITRE 3 : **LES RÈGLES ET PRINCIPES APPLIQUÉS AUX ACTIVITÉS** **DU SERVICE DE LA LOGISTIQUE**

En fait, il n'existe pas de règles et principes spécifiques qui régissent les activités et le fonctionnement du Service Central de la Logistique. Le Service Central de la Logistique étant une structure interne de Département ministériel. Ainsi, les règles et principes applicables à tous services publics concernent les activités et le fonctionnement du Service Central de la Logistique.

Mais par ailleurs, en tant que service appelé à exercer des activités particulières de gestion et de comptabilité de biens publics, les règles et principes régissant ces activités sont applicables au Service Central de la Logistique et à ses subdivisions.

Section 1 : Les règles et principes classiques **régissant les services publics**

Le droit administratif classique pose trois principes communs à tous les services publics qu'il s'agisse de services d'Etat ou de services des collectivités locales, de service public administratif ou de service public industriel et commercial. Ces principes sont la conséquence obligée de la poursuite du but d'intérêt général qui est le but de tout service public²⁴.

Ces principes sont :

- Le principe de la continuité du service public ;
- Le principe d'égalité de tous devant le service public ;
- Le principe d'adaptation constante du service public.

§1.- Le principe de la continuité du service public

Ce principe signifie que tout service public doit fonctionner de manière ininterrompue. La continuité est l'essence même du service public pour deux raisons :

²⁴ RIVERO (Jean) et WALINE (Marcel), Droit administratif, Précis Dalloz, 1996, page 76 et suivants - VEDEL (Georges), Droit administratif, Presses Universitaires de France, Collection Thémis, 1973, page 199.

1.- Car un service public doit répondre à un besoin d'intérêt général, toute interruption, même momentanée du service risque de perturber gravement la vie de la société et de la population.

2.- Car le fonctionnement permanent du service public traduit la continuité de l'Etat qui constitue un principe général du droit.

Le fonctionnement permanent du service suppose au niveau du Service Central de la Logistique non seulement la présence au poste de tout le personnel mais également, dans la mesure du possible, la suffisance des matériels et le bon fonctionnement des biens gérés par le Service.

L'exigence du respect de ce principe au niveau du Service Central de la Logistique découle du fait que de son observation par le Service dépend le fonctionnement normal de tout un Département ministériel et de l'administration du territoire qui constitue quand même la base du fonctionnement des appareils administratifs du pays.

§2.- Le principe d'égalité de tous devant le service public

C'est une application du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens. Il signifie que tous les administrés, comme tous les usagers des services publics, doivent être placés dans une position égale aussi bien en ce qui concerne les droits que les obligations.

Il convient de préciser que ce principe s'impose à l'Administration même sans texte²⁵.

Pratiquement ce principe signifie :

- primo, que tous ont égal accès aux services publics ;
- secundo, égalité de traitement dans le fonctionnement du service public, c'est-à-dire que tout particulier qui remplit les conditions requises a le droit d'obtenir les prestations de service sans qu'il puisse y avoir de discrimination en sa personne ;
- tertio, que tous administrés sont égaux devant les charges de service public.

²⁵ LAUBADERE (André de) et VENEZIA (Jean-Claude), Traité de droit administratif, Tome 1, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993, page 70.

L'application concrète de ce principe exclut toute idée de discrimination. Ainsi, dans les dotations de matériels et d'équipements, dans la programmation de construction de logements ou de bureaux, dans le cadre de la gestion des bâtiments administratifs, dans la répartition des moyens, etc., le Service Central de la Logistique doit traiter les Directions, Services centraux ou extérieurs sur un même pied d'égalité.

Et, en général, comme il n'existe pratiquement pas en même temps des moyens qui peuvent satisfaire tous les 1400 Arrondissements, les 119 Districts, les 22 Régions et les Services provinciaux, le Service Central de la Logistique doit bien organiser le système de répartition en fonction des priorité et de l'urgence des besoins.

§3.- Le principe d'adaptation constante du service public

Ce principe est parfois appelé principe de mutabilité du service. Il veut dire que le service public doit pouvoir évoluer en fonction des circonstances et exigences de l'intérêt général qui sont, par définition, variables dans le temps et dans l'espace. Il en résulte que ni les agents des services, ni les usagers « *ne peuvent invoquer un droit acquis au maintien du statut de service ou à son existence* »²⁶.

Ce sont pour ces raisons que les agents aux emplois de courte durée (E.C.D.) peuvent être licenciés même en cours de contrat en cas de suppression de l'emploi ou en cas de réorganisation de service qui peut faire disparaître leur emploi (légitime licenciement).

Dans le fonctionnement des services, ce principe d'adaptation constante a des impacts importants pour le Service Central de la Logistique. En effet, à chaque changement de hauts responsables (Ministre, Directeur de Cabinet ou Secrétaire Général), ceux-ci veulent presque toujours changer les personnes proches qui ont servi les responsables sortants. Par personnes proches, nous entendons les gens de maison, les jardiniers, les gardiens, etc. Il revient au Service Central de la Logistique en collaboration avec la Direction chargée des Ressources Humaines de voir ces questions.

²⁶ TANNEGUY (Larzul), Droit administratif, Travaux dirigés, Collection Droit public, Dalloz, 1996, page 123.

Le problème qui se pose souvent ce sont les agents qui accompagnent les responsables entrants. Dans ces cas, le Ministère doit recruter ces agents et régulariser leur situation. Et quand vient le moment où les responsables qui les ont « apporté » partent, ils deviennent des agents du Ministère, se pose alors le problème de leur licenciement car les nouveaux responsables entrants apporteront également leurs gens.

C'est dans des situations comme cela que le principe de l'adaptation constante des services doit jouer et être observé par les responsables des Services et les Directions concernés.

Section 2 : Les phases préalables à l'acquisition des matériels et au lancement des travaux

§1.- Principes de gestion logistique

La gestion logistique est constituée par des activités matérielles. Le principe de gestion logistique suppose que les responsables logistiques n'interviennent pas au niveau des procédures financières d'acquisition de matériels ou de fournitures ou dans le cadre des modes de passation des marchés. Ces phases de procédures relèvent des attributions des services financiers qui, au niveau de la Direction des Affaires Financières, appartiennent au Service de la Gestion Financière.

On dit que les responsables financiers s'occupent des opérations immatérielles du processus, et le Service Central de la Logistique intervient dans les phases matérielles.

La gestion logistique doit respecter le principe de la séparation des fonctions financières et budgétaires et les fonctions de réception, d'enregistrement et de conservation au magasin ou à l'entrepôt. Ces principes ont pour objectif à faciliter les tâches de gestion, d'éviter les tendances au détournement et de faciliter les contrôles et vérification de gestion.

Mais si le Service Central de la Logistique n'intervient pas dans le cadre de ces opérations, il est responsable de la préparation et de la proposition des activités. Il s'agit par exemple de l'établissement de l'état des lieux et des besoins qui sera pris en considération pour les achats et acquisitions à faire. Les activités du Service Central de la Logistique se situent donc en amont des opérations d'engagement financier ou de la passation de marchés.

Bien entendu, même s'il y a séparation de fonction entre les responsables des opérations financières et budgétaires en raison de la répartition des tâches entre services de même Direction, il y a collaboration, dans la mesure où les résultats des tâches de chacun se répercutent dans les activités des autres services.

§2.- Les opérations d'exécution du budget

La phase d'exécution du budget comporte un certain nombre d'opérations qui concrétise le traditionnel principe financier de la séparation des fonctions des « ordonnateurs » ou « administrateurs » et des « comptables ». Les opérations effectuées par l'ordonnateur rentrent dans le cadre de ce que l'on appelle : phase administrative. L'opération finale relève de la phase comptable.

A – La phase administrative

Les opérations qui incombent à l'ordonnateur chargé de l'exécution du budget sont dans l'ordre chronologique au nombre de trois : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. Ces trois séries d'opérations relèvent des attributions du Directeur des Affaires Financières et sont matériellement assurées par les agents du Service de la Gestion Financière.

1.- L'engagement qui est l'acte par lequel l'Etat, par le biais du Ministère de l'Intérieur est rendu débiteur envers un fournisseur pour la fourniture de marchandises ou pour la prestation de services. Cette première opération est matérialisée par la préparation des imprimés réglementaires de demande et de titre d'engagement financier. Une fois signés, ces documents engagent le Ministère.

En principe, c'est le Ministre lui-même qui prend cette décision puisque c'est au Ministre que les crédits sont ouverts par le budget. Mais le celui-ci n'a, évidemment, pas le temps matériel de décider par lui-même des diverses dépenses entraînées par le fonctionnement du service. La loi l'autorise donc à déléguer ses pouvoirs d'ordonnateur²⁷ et pour le Ministère de l'Intérieur ces pouvoirs sont délégués au Directeur des Affaires Financières.

²⁷ Cf. Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances (article 53) ; Décret n° 92-970 du 11 novembre 1992 portant règlement général sur l'exécution des dépenses publiques du Budget Général de l'Etat et la gestion des crédits de fonctionnement ; Décret n° 2004-571 du 1^{er} juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique.

2.- L'opération suivante est la liquidation qui intervient obligatoirement après la fourniture de la marchandise ou l'exécution d'un travail. Elle consiste dans la constatation du montant exact de la dépense, la certification du service fait ou la certification de la prise en charge à la comptabilité matières ou la mise en consommation immédiate.

Le Chef du Service Central de la Logistique intervient dans cette opération car il lui appartient de faire matériellement ces actes de certification ou de prise en charge dans la comptabilité matières. En effet, nous avons déjà signalé que le Service Central de la Logistique est responsable de la réception des matériels livrés ainsi que de leur enregistrement dans les fiches et livres comptables.

Une fois que le Service Central de la Logistique aura réalisé les opérations de vérification et de certification exigées par cette phase, les documents y afférents sont transmis au Service de la Gestion Financière pour formaliser l'acte de liquidation. Rappelons que la liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à mesurer exactement le montant.

On voit ici la nécessaire collaboration de travail entre le Service Central de la Logistique et le Service de la Gestion Financière.

3.- La troisième et dernière étape de la phase administrative est l'ordonnancement. Elle est l'acte administratif par lequel le Directeur des Affaires Financières donne au comptable, conformément au résultat de la liquidation, l'ordre de payer la dette. Ce pouvoir, rappelons-le est exercé par le Directeur par délégation du Ministre, car seul le Ministre peut donner un ordre au comptable public.

Cette opération est matériellement concrétisée par la signature des mandats de paiement qui doivent scrupuleusement respecter les règles budgétaires, c'est-à-dire : imputation correcte, disponibilité des crédits, régularité de la liquidation, etc. Les mandats de paiement ne peuvent être émis que sur la caisse du comptable auprès duquel leur auteur est accrédité. C'est ce que l'on appelle « comptable assignataire ».

B – La phase comptable : le paiement

Cette opération consiste à régler la dépense. Elle ne requiert plus l'intervention du personnel du Ministère de l'Intérieur. C'est une opération qui relève entièrement de la

compétence des comptables du Trésor. Mais il faut reconnaître que cette phase constitue quand même une occasion de vérification de l'exactitude et de la régularité des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement qui ont été effectuées au niveau de la Directeur des Affaires Financières.

En effet, le comptable du Trésor public se comporte à la fois comme payeur, ce qui l'oblige à vérifier la régularité des opérations effectuées par l'ordonnateur qui a pris les décisions et du paiement qu'il effectue, et comme caissier, ce qui l'oblige à veiller à la régularité matérielle du paiement. Ces obligations du comptable sont sanctionnées par sa responsabilité personnelle et pécuniaire²⁸.

§3.- La réglementation générale des marchés publics

Les marchés publics sont des contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux avec l'Administration pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fourniture ou de prestations de services²⁹.

Les marchés publics sont donc des formes particulières de passation de commandes ou d'achats en vue de l'acquisition de fournitures ou de lancement de travaux lorsque leur montant rentre dans le cadre du seuil fixé par la réglementation³⁰, les travaux, les prestations et/ou les commandes doivent obligatoirement être passés sous forme de marché conformément aux dispositions du Code des marchés publics.

La réglementation générale des marchés publics vise :

- la liberté d'accès de tous à la commande publique, ce qui se traduit par la mise à la concurrence,
- le respect de l'égalité de traitement des candidats et

²⁸ Cf. les textes suivants : Loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière ; Ordonnance n° 62-075 du 29 septembre 1962 relative à la gestion de la trésorerie ; Ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics.

²⁹ Article 1^{er} de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics, désignée au cours de ce mémoire par l'expression « *Code des marchés publics* ».

³⁰ Cf. article 3, III du Code des marchés publics.

- la transparence des procédures en vue de l'efficacité des achats faits par l'Administration afin de veiller à la bonne utilisation des deniers publics.

Le Code des marchés publics distingue quatre types de marchés publics :

- les marchés de travaux qui ont pour objet la réalisation de tous travaux de bâtiment ou de génie civil ;
- les marchés de fournitures qui ont pour objet l'achat ou l'acquisition d'objets, de marchandise, de produits ou de matériels,
- les marchés de services qui ont pour objet la réalisation des prestations de services,
- les marchés de prestations intellectuelles qui ont pour objet des prestations à caractère principalement intellectuel dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable. Ils incluent notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération et les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance informatique³¹.

Les marchés publics sont des contrats dont la passation est soumise à des procédures strictement réglementées par le Code et fait intervenir divers responsables tels que la Personne Responsable des Marchés (P.R.M.P.) au niveau du Département initiateur du marché, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (A.R.M.P.) lequel est constitué de deux entités distinctes indépendantes : le Comité de Réglementation et des Recours en matière d'attribution des marchés publics (C.R.R.) et la Commission Nationale des Marchés Publics (C.N.M.).

Section 3 : Les règles et principes comptables appliqués au sein du Service Central de la Logistique

Après avoir examiné les phases préalables à l'acquisition des matériels et au lancement des travaux - c'est-à-dire aux opérations préalables à l'intervention du Service Central de la Logistique - nous étudierons maintenant les opérations que doit effectuer le Service Central de la Logistique dès lors que les opérations financières sont accomplies. Il s'agit de la comptabilité de matières qui doit être scrupuleusement suivie par les responsables du Service Central de la Logistique.

³¹ Cf. article 2 du Code des marchés publics

La comptabilité des matières peut être définie comme l'ensemble des règles spéciales applicables à la gestion des matériels et de matières de toute nature utilisés par l'Administration pour le fonctionnement des services.

Nous étudierons successivement :

- les principes de tenue de la comptabilité,
- les livres comptables et
- les opérations à effectuer.

§1.- Principes de tenue de la comptabilité

A - Généralités

La comptabilité des matières a pour objet la prise en écriture de la quantité, de la valeur et des mouvements du patrimoine mobilier de l'Etat³². Cette prise en écriture permet de suivre et de contrôler la constitution, la transformation et la consommation de matières et objets de toute sorte appartenant à l'Administration.

La comptabilité des matières comprend :

- La comptabilité, en quantités et en valeurs, des matières et du matériel de toute nature formant l'approvisionnement des magasins ;
- La comptabilité, en quantité et valeurs, des objets qui, en raison de leur affectation spéciale, ne font pas partie de l'approvisionnement des magasins et sont confiés à un détenteur quelconque pour les besoins du service ou pour son usage personnel. Ces objets constituent le matériel en service ;
- Les comptabilités administratives se rapportant aux matières, denrées et tous objets mis en consommation, en cours de transformation ou de confection, ainsi qu'aux
-

³² Les textes qui régissent la comptabilité des matières sont :

- Instruction Générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et Dépendances ;
- L'arrêté n° 1695 du 22 juillet 1955 relatif à la mise à l'application de l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 ;
- Le circulaire n° 42 du 22 juillet 1955 relative à la mise à l'application de l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 ;
- Le circulaire n° 27.123-FIN/MTM/CM du 11 novembre 1954 sur la condamnation des matériels ;
- La note gouvernementale n° 1.410-G/DGG.CEF du 4 avril 1974 sur la procédure de condamnation pour vente des véhicules administratifs.
- Le circulaire n° 15.858-FIN/MTM/CM du 5 juin 1965 sur l'imputation budgétaire de la comptabilité des matières.

- matériaux employés aux constructions. Est comprise dans la comptabilité administrative la comptabilité simplifiée de certains articles de faible valeur unitaire pour lesquels il n'est pas constitué d'approvisionnements ;
- Le compte évalué des propriétés immobilières bâties ou non bâties appartenant à l'Etat et aux collectivités locales, c'est-à-dire les démembrements de l'Etat.

B – Les principes

La comptabilité des matières concernant le matériel d'approvisionnement ou le matériel en service est régie par les principes suivants :

- La comptabilité est soumise à la période annuelle qui commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de chaque année.
- La comptabilité est tenue par service et par budget. Dans le cadre de notre étude, la Direction des Affaires Financière constitue un « *service* ». C'est pourquoi, de façon générale, le Service Central de la Logistique ne tient pas la comptabilité matières des autres Directions dont le Directeur est gestionnaire d'activités.
- La prise en charge a lieu au titre d'une rubrique budgétaire unique correspondant au principal chapitre de fonctionnement de service.
- Le livre comptable est unique par service et par budget.
- Les matériels et objets sont groupés d'après leur nature sous un même numéro de nomenclature³³.

Suivant ces principes, les matériels, denrées et objets compris dans un même numéro de la nomenclature sommaire figurent dans les écritures en autant d'articles distincts qu'ils comportent de catégories différentes.

³³ Cette nomenclature est annexée à l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 et que nous reproduisons à l'annexe n° 2 de ce mémoire.

§2.- Les responsables et les livres comptables

Avant de parler des livres comptables proprement dits, il est nécessaire de préciser préalablement les responsables de la tenue de la comptabilité matières.

A – Les responsables en matière de comptabilité matières

Avant de parler des livres comptables proprement dits, il est nécessaire de préciser préalablement les divers intervenants dans la comptabilité matières.

1.- En premier lieu, il y a l'*ordonnateur comptable*. Il s'agit de l'autorité qui ordonne les mouvements d'entrée et de sortie des matières, qui veille à leur arrangement et conservation dans les magasins et qui est chargé de leur emploi ou de leur transformation.

Pour le cas du Ministère de l'Intérieur, l'ordonnateur comptable est le Directeur des Affaires Financières. Celui-ci est pécuniairement responsable des délivrances non prévues par l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 et qu'il aurait autorisées.

2.- En second lieu, il y a le *gestionnaire comptable* qui est responsable de la comptabilité matières des objets et matériels détenus en magasin d'approvisionnement. Il est responsable de la garde, de la conservation de l'existant ainsi que de la régularité des écritures en ce qui concerne les matériels en magasin d'approvisionnement.

3.- Ensuite, il y a le *dépositaire comptable* qui assure la tenue de la comptabilité des objets et matériels en service. Il est responsable de la garde, de la conservation et de l'entretien du matériel en service, ainsi que de la régularité des écritures le concernant. Sa responsabilité est limitée au matériel dont il est réellement détenteur. Il faut préciser que pour le cas du Service Central de la Logistique, il n'existe que le dépositaire comptable car les objets et matériels détenus à son niveau sont des objets et matériels « *en service* ».

4.- Enfin, il convient de parler ici du « *détenteur effectif* ». Le détenteur effectif est la personne à qui des objets ou matériels soumis à la comptabilité des matières lui ont été mis à disposition pour être utilisés.

Les objets remis au détenteur effectif peuvent être divisés en deux groupes :

- a. Les objets installés dans les différents bureaux pour les besoins collectifs de service dont la destination est indiquée au crayon dans le grand livre. Ils peuvent faire l'objet d'une inscription sur les livres auxiliaires de contrôle par bureau ;
- b. Les objets mis à la disposition individuelle ou personnelle des agents selon leurs attributions respectives pour le service de logement en particulier. Ces agents peuvent être des personnels relevant d'autres services ou directions. Pour ces objets, il y a lieu d'établir un inventaire des matériels utilisés par chaque détenteur dénommé « détenteur effectif ». Le détenteur effectif est pécuniairement responsable des pertes et détérioration provenant de son fait, c'est-à-dire en dehors d'un dépérissement naturel ou d'une usure normale. C'est ainsi qu'il doit rendre compte au dépositaire comptable et au Chef de Service de tout évènement affectant l'état des matériels ou occasionnant la perte ou la disparition de celui-ci. Pour faciliter son contrôle, le dépositaire comptable peut tenir un registre auxiliaire utilisé pour recevoir chacun des articles contenus dans les inventaires.

B – Les livres comptables

L'Instruction Générale du 22 juillet 1955 a prévu un certain nombre de livres à tenir dans le cadre de la comptabilité des matières.

1.- Il y a d'abord les livres communs qui sont constitués :

- par le « *livre journal* » en quantité et en valeur³⁴ sur lequel est inscrit sous une série unique et annuelle de numéros et par ordre chronologique, le détail par ordre d'entrée ou ordre de sortie sans qu'il y ait inscription et numéro distinct pour l'ordre d'entrée et l'ordre de sortie. L'arrêté du livre journal est signé par le comptable et visé par le Chef de Service ;
- par le grand livre en quantité et en valeur³⁵ qui renseigne sur la quantité et la valeur des articles par numéro de nomenclature et dans chaque nomenclature, par catégorie et par ordre alphabétique de leur désignation.

³⁴ Dans l'Instruction Générale du 22 juillet 1955, la référence de ce livre est « *modèle n° 1* ».

³⁵ Dans l'Instruction Générale du 22 juillet 1955, la référence de ce livre est « *modèle n° 2* ».

- Le grand livre est tenu, soit par an, soit pour une période de trois ans suivant l'importance des mouvements. Le grand livre est côté et paraphé par le Chef de Service. Il peut être complété suivant l'importance des articles par des livres auxiliaires ou des fichiers ou remplacé par un autre système adapté aux genres d'exploitation. Le grand livre est arrêté par nomenclature en entrée, en sortie et en valeur restant au dernier jour de l'année.

2.- Il y a ensuite les livres propres des matériels en approvisionnement.

Le gestionnaire comptable du matériel en approvisionnement tient un compte courant des annexes³⁶ lui permettant de connaître les quantités de matériels en dépôt dans les annexes et ceci, en plus du livre journal et du grand livre.

§3.- Les opérations à effectuer

Avant de voir les opérations proprement dites, il est nécessaire de parler des règles et principes d'exécution de ces opérations.

A – Les règles et principes

Pour les matériels en approvisionnement, la prise en charge est systématique, c'est-à-dire, elle a lieu quel que soit le prix unitaire des objets.

Pour le matériel en service, les matériels et objets ayant un prix unitaire supérieur à 5.000 Fmg³⁷.

Mais il existe cependant quelques matériels qui ne sont pas pris en charge et ne donne pas lieu à la tenue de la comptabilité des matières. Ces matières sont comptées sur des états descriptifs établis lors de la remise et la prise contradictoire de ces bâtiments à chaque nouvelle occupation.

B – Les opérations proprement dites

Il y a des opérations communes et des opérations propres au magasin.

³⁶ Dans l'Instruction Générale du 22 juillet 1955, la référence de ce compte courant est « modèle n° 4 ».

³⁷ Parce qu'il s'agit d'un texte qui a été pris lors de la période de colonisation, les prix sont encore exprimés en Francs. Il faut quand même reconnaître que 5.000 Fmg en 1955 pourrait équivaloir à un montant assez important actuellement.

1.- Les opérations communes :

a. Les opérations d'entrée :

La pièce justificative d'entrée est l'ordre d'entrée. Cette pièce est établie par le comptable en matière sur la vue d'une facture, d'un état de remboursement, d'un procès-verbal de recensement approuvé (cas d'excédent de matériel) ou d'ordre de sortie pour le matériel provenant d'un autre service.

L'ordre de sortie doit être soigneusement rempli selon la contexture de l'imprimé établi à cet effet.

b. Les opérations de sortie :

La sortie de matériel donne lieu à l'établissement d'un ordre de sortie sur le vu d'un état de cession, d'un procès-verbal de recensement (cas de déficit), d'un procès-verbal de condamnation ou de perte approuvé ou d'une simple correspondance visée par le Chef de Service ordonnant la sortie de tel ou tel objet à un autre service.

L'ordre de sortie doit être complété suivant la contexture de l'imprimé. D'abord la partie réservée à la provenance est complétée par le nom même du Service qui l'a établi et la localité où ce service se trouve, ou par le numéro de nomenclature en cas de simple changement de nomenclature.

L'ordre de sortie régulièrement établi est enregistré au journal. Le numéro d'enregistrement est reproduit sur l'ordre de sortie. Après cet enregistrement au journal, on procède à la mise à jour du grand livre suivant les indications portées sur l'ordre de sortie.

Il est à préciser que cet enregistrement s'effectue suivant une série unique et annuelle de numéros et par ordre chronologique de l'établissement des ordres d'entrée et des ordres de sortie. Au moment des opérations, les écritures doivent être

faites d'une manière précise et claire sans surcharge ni interlignes. Les grattages sont interdits, les ratures doivent être approuvées à l'encre rouge.

2.- Les opérations propres au magasin :

- a. Dans la partie principale du magasin, le gestionnaire comptable inscrit dans son compte courant les quantités de matériels envoyés et déposés dans les annexes ou sortie des annexes.
- b. Dans l'annexe, le gérant d'annexe inscrit dans son journal en quantité toutes les opérations d'entrée et de sortie dans l'annexe. Il ne peut recevoir et délivrer des objets que sur instruction écrite du gestionnaire comptable.

Remarque : Les écritures dans les livres doivent être faites d'une manière précise et claire sans surcharge ni interlignes. Les grattages sont interdits. Les ratures ne sont autorisées que dans les cas d'erreur simplement matérielle. Elles doivent être approuvées. Il en est de même pour les pièces justificatives qui, régulièrement signées, ne peuvent être rectifiées que par l'autorité qui les a fait établir.

3.- Les opérations donnant lieu à mouvements comptables :

Un certain nombre d'opérations demandent, de par leurs particularités respectives, l'établissement de pièces spéciales à part les ordres d'entrée ou de sortie. Elles peuvent être effectuées tant par le gestionnaire que par le dépositaire comptable.

L'énumération³⁸ donnée ci-après constitue une indication sur les particularités de ces opérations :

- a. Les opérations par suite d'une transaction ou d'une décision administrative qui sont :
 - i. les achats effectués conformément à la réglementation en vigueur.

³⁸ Il s'agit ici de simple énumération reprise de l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 que nous ne tenons pas à commenter.

- ii. les cessions, qu'il s'agisse de cessions de service à service ou de cessions à titre onéreux aux particuliers.
 - iii. les échanges
 - iv. les délivrances entre comptables en matières. Il s'agit généralement de remplacement d'objets reconnus en mauvais état et condamnés ou attendant leur condamnation, soit à titre de complément ou d'augmentation d'inventaire³⁹, soit à titre de remplacement de perte si ce remplacement est possible.
 - v. les envois. Il peut s'agir des envois directs faits par les fournisseurs ou des envois entre comptables.
- b. Les opérations dues à l'activité du service. Il s'agit :
- i. des confections (cas des services qui possèdent des ateliers de confection).
 - ii. des produits de culture, de récolte et d'élevage.
- c. Les opérations dues aux écritures comptables. Elles concernent :
- i. les cas de changement de classification.
 - ii. les déficit ou excédents par recensement.
 - iii. les erreurs ou omissions.
 - iv. la régularisation de fraction de francs négligés ou forcées⁴⁰.
- d. Les opérations par suite des conditions économiques ou par suite d'une modification de la composition d'une unité collective et qui consiste à :
- i. la revalorisation ou à
 - ii. la réévaluation.
- e. Les opérations effectuées par suite de l'utilisation du matériel. Elles concernent :
- i. La réintégration de matières, denrées et objets enlevés en fraude et saisie.

³⁹ Cf. les dispositions des articles 83 et 84 de l'Instruction Générale du 22 juillet 1955.

⁴⁰ Cf. article 3 de l'Instruction Générale du 22 juillet 1955.

- ii. les résidus de matière ou denrées mises en service.
- iii. les transformations des matières, denrées et objets.
- iv. la remise de matériel en service.
- v. la condamnation de matériel.
- vi. les pertes de matériels.

Telles sont très sommairement énumérées les opérations essentielles qui donnent lieu à mouvements comptables et que les gestionnaires en matières, les dépositaires comptables et les magasiniers du Service Central de la Logistique sont appelés à manier presque couramment.

DEUXIEME PARTIE : **MALAISE DANS LA GESTION** **DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE**

Il y a un malaise qui sévit le Service Central de la Logistique dans son organisation, sa gestion ainsi que dans son fonctionnement. Ce malaise empêche le fonctionnement optimal du Service, et comme nous l'avons expliqué, ce dysfonctionnement se répercute dans le fonctionnement du Ministère dans son ensemble.

Les éléments constitutifs de ce malaise peuvent être des problèmes et difficultés que rencontre le Service dans l'exécution de ses attributions résultant de ses défaillances organisationnelles et fonctionnelles. Ils peuvent aussi se traduire par l'imperfection sinon la médiocrité du cadrage juridique au sein duquel évolue le Service. Enfin, le Service Central de la Logistique souffre également du problème de l'insuffisance des moyens dont souffre presque la majorité des services des Ministères.

Ce sont ces points que nous examinerons successivement dans le cadre de cette partie.

CHAPITRE 1 : **DEFAILLANCES ORGANISATIONNELLES ET FONCTIONNELLES**

La première cause du malaise dans la gestion du Service Central de la Logistique est l'imperfection de l'organisation du travail au sein du Service. Mais les contraintes issues des traditions et mauvaises habitudes perdurant au sein du Service ne peuvent pas être écartées dans l'analyse. Il y a enfin le manque de rigueur dans l'organisation des contrôles et qui porte sérieusement atteinte au bon fonctionnement du Service.

Section 1 : Faiblesse de l'organisation du travail

Les manifestations les plus flagrantes de cette faiblesse de l'organisation du travail sont constituées par l'imprécision de la répartition des tâches, le manquement quasi-généralisé au respect de la discipline.

Par ailleurs, nous aimerions signaler particulièrement vers la fin de cette section le problème de la perception des résultats par le personnel.

§1.- Imprécision de la répartition des tâches

L'imprécision de la répartition des tâches constitue un écueil important de l'organisation du travail au sein du Service Central de la Logistique. Cette imprécision des tâches se traduit pratiquement par les faits ci-après :

1.- La non observation des dispositions de l'arrêté définissant les missions et fixant la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur. La répartition du personnel selon les attributions indiquées dans cet arrêté n'est pas respectée. Cette anomalie constitue déjà des errements à redresser. L'Administration est censée appliquer la loi et les règlements. Si un service public ne respecte pas les textes, ceci constitue un non sens.

2.- Une concentration des tâches autour de quelques personnes : Nous avons déjà eu l'occasion de parler du Chef de Service qui assume presque toutes les tâches et de l'essentiel du travail et des ordres en provenance des instances supérieures. Cet état de fait suppose que le système de répartition des tâches ne fonctionne pas correctement au sein du Service. De plus, cet état de fait montre que le système de responsabilisation des collaborateurs du Chef de Service ne se traduit pas dans la pratique.

3.- Une organisation de travail théoriquement irrationnelle : Le tableau des emplois des services centraux du Ministère de l'Intérieur nous a montré l'existence d'une organisation quelque peu incohérente. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, le Service Central de la Logistique comporte trois Divisions dont chacune a un Chef de Division à la tête alors que chaque Division n'a aucun personnel.

Tableau n°7

COMPOSITION DU PERSONNEL DE CHAQUE DIVISION DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

Désignation de la Division	Personnel composant	Catégorie	Nombre
Division des Bâtiments Administratifs	Chef de Division	A	1

Division du Garage	Chef de Division	A	1
Division de la Comptabilité Matières	Chef de Division	A	1

Source : SCL/MININTER

Ce tableau montre l'absurdité de l'organisation des tâches au sein du Service Central de la Logistique. En théorie, il ne peut y avoir de chef sans personnel à commander. Or c'est le cas de ces trois Divisions. De plus, il s'agit d'une disposition théorique résultant de la formalisation d'une organisation dans les textes.

4.- Enfin, sans être exhaustif, cette imprécision dans la répartition des tâches est du aussi à la non systématisation de la production des fiches de procédures sur les activités et attributions du Service. Ces fiches de procédures devraient indiquer les détails sur la répartition des tâches, la durée de leur exécution, les pièces et formalités requises pour leur exécution, etc..

Cette situation floue sur la répartition des tâches est de nature à entraîner voire à renforcer le non respect de la discipline.

§2.- Manquement au respect de la discipline

Le non respect de la discipline de travail constitue sans nul doute le lot commun de presque tous les services publics. Non respect de l'heure d'entrée au bureau, absence fréquente et prolongée au bureau, absence irrégulière, sortie avancée du bureau à la fin de la journée, jouer avec les ordinateurs de bureau, etc. sont autant de faits que l'on rencontre de façon habituelle dans les bureaux des services publics. Le Service Central de la Logistique ne constitue pas une exception à ce phénomène.

L'origine de cette situation découle d'abord du laisser-aller général dans le respect de la discipline de travail au niveau des services administratifs.

Mais il y a surtout le manque de rigueur dans l'imposition des disciplines :

- Cas des règles imposées au personnel ne comportant pas de sanctions en cas de non observation.
- Cas des sanctions existantes mais qui ne sont jamais appliquées.

- Cas des règles non respectées par les autorités mêmes qui les ont décrétés : cas de la généralisation de l'application des plaques rouges obligatoires pour les véhicules administratifs.

Une des causes essentielles de cette faiblesse au respect de la discipline découle également du fait d'un certain déclin, sinon d'un déclin certain, de l'autorité morale des supérieurs hiérarchiques au sein de l'Administration de telle sorte que la crainte révérencielle et la loyauté que devraient normalement faire preuve les fonctionnaires dans leurs conduite au travail n'apparaissent plus.

La manifestation la plus flagrante de ce manquement au respect de la discipline en est qu'il est vu et constaté par le public tant dans leur perpétration téméraire que sur leur impunité déraisonnable.

§3.- Mal perception des résultats

Une des défaillances importantes dans l'organisation du travail au sein des services est constituée par le problème de perception des résultats des activités faites par les agents du secteur public.

Bon nombre de fonctionnaires se demandent du pourquoi on leur demande de faire ceci ou cela. Autrement dit, les agents publics veulent savoir exactement sur quels résultats ils seront notés ou jugés.

En effet, ceci est très important car tous les fonctionnaires sont notés par un document officiel appelé « *bulletin individuel de notes* » ou B.I.N. Dans ces bulletins, il est indiqué que les fonctionnaires sont jugé sur leur capacité professionnelle, sur leur soin dans l'exécution des tâches, sur la compétence en général, sur la façon de servir, etc. Or, l'on constate que les fonctionnaires consciencieux sont notés de la même façon que les fonctionnaires oisifs, indisciplinés et incompetents. Parfois même, les meilleurs obtiennent des notes moindres que les mauvais.

En réalité, il n'existe pas comme dans le secteur privé une détermination exacte et précise des résultats attendus, publiés et portés à la connaissance des intéressés. Lors du stage que nous avons effectué au Service Central de la Logistique, beaucoup des agents,

notamment les agents subalternes, travaille sans comprendre ni le but, ni l'objectif de ce qu'ils font. Or, une telle situation est de nature à affaiblir les bonnes volontés au travail et à anéantir toute motivation psychologique à l'assiduité à la productivité.

L'une des raisons profondes de cet état de fait résulte du non participation et du non association du personnel aux définitions des tâches, des buts et des objectifs des activités du Service et de ses structures internes.

Par ailleurs, il faut aussi reconnaître que le secteur de l'administration publique pêche par le manque de transparence et de lisibilité même vis-à-vis du personnel qu'elle utilise. Par exemple, au niveau du Service Central de la Logistique, le personnel ne savent pas ce que peut faire et ce que fait en réalité le Service. Il y a des agents qui font de la soudure à l'extérieur du Ministère alors que les services du garage peuvent faire des soudures. Certain personnel de bureau achète des produits dépoussiérants alors que ces produits existent bien dans le magasin.

Cette carence de transparence ne se limite pas seulement au niveau des services que peuvent bénéficier le personnel, elle se manifeste aussi dans le domaine de la définition des résultats qui sont censés être connus de tout le monde.

Section 2 : Lenteur administrative et importance contraignante des procédures

La lenteur administrative et les procédures trop lourdes constituent les défaillances qui minent le Service Central de la Logistique. Ces problèmes ne cessent de harceler la bonne gestion du Service Central de la Logistique. Malgré l'ère de l'informatique qui commence à évoluer très rapidement, l'informatisation est loin d'être effective au sein du Service.

§1.- La lenteur administrative

En réalité, la lenteur administrative n'est pas une pratique administrative. Mais elle constitue une des conséquences qui caractérise l'Administration publique.

La lenteur administrative a toujours été considérée comme un mal qui minait les Administrations. Elle a sérieusement terni l'image de l'Administration et lui a fait considérablement perdre sa crédibilité en termes de célérité et de rapidité dans les actions. A

l'heure actuelle, il est devenu notoire que la lenteur est une des caractéristiques négatives du fonctionnement de l'Administration.

Au niveau du Service Central de la Logistique, la manifestation de cette lenteur se traduit par les retards dans l'examen des dossiers qui lui sont parvenus ainsi que la satisfaction des besoins des demandeurs. Ceci est particulièrement important car comme nous l'avons déjà signalé, les activités du Service Central de la Logistique doivent se fonder essentiellement sur la célérité et la rapidité d'actions en raison du caractère d'urgence qui est généralement rattaché aux demandes d'intervention.

1.- Pour les demandes de construction et de réhabilitation de bâtiments administratifs.

L'étude et l'instruction des dossiers qui lui sont parvenus en provenance des Districts, des ex-Provinces et parfois des Régions marquent un retard assez important. Ce que nous avons pu constater, c'est que ces dossiers sont enregistrés sur ordinateur dès leur réception. Cet enregistrement classe les dossiers par ordre chronologique d'arrivée, par l'importance des motifs avancés et par le montant des travaux à entreprendre (chaque dossier doit comprendre le devis estimatif des travaux à faire). Au cas où un dossier ne comprend pas le devis, mention en est faite. Dès réception de la demande, le Service Central de la Logistique demande à l'auteur le devis afférent aux travaux sollicités si celui-ci n'est pas joint.

C'est à partir du moment de l'enregistrement de la demande que l'attente commence. Cette attente est très mal vue par les responsables des Chefs de circonscriptions administratives, car leurs besoins sont plus qu'urgents vu les tâches et missions qui leur sont confiées, or les requêtes qui sont envoyées tardent à être exhaussées. Il existe au sein du Service Central de la Logistique des dossiers qui sont en souffrance depuis plus d'une dizaine d'années⁴¹. Les raisons sont généralement l'absence de crédits inscrits dans le Programme d'Investissements Publics de l'année d'exercice ou de l'année qui va venir nonobstant les demandes d'inscription budgétaire que le Chef du Service Central de la Logistique propose chaque année au Directeur des Affaires Financières.

⁴¹ Certaines demandes sont mêmes en souffrance depuis plus de trente ans. Un fonctionnaire de District a témoigné qu'il a déposé une demande de réhabilitation du logement de l'Adjoint du District, un mois après son entrée en fonction. Ce logement est en état de vétusté très avancée et a fini après quelques années par tomber complètement en ruine. Lorsque ce fonctionnaire a atteint l'âge de la retraite, trente huit ans plus tard, le logement n'a pas encore été touché.

2.- Pour les demandes de matériels.

L'autre manifestation de la lenteur concerne la satisfaction des demandes de matériels lorsque les matériels demandés n'existent pas dans le magasin et que des commandes sont encore à faire.

Souvent ces demandes souffrent au sein du Service Central de la Logistique et risquent de ne pas être satisfaites. La raison en est que ce n'est pas le Service Central de la Logistique qui fait les commandes mais le Service de la Gestion Financière, c'est-à-dire un autre Service de la Direction.

2.- Pour les demandes de réparation.

Les réparations dont il est question ici concernent généralement, les interventions en raison des pannes au niveau des services centraux. Sur ces cas, les retards sont très fréquents. Les raisons invoquées en sont :

- l'insuffisance du personnel technique apte à intervenir alors que les demandes d'intervention sont nombreuses,
- le recours à des professionnels privés nécessitant la mobilisation de moyens financiers lesquels ne sont cependant pas disponibles,
- l'absence de matériels permettant l'accomplissement de l'intervention, etc.

Mais on peut citer également les motifs résultant des errements des agents : attentes ou retards de traitement de dossier à cause de la négligence, du laisser-aller, du non assiduité ou de l'indisponibilité ou tout simplement de la paresse des agents. Le problème des services publics c'est la conception du « *travail fait* » par le fonctionnaire dans l'Administration. En effet, un fonctionnaire a travaillé lorsqu'il a été présent à son poste de travail. Le seul fait d'être présent à son poste lui permet de toucher sa solde chaque mois et garantit son avancement à chaque échéance.

A côté de ces causes, il faut aussi parler de la lourdeur des procédures.

§2.- Lourdeur de procédures

Si la lenteur administrative ne rentre pas dans le cadre des pratiques administratives, la lourdeur des procédures en est une des pratiques qui caractérise les services publics.

La lourdeur des procédures au sein de l'Administration constitue un facteur important de la lenteur et du retard dans le traitement des dossiers et dans la satisfaction des demandes.

En tant que service devant manipuler quotidiennement des matériels et des fournitures, le Service Central de la Logistique doit suivre et respecter les procédures pour éviter les détournements perte de trace des objets. Il faut noter que la lourdeur des procédures ne constitue pas un mal en soi. Car pour le cas du Service Central de la Logistique, l'importance des procédures a pour objectif la régularité et l'exactitude des matériels réceptionnés et enregistrés au moment des livraisons dans le cadre des mouvements d'entrée et de l'enregistrement et de la comptabilisation des sorties. Pour ces cas le non respect des procédures peut constituer des infractions à la réglementation des fonctions et attributions de l'ordonnateur et du gestionnaire en matières ainsi que celles du dépositaire comptable et du magasinier concerné.

En général les procédures ne sont pas lourdes lorsqu'elles sont expressément prévues par les textes : tel est le cas des procédures prévues par l'Instruction Générale du 22 juillet 1955. Seules les procédures internes à la Direction des Affaires Financières et au Service Central de la Logistique peuvent être allégées reformées dans le sens de la réduction, c'est-à-dire, par la suppression des formalités et démarches superflues ou inutiles.

Or, à l'analyse, il faut reconnaître que les procédures sont nécessaires pour améliorer et rendre efficaces les actions de l'Administration.

L'expérience a montré que les procédures ne sont pas perçues comme lourdes lorsqu'on fait prévaloir la transparence⁴². En effet, lorsque les démarches et formalités ainsi que les étapes devant être parcourues sont suffisamment explicites, publiées et connues de tous, les mécontentements et reproches de lourdeur s'effaceront. Le Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration auprès de la Présidence de la République démontrait que les

⁴² Rapport à mi-parcours du Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration (PREA), Présidence de la République, Antananarivo, 2004, page 45.

procédures lourdes sont celles non connues, mal perçues et non suffisamment expliquées aux usagers et aux administrés quant à leur raison d'être.

Quoi qu'il en soit, le non effectivité de l'informatisation vient augmenter le poids de la lenteur administrative et la lourdeur des procédures qui sont perçues négativement au niveau du Service Central de la Logistique.

§3.- Non effectivité de l'informatisation

L'informatique commence actuellement à envahir toutes les administrations, qu'il s'agisse de l'administration du secteur public ou celle du secteur privé. Tous les bureaux sont actuellement équipés de matériels et équipements informatiques. Malheureusement peu en sont effectivement informatisés et le Service Central de la Logistique n'en fait pas exception.

L'informatisation constitue le progrès technologique qui facilite les tâches et accélère le traitement et l'enregistrement des opérations, notamment dans le domaine de la comptabilité et du suivi des mouvements d'entrée et de sortie au niveau des magasins. Le constat au niveau des services du Service Central de la Logistique montre cependant que l'informatisation est loin d'être effective. Outre, l'enregistrement sur ordinateur des correspondances et dossiers parvenus au Service Central de la Logistique, toutes les opérations concernant l'enregistrement des mouvements d'entrée et de sortie, les suivis des actions des Divisions et magasins se font manuellement.

Ainsi, si le Service Central de la Logistique dispose et utilise des ordinateurs, ces équipements ne sont en réalité que sous employés. Ils sont en fait utilisés comme de simples machines à écrire pour le traitement de textes.

Or, si des programmations informatiques conformes aux besoins fonctionnels du Service Central de la Logistique sont disponibles et appliquées dans le Service, il est indiscutable que la rapidité des actions et l'accélération de l'obtention des résultats seront obtenues.

D'ailleurs, il ressort que des programmes en matière de comptabilité des matières et de gestion de tenue de magasin existent dans l'Administration et sont utilisés par des responsables de la logistique auprès des autres Départements ministériels.

Rien n'empêche le Service Central de la Logistique de proposer au Directeur des Affaires Financières et, par ce biais, de lancer auprès du Ministre de l'Intérieur, la création, l'installation et la mise en œuvre de tel programme au niveau du Service Central de la Logistique pour les besoins comptables et la gestion des magasins à leur niveau.

Si à l'heure actuelle de l'ère de l'informatique, la sous utilisation des matériels et équipements informatiques est devenue une pratique négative atténuant le bon fonctionnement de l'Administration, cet état de fait est vécu au sein du Service Central de la Logistique.

Section 3 : Non effectivité du suivi et contrôle

Du célèbre adage selon lequel « la confiance n'exclut pas le contrôle », force est de constater que le contrôle sérieux et ferme constitue sans nul doute, le point faible du Service Central de la Logistique. Ce contrôle n'est pas systématisé au sein du Service ainsi que ses Divisions composantes. Et même si les contrôles sont exercés, le suivi évaluation des rapports qui en sortent en est les moins effectifs

Nous examinerons ainsi :

- la non systématisation du contrôle et
- la non effectivité des suivis et évaluations sur les recommandations des rapports.

§1.- Non systématisation du contrôle

Une des pratiques qui atténuent incontestablement le meilleur fonctionnement du Service Central de la Logistique est le non systématisation du contrôle au sein même du Service et, dans une très large mesure, au sein de la Direction des Affaires Financières. Nous entendons par « systématisation » la programmation et la planification du contrôle. Il n'existe ni au niveau du Chef de Service, ni au niveau du Directeur des Affaires Financières pas de calendrier de contrôle.

Nous partons du principe que le contrôle constitue un système particulièrement efficace pour assurer le bon fonctionnement d'un service. C'est grâce à ce système que les agents, à tous les niveaux des échelons, font attention à ce qu'ils font, tant en ce qui concerne les tâches qui leur ont été confiées qu'en ce qui concerne leur conduite et comportement dans la discipline et la façon de travailler.

Certes, le contrôle peut s'effectuer de différentes façons :

- par le compte rendu de l'exécution des tâches ;
- par les réunions de travail lors desquelles le Chef peut s'enquérir de la situation de l'exécution des tâches et des missions ordonnées au sein de chaque Division et structures composantes ;
- par des contrôles inopinés effectués auprès des Divisions, des magasins et du garage.

Ces genres de contrôles sont appliqués au sein du Service Central de la Logistique, mais ils ne sont pas suffisants pour constituer une sorte de balise ou de garde-fou pour prévenir les errements et inconduites des agents dans l'exécution de leur travail ainsi, notamment que pour stimuler le dynamisme et la bonne volonté au travail.

Mais le contrôle qui manque le plus au sein du Service Central de la Logistique c'est le contrôle programmé et planifié respectant un calendrier déterminé à l'avance et publié pour être connu de tout le monde.

Pourquoi le Service Central de la Logistique n'a pas pu mettre en place une telle programmation ? Parce que les responsables sont trop occupés pour pouvoir réfléchir sur ces questions. Or, réfléchir sur ces questions leur libérerait certainement de ce fardeau d'occupations.

On a également constaté que cette absence de programmation du contrôle a entretenu dans l'esprit du personnel un comportement de laisser-aller et de nonchalance qui fait qu'il est devenu difficile de faire régner la discipline et les bons principes de travail.

§2.- Problème de suivi et évaluation des rapports de contrôle

Comme nous l'avons dit précédemment, il y a quand même des contrôles qui sont effectués au sein du Service même s'il s'agit de contrôles ponctuels non programmés et non coordonnés. Mais le problème c'est aussi le suivi-évaluation des rapports de ces contrôles. Autrement dit, quelles sont les suites à donner à ces contrôles.

La réponse à cette interrogation est des plus fondamentales. Car c'est par cela que l'on optera pour le contrôle-sanction ou le contrôle-formation. C'est à partir de cela également que l'on éduquera le personnel sur l'importance et la valeur du contrôle.

Au niveau du Service Central de la Logistique, les contrôles ne sont effectués lorsque l'on soupçonne quelque chose de louche. Donc le contrôle vise essentiellement à vérifier le bien ou le non-fondé de cette hypothèse de départ. Exemple : lorsqu'on contrôle le magasin des pièces détachées du garage car le magasinier est soupçonné de détournement de pièces, on clôt le contrôle dès que les conclusions démontrent que le soupçon n'est pas fondé. Or, on aurait du continuer le contrôle parce que l'on pourrait profiter de cette occasion pour étudier la façon dont le magasinier gère son travail, tient la comptabilité des pièces et organise la conservation et le rangement des pièces. L'on pourra ainsi l'aider sur certaines des défaillances quant au mode de tenue de la comptabilité ou quant à la façon d'enregistrer les mouvements de pièces (entrées et sorties).

Autre chose : le contrôle n'aura jamais sa raison d'être lorsqu'un esprit de tolérance et d'indulgence prime trop au motif que l'on n'a pas assez de personnel pour sanctionner ce que l'on a déjà. En effet, lorsqu'on constate certaines fautes lors des contrôles, cette tendance à l'indulgence enlève toute force de rigueur au contrôle et fait en sorte que le personnel ne craigne presque plus l'idée d'être contrôlé.

Nous estimons que la recherche du meilleur fonctionnement du Service Central de la Logistique se situe à travers l'importance, la valeur et la rigueur du contrôle que les responsables entretiennent sur l'esprit du personnel. Autrement dit, il faut que les responsables eux-mêmes soient convaincus de l'importance du contrôle ainsi, notamment que de la nécessaire programmation de sa mise en œuvre au niveau du Service Central de la Logistique.

CHAPITRE 2 : IMPERFECTION DU CADRAGE JURIDIQUE

L'imperfection des textes qui régissent le Service Central de la Logistique constitue une des sources essentielles du malaise qui sévit son fonctionnement. Le cadrage juridique que nous employons ici désigne l'ensemble des textes qui concernent directement ou indirectement le Service Central de la Logistique dans son organisation, ses structures, son fonctionnement et sa gestion. Rentrent également dans ce cadrage juridique les textes qui régissent les opérations

auxquelles le Service ainsi que ses Divisions et agents dans le cadre de leurs tâches et activités respectives.

Ce sont ces textes qui accusent cette imperfection. Cet état de fait se traduit par l'ambiguïté des textes qui régissent le Service Central de la Logistique, c'est-à-dire le décret qui fixe les attributions et l'organisation du Ministère et surtout son arrêté d'application. A l'analyse, cette ambiguïté trouve son origine dans le dysfonctionnement des mécanismes procéduraux de préparation, de conception et d'élaboration des projets de textes au sein du Ministère.

Nous examinerons également le cas particulier des textes régissant la comptabilité des matières qui sont très anciens et n'ont jamais fait l'objet de mise à jour depuis leur publication.

Section 1 : Ambiguïté de textes applicables

Les textes applicables au Service Central de la Logistique sont d'abord le décret qui fixe les attributions du Ministre ainsi que l'organisation générale du Ministère et, notamment l'arrêté définissant les missions et de fixant les structures des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère. Or, il se trouve que depuis quelques temps, cet arrêté n'a pas été pris. Nous examinerons cette situation et verrons les conséquences que cela a entraînées.

§1.- Non prise d'arrêté d'application

Cette ambiguïté est illustrée par le non prise de l'arrêté d'application du décret fixant les attributions du Ministre ainsi que l'organisation générale du Ministère. Or ce décret est inopérant, notamment en ce qui concerne les services centraux et extérieurs du Ministère, sans cet arrêté qui a pour objet essentiel de définir les missions et de fixer la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère.

En effet, ce décret contient toujours un article qui dispose que « dans le cadre de l'organisation générale définie dans le présent décret, les missions et la structure des services centraux et des services extérieurs seront définies par arrêté du Ministre »⁴³.

⁴³ L'article 9 du décret n° 2008-666 du 21 juillet 2008 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ainsi que l'organisation générale de son Ministère dispose que « Dans le cadre de l'organisation générale définie ci-dessus, les missions et la structure des services centraux et des services extérieurs seront définies par arrêté du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ».

Néanmoins, nonobstant l'existence de ces dispositions dans les décrets n^{os} 2005-008 du 11 janvier 2005 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation générale de son Ministère, 2008-666 du 21 juillet 2008 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ainsi que l'organisation générale de son Ministère et n° 2009-130 du 21 janvier 2009 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur ainsi que l'organisation générale de son Ministère, les arrêtés d'application y afférents n'ont jamais été pris jusqu'à leurs abrogations respectives⁴⁴.

Le dernier arrêté qui a été pris est l'arrêté n° 13.036-2004 du 14 juillet 2004 définissant les missions et fixant la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, et les services centraux du Ministère de l'Intérieur se sont référés à cet arrêté bien que ce n'est pas légal.

Ce n'est pas légal, car les décrets qui ont été pris par la suite ne concernent pas le Ministère de l'Intérieur *et de la Réforme Administrative* de l'époque. La dénomination du Ministère a changé. En effet, depuis le décret du 25 janvier 2007, le Ministère de l'Intérieur *et de la Réforme Administrative* est devenu Ministère *de l'Intérieur*. Et depuis décret n° 2007-926 du 27 octobre 2007, il est devenu Ministère de l'Intérieur *et de la Décentralisation*.

Impérativement, chacun de ces décrets devrait avoir leur propre arrêté d'application. Ce qui n'a pas été le cas.

§2.- Conséquences de la situation sur le Service Central de la Logistique

Cette situation, qui a créé un vide juridique ambigu, a des impacts communs à tous les services centraux du Ministère en ce qui concerne leurs missions et structures internes : les aspirations des Directions et services centraux ne sont pas pris en compte.

⁴⁴ En effet, ces trois décrets sont actuellement abrogés sans avoir eu leur arrêté d'application. Le décret actuel pris par le Gouvernement de la Transition qui a abrogé le décret n° 2009-130 du 21 janvier 2009 : c'est toujours le même cas : il n'a pas également son arrêté d'application.

Mais pour le Service Central de la Logistique en particulier, elle lui fait subir les conséquences suivantes :

L'effectif réel du personnel du Service Central de la Logistique est actuellement tout à fait arbitraire. Il ne respecte ni les textes, ni la réalité de ses besoins. Le Service Central de la Logistique emploie actuellement 32 personnes. En réalité, le Service Central de la Logistique a besoin d'au moins 53 personnes dont la composition se répartit comme suit :

Tableau n°8

BESOINS EN PERSONNEL DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE		
Corps	Fonction	Effectif
Administrateur Civil	Chef de Service	01
Administrateur Civil	Adjoint au Chef de Service	01
Administrateur Civil ou Attaché d'Administration	Chef de Division	01
Administrateur Civil ou Attaché d'Administration	Chef de Division	01
Administrateur Civil ou Attaché d'Administration	Chef de Division	01
Adjoint d'Administration	Adjoint au Chef de Division	01
Adjoint d'Administration	Adjoint au Chef de Division	01
Adjoint d'Administration	Adjoint au Chef de Division	01
Assistant d'Administration	Dépositaire Comptable	02
Adjoint d'Administration	Secrétaire Rédacteur	01
Attaché de planification	Secrétaire	01
Agents aux emplois de longue durée (ELD)	Magasinier des fournitures	01
Employé de service	Magasinier des pièces détachées	01
Techniciens supérieurs en mécanique	Chef Mécaniciens	02
ELD	Mécaniciens	05
ECD	Plombier	02
ECD	Electricien bâtiment	03
ELD	Electricien automobile	03
ELD	Chauffeurs Dépanneurs	03
ELD	Chauffeurs mécaniciens	05
ECD	Chauffeurs	04
ECD	Convoyeur d'ascenseur	01
ELD	Tôlier	01
ELD	Peintre	01
ELD	Duplicateurs	02
ECD	Gens de maison	01
ECD	Femmes de ménage	02
ELD	Gardien	01
ECD	Jardiniers	03
TOTAL.....		53

Source : SCL/MININTER

Dans cet ordre d'idées, le Service Central de la Logistique ne peut même pas présenter sa demande d'effectif conforme à ses desiderata car actuellement c'est sur la base de l'arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 que le Service organise son personnel. Or, cet arrêté ne pourrait plus être considéré car implicitement abrogé par les décrets successifs qui se sont intervenus depuis 2007.

Le non respect de la légalité au niveau du Service Central de la Logistique ne concerne pas seulement le nombre de ses effectifs, mais concerne aussi les points suivants :

- Le Chef de Service est prévu pour avoir un adjoint, mais il n'en a pas ;
- Les Divisions n'ont pas de personnel, or la Division est une sous-structure à part entière du Service ;
- Les agents dont a besoin le plus le Service n'existent pas (techniciens supérieurs, réparateurs d'ascenseur, mécaniciens dépanneurs, plombier, etc.) ;

Section 2 : Dysfonctionnement de la préparation des textes

Les procédures prévues pour la préparation, la conception et l'élaboration des textes au niveau du Ministère de l'Intérieur ne sont pas bien suivies. Nous rappellerons la pratique de la préparation des projets de textes avant de voir les errements qui sont à l'origine de ce dysfonctionnement qui est l'inertie des services.

§1.- Pratique de la préparation des projets de textes

Au sein du Ministère de l'Intérieur, les projets de textes sont préparés, conçus et élaborés par la Direction de la Législation, de la Réglementation et du Contentieux du Ministère. Lorsque la préparation des projets est finie, ces derniers sont transmis pour avis et observations éventuelles à toutes les autres Directions pour un temps bien imparti.

Après ce temps, le projet est révisé en fonction des avis et observations communiqués par les Directions.

Ensuite, le projet finalisé est préparé pour être présenté en Conseil⁴⁵ pour être adopté. Ce qui fait que les desiderata des Directions qui n'ont pas fait de propositions ou qui ont communiqué leurs propositions trop retard ne peuvent pas être considérés.

Or, c'est souvent cette situation qui se produit très souvent. Les autres Directions, ainsi que leurs services ont la mauvaise habitude de ne pas répondre à ces demandes d'avis et observations ou font retarder leurs réponses.

⁴⁵ Conseil des Ministres ou Conseil de Gouvernement selon le cas.

Si on suit bien cette procédure, il ne pourrait pas y avoir de textes imparfait ou ne répondant pas aux besoins des Directions, car chaque Direction doit, dans ce processus, pouvoir communiquer ses besoins ainsi que ceux de leurs services à la Direction de la Législation, de la Réglementation et du Contentieux.

La réalité n'est cependant pas conforme à cette procédure théorique.

§2.- Inertie des Services

En effet, nous avons pu apprendre au cours des recherches que nous avons effectuées au Service Central de la Logistique que les Directions et Services ne répondent pas volontairement à ces demandes d'avis et d'observations formulées par la Direction de la Législation, de la Réglementation et du Contentieux.

Cette inertie des Directions et Services, bien que n'étant pas généralisée, se manifeste de plusieurs façons :

- Il y a d'abord le silence absolu, c'est-à-dire que les Directions ne répondent pas aux courriers qui leur sont communiqués. Dans ce cas, lorsque la Direction de la Législation, de la Réglementation et du Contentieux estime que la Direction concernée doit nécessairement donner une réponse, elle lui rappelle la demande avec insistance et surtout par voie téléphonique. Il y a même une façon particulière de forcer les choses : le Directeur de la Législation, de la Réglementation et du Contentieux fait son rappel en réunion de Staff. Mais on nous a appris que cette façon de rappeler en Staff n'est pas bien appréciée par les autres Directeurs ;
- Il y a aussi le retard dans la transmission des avis et observations. Dans ce cas, les avis et observations peuvent être tenus compte si le projet n'est pas encore présenté en Conseil, si non, les avis et observations seront retenus et pris en compte pour les modifications ultérieures ;
- Mais il y a aussi les réponses de routine, c'est-à-dire qu'après avoir reçu la demande d'avis et observations, le Directeur concerné donne l'ordre à ses Chefs de Service de préparer les réponses. Les réponses une fois terminées, le Directeur signe sans vérifier. Cette situation est quasi généralisée et concerne surtout le Service Central de la Logistique. Les propositions que le Service Central de la Logistique fait signer au

- Directeur des Affaires Financières sont des propositions « bateau ». Ce qui fait que le tableau des emplois du Service Central de la Logistique n’a jamais été réaliste.

Section 3 : Réglementations dépassées

Ce sont les textes sur la comptabilité des matières dont il est question ici. Ces textes qui datent de 1955 ne sont plus conformes au contexte institutionnel actuel. Nous examinerons successivement comment se manifeste cette vétusté de texte et quelles en sont les causes.

§1.- Vétusté de l’Instruction Générale

C’est l’ensemble des textes sur la comptabilité des matières qui est concerné par les observations et critiques que nous entendons formuler ici. Il s’agit de l’ensemble des textes actuellement en vigueur et qui sont appliqués par tous les organismes publics qui sont appelés à gérer des matières dans le cadre de leurs attributions.

Rappelons que ces textes sont :

- L’Instruction Générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et Dépendances,
- l’arrêté n° 1695 du 22 juillet 1955 relatif à la mise à l’application de l’Instruction Générale du 22 juillet 1955,
- le circulaire n° 42 du 22 juillet 1955 relative à la mise à l’application de l’Instruction Générale du 22 juillet 1955,
- le circulaire n° 27.123-FIN/MTM/CM du 11 novembre 1954 sur la condamnation des matériels,
- la note gouvernementale n° 1.410-G/DGG.CEF du 4 avril 1974 sur la procédure de condamnation pour vente des véhicules administratifs et
- le circulaire n° 15.858-FIN/MTM/CM du 5 juin 1965 sur l’imputation budgétaire de la comptabilité des matières.

Ce sont des textes qui datent de plus de 50 ans et dont les dispositions ne sont plus conformes ni aux institutions administratives, politiques et financières actuelles, ni aux structures. Les éléments monétaires qui y sont prévus aussi sont complètement dépassés.

La conséquence de cette situation au niveau du Service Central de la Logistique est l'application de pratiques non prévues par les textes. Or, cette habitude à l'illégalité entretient un esprit de tolérance et de laisser-aller très difficile à redresser.

En effet, les lois et règlements sont faits pour être respectés. Donc s'ils ne sont plus conformes aux situations du moment, il faut les modifier. C'est la raison d'être des procédures d'abrogation, de révision et de modification des lois. Si les lois ne sont pas modifiées alors qu'elles auraient du l'être elles deviennent inutiles.

Sur ce point, l'on se rappelle toujours d'une citation d'un grand juriste français du XVII^{ème} siècle, Jean Portalis, qui disait : « ne faites pas de lois *inutiles*, elles affaibliraient les lois *nécessaires* »⁴⁶.

§2.- Causes de l'anachronisme

Mais pourquoi en est-on arrivé à cette situation ? Est-ce que depuis 1955 il n'y a jamais eu de proposition de modification ou de mise à jour de cette Instruction Générale ?

Est-ce qu'il s'agit d'une paresse intellectuelle de produire des mises à jour ? D'après ce que nous avons pu obtenir de nos enquêtes, tel n'est point le cas.

En fait, plusieurs propositions ont été faites et adressées au Ministère chargé des Finances et du Budget. En particulier, la Direction des Affaires Administratives et Financières du Ministère de l'Intérieur a transmis des propositions, mais il semble que celles-ci sont restées lettres mortes.

La responsabilité concernant les textes sur la comptabilité des matières relève de la Direction Générale chargée du Patrimoine de l'Etat au Ministère des Finances. Nous avons eu

⁴⁶ Citée par ROY (François le) dans son article intitulé : « Les problèmes juridiques des entreprises publiques », in Cahier d'Etudes d'Organisations et Méthodes, Edition de l'ECM, Paris, 1963, page 76.

l'occasion de visiter cette Direction Générale mais les responsables que nous avons contactés n'ont pas pu nous fournir des explications sur ces points.

Mais nous estimons que le problème dans ce cas est relatif à la problématique de la cohésion interministérielle. Car on nous a appris que presque tous les techniciens des ministères ont fait, chacun de leur côté, des propositions. Donc, ces propositions sont classées au niveau du Ministère des Finances. Les ministères concernés ont donc intérêt à *remuer* à nouveau ces propositions.

Quoi qu'il en soit, les textes actuellement applicables sur la comptabilité et la gestion des matières sont très dépassés et il est temps de penser à leur révision ou mise à jour.

CHAPITRE 3 **INADEQUATION DES MOYENS**

Malgré les tâches qui lui sont attribuées, les moyens dotés au Service Central de la Logistique ne correspondent pas à ses missions et attributions. En effet, le Service souffre de carence de personnel, d'une insuffisance des moyens matériels et de l'insignifiance de moyens financiers qu'il pourrait utiliser.

Section 1 : Carence de personnel

Cette carence est quantitative, mais elle est aussi qualitative. Par ailleurs, le problème de personnel qui frappe le Service ne dépend pas du seul service, elle résulte également du manque de rigueur des supérieurs dans la gestion du personnel. A ce moment là, la carence acquiert un aspect très particulier.

§1.- Insuffisance quantitative

Depuis l'adoption à Madagascar du gel relatif du recrutement de fonctionnaires, l'insuffisance quantitative du personnel est devenue un mal généralisé dont souffrent toutes les Administrations. Or, si paradoxal que cela soit, l'avènement de l'ère de l'informatique semble venir combler cette insuffisance. En effet, la mise en œuvre de l'informatisation au niveau des services publics a fait que les tâches qu'effectuaient autrefois dix personnes voire plus, peut désormais être réalisées avec beaucoup plus de rapidité et avec soin et qualité par une ou deux

personnes seulement avec l'aide de l'ordinateur. Donc, même si le personnel est réduit, cette réduction peut être comblée par la machine.

Ceci est peut être vrai pour les tâches et travaux pouvant être réalisés par ordinateur, mais pour les activités qui nécessitent des actes matériels et l'activité physique de l'homme comme c'est souvent le cas au pour le Service Central de la Logistique, l'informatisation est loin de combler l'insuffisance de personnel.

Organiser une intervention pour la réparation d'une panne d'électricité, ou d'une fuite d'eau, ou d'une serrure bloquée, ou d'une panne de voiture, etc. ne sauraient être traité par ordinateur. Ces genres d'interventions obligent les responsables du Service à agir physiquement par des déplacements, des présences réelles ou par les fournitures des matériels ou objets nécessités par les réparations ou dépannages requis.

Tandis que les travaux de comptabilité et d'enregistrement des entrées et sorties de matériels peuvent par contre être assurés par un nombre limité d'agents.

Quoi qu'il en soit, l'insuffisance de personnel est durement ressentie au niveau du Service Central de la Logistique. Nous ne faisons que rappeler le nombre théorique du personnel requis par les textes et le nombre de l'effectif réel :

- Effectif théorique requis : 41
- Effectif réel : 32

De plus, il y a lieu de noter que, pour le cas du Service Central de la Logistique, les 32 membres du personnel travaillant réellement au Service, c'est encore moins de ce total qui travaille sérieusement et à qui l'on peut avoir confiance, notamment en ce qui concerne le personnel du garage (chauffeurs, mécaniciens, etc.)

§2.- Insuffisance qualitative

Le Service Central de la Logistique souffre également d'insuffisance de personnel compétent et possédant des connaissances et du savoir faire face aux tâches et travail du Service.

A côté de la carence d'agents spécialisés et des techniciens requis pour les fonctions de la logistique, le problème qui affaiblit véritablement le Service Central de la Logistique est l'absence de prévision de formations sérieuses et bien organisées.

Le non programmation des formations est un handicap majeur que rencontre le Service Central de la Logistique et la Direction des Affaires Financières ou, d'une façon globale, le Ministère. De temps en temps, certains responsables trouvent le temps de former leur personnel, mais ces formations sont effectuées spontanément et ne sont ni programmées, ni planifiées. En conséquence, les acquis du personnel sont précaires et ne leur permettent pas d'avoir des connaissances techniques fiables et des expériences professionnelles avérées.

Cette programmation de formation constitue une aspiration de la presque majorité des agents du Service Central de la Logistique. Ils sont conscients de la complexité et des difficultés de leur travail de gestionnaire ou de comptable et reconnaissent ne pas maîtriser les techniques y afférentes. Or ni au niveau du Service, ni à celui de la Direction voire du Ministère, les formations spécifiques dans ce sens n'ont jamais été programmées.

Pourquoi le Ministère ou la Direction des Affaires Financières ou le Service Central de la Logistique n'arrive pas à programmer des formations pour le personnel ?

1. La première raison est incontestablement la non obtention, lors des conférences budgétaires, des crédits y afférents, étant entendu que les formations coûtent chères.
2. Mais il s'agit peut-être aussi du fait que ces formations ne constituaient pas les priorités dans le cadre du programme de travail annuel de la Direction.

Certes, des formations dans le domaine de l'administration générale ont été organisées au sein du Ministère de l'Intérieur, mais dans le domaine spécifique de la gestion et de la comptabilité des matières ainsi que dans les fonctions et attributions techniques relatives à la logistique, il n'y avait pas encore eu de programmation de formation dans ce sens.

Cet écueil se faisait sérieusement sentir dans la compétence, le savoir faire, le soin d'exécution et la manière de travailler du personnel du Service.

En fait, deux types de formations apparaissent comme prioritaires et indispensables pour le personnel du Service Central de la Logistique. Une première catégorie concerne la formation logistique, c'est-à-dire sur le procédé de prévision, de prévention et d'intervention tels que :

- les prévisions de stockage de pièces de rechange, ou de pièces détachées de véhicules,
- l'identification des besoins et leur évaluation,
- les interventions de secours pour dépannage,
- le lancement des campagnes de prévention pour prévenir les accidents et les dangers ainsi que les endommagements et les casses des matériels et équipements,
- les réparations des pannes accidentelles,
- les interventions techniques sur demande des supérieurs hiérarchiques,
- le renforcement des techniques de collaboration, de coopération et de concours avec les partenaires, etc.

La seconde catégorie de modules de formation est plus intellectuelle et plus académique, car il s'agit de formation en gestion de matériels en magasins : système de conservation, de classement et de rangement, de sécurisation des magasins, du système de catalogage, de répertoriage et de fichage.

§3.- Manque de rigueur dans la gestion du personnel

Le manque de rigueur dans la gestion et le traitement du personnel est de nature à renforcer leur imperfection et défaillance. Or, comme nous l'avons vu, ce manque de rigueur caractérise la gestion du personnel au sein du Service Central de la Logistique. Il y a trop d'indulgence dans l'application des sanctions, il y a trop de tolérance dans l'imposition de la discipline, etc.

Ce manque de rigueur se manifeste au sein du Service Central de la Logistique par la désorganisation du travail, le relatif désordre des magasins (magasin des fournitures et magasin des pièces détachées), une certaine indiscipline du personnel, une insuffisance dans le respect de la ponctualité, un manque d'activisme et de dynamisme.

Mais pourquoi en est on arrivé à ce manque de rigueur ?

La première origine doit essentiellement être située à une insuffisance de fermeté et d'autorité des supérieurs hiérarchiques qui se sont succédé au sein du Ministère. Il y a une certaine tendance des responsables du Ministère à plaire au personnel plutôt qu'imposer la fermeté et la discipline.

Doivent également être cités comme cause de ce manquement les changements des responsables à la suite des affectations, de nouvelles nominations ou de changement de Ministre. Au niveau du Ministère de l'Intérieur par exemple, depuis 1996, année de création du Service Central de la Logistique, ils se sont succédés douze Ministres, sept Secrétaires Généraux, dix Directeurs des Affaires Financières, quatre Chefs de Service de la Logistique. Ces changements fréquents de responsables entraînent des effets psychologiques d'instabilité et par voie de conséquence la nonchalance et la dilution de responsabilité qui amenuisent pratiquement rigueur et autorité dans l'esprit du personnel.

Enfin, il y a lieu de citer l'invariabilité des mesures vis-à-vis des agents qui commettent des fautes. Par exemple, l'utilisation des notes de vérifications⁴⁷ est devenue une habitude qui n'émeut pratiquement plus les agents qui s'absentent à leur tour de permanence si de telles mesures ont été très redoutées par les fonctionnaires « classiques »⁴⁸. Et généralement, l'expédition de note de vérification n'est plus suivie de suite comme si, pour les supérieurs, c'en est déjà une sanction !

Section 2 : Manque de moyens matériels

Le manque de moyens matériels se traduit par l'insuffisance des moyens de fonctionnement et l'insuffisance des locaux à utiliser par le Service. Mais une autre forme de manifestation de ce manque de moyens est la sous utilisation d'un certain nombre de matériels. Ici, nous sommes en face, non plus d'un manquement positif, mais plutôt d'un manquement « négatif ».

§1.- Insuffisance des moyens de fonctionnement

⁴⁷ Que l'on appelle également « demande d'explications » ou « fotsy ila ».

⁴⁸ Les fonctionnaires consciencieux ou les fonctionnaires « de l'ancien Régime » considèrent les demandes d'explication comme une sanction si en réalité, il ne s'agit là que de simples correspondances administratives de vérification d'information et de renseignements.

L'insuffisance des moyens de fonctionnement par rapport aux tâches à accomplir par le Service Central de la Logistique est importante. Certes, presque tous les services du Ministère de l'Intérieur souffrent de cette insuffisance mais celui du Service Central de la Logistique a trait aux prestations qu'il doit rendre aux instances hiérarchiques ainsi qu'aux autres Directions et services de tout le Ministère et se prolonge jusqu'aux services extérieurs que sont les Circonscriptions administratives.

Au sein du Service Central de la Logistique, cette inadéquation des moyens matériels aux tâches a trait aux matériels roulants, aux ordinateurs, aux divers matériels et instruments de réparation.

1.- En ce qui concerne les matériels roulants.

L'insuffisance concerne essentiellement les voitures pour les besoins de déplacement courants et notamment les déplacements d'urgence.

Les déplacements courants concernent les diverses courses de service, les achats divers, etc. Tandis que les déplacements d'urgence sont beaucoup plus importants et imprévisibles car il s'agit surtout des dépannages en cas de panne ou d'accidents. De plus, ces déplacements d'urgence peuvent être lors des jours ouvrables, lors des week-ends ou des jours fériés. Ces urgences peuvent également tomber aux heures normales de bureau ou en dehors des heures de bureau.

Nous avons constaté que lors des week-ends ou des jours non ouvrables, le Service Central de la Logistique prévoit toujours un chauffeur pour les tours de permanence. Or, il n'existe pas de véhicule mis à sa disposition en cas de nécessité ! Ce qui dénote une mal organisation des tours de permanence⁴⁹. Et ce qui est surprenant, c'est que les appels de dépannage au domicile du Ministre (panne de courant, fuite d'eau, etc.) se passent très souvent les week-ends ou en dehors des heures de bureau.

2.- En ce qui concerne les matériels et instruments de réparation.

⁴⁹ Il y a cependant lieu de noter que l'organisation des tours de permanence et la surveillance de leur effectivité et de la présence du personnel à ces effets ne relèvent pas des attributions des services à qui relèvent les agents mais de la Direction des Ressources Humaines.

Concernant ces matériels, le problème a trait non seulement à l'insuffisance mais aussi à leur disponibilité.

Par matériels et instruments de réparation, nous entendons les clefs, les pinces, les marteaux, les tournevis, les testeurs, etc. Au niveau du garage, ces outils sont insuffisants.

Si les six mécaniciens du garage doivent tous travailler en même temps en des lieux différents, certains ne pourront pas disposer des instruments nécessaires. Cela veut dire que les instruments à la disposition du magasinier du garage ne sont pas suffisants pour être répartis aux personnels.

Le problème de disponibilité concerne les mobilisations en fin de semaine ou lors des jours non ouvrables. A ces occasions, lorsque l'agent de permanence est appelé à intervenir, les outils et instruments sont gardés au magasinier du garage. Il fallait alors l'appeler pour pouvoir sortir ces instruments. Et si on n'arrive pas à trouver le magasinier, le dépannage peut en souffrir.

3.- En ce qui concerne les ordinateurs.

L'inadéquation des ordinateurs aux tâches et leur insuffisance sont très flagrants. Beaucoup de responsables qui doivent utiliser d'ordinateurs n'en ont pas à leur disposition, notamment ceux qui ont pour tâches à exercer des activités comptables ou à gérer directement des fournitures ou matériels.

Nous voyons par exemple à travers la liste des matériels du Service Central de la Logistique que celui-ci dispose en totalité six locaux dont quatre utilisés comme bureau et deux comme magasins. Or, le Service Central de la Logistique ne possède que de quatre ordinateurs dont :

Un : utilisé par le Chef de Service,

Un : par le Secrétaire de la Division « Bâtiment et Construction »,

Un : utilisé par le Dépositaire Comptable et

Un : utilisé par le magasinier des fournitures.

Par cette répartition, nous pouvons constater l'insuffisance et la mauvaise répartition des ordinateurs. Pratiquement les Chefs de Divisions ne peuvent pas utiliser d'ordinateur. Ensuite, il apparaît que le magasinier du garage ne dispose pas également d'ordinateur.

A notre avis, logiquement au moins, un besoin de quatre ordinateurs en plus est à combler au sein du Service Central de la Logistique. Chacun des trois Chefs de Division doit en être doté ainsi que le magasinier du garage. De plus, nous estimons que deux serveurs centraux doivent se situer au bureau du Directeur des Affaires Financières et à celui du Chef du Service Central de la Logistique pour leur permettre de suivre en temps réel les mouvements des matières et les différentes opérations d'enregistrement comptable.

§2.- Insuffisance des locaux

L'insuffisance des locaux pour le cas du Service Central de la Logistique semble constituer un paradoxe. En effet, quand c'est le Service responsable de la logistique – c'est-à-dire qui est censé offrir les moyens logistiques, y compris les bâtiments et les bureaux – qui souffrent de l'insuffisance des locaux, c'est une situation quelque peu ironique.

Cette insuffisance de locaux concerne en tout premier lieu les magasins.

En ce qui concerne le magasin des fournitures, il est actuellement très saturé. Parfois même, le Chef de Service voire le Directeur des Affaires Financières sont obligés de garder certaines fournitures dans leur bureau car il n'y a plus de place au magasin, ou parfois les places existent mais les matériels sont trop fragiles et nécessitent des soins particulier quant à leur conservation. Cela dénote que le magasin ne dispose pas de système de rangement approprié pour toutes sortes de matériels et objets.

Pour les matériels et équipements délicats et fragiles, il s'avère que le Service Central de la Logistique doit encore être doté de local bien approprié.

En ce qui concerne le magasin du garage, la pièce n'est pas bien appropriée pour recevoir les pièces détachées et les matériels et équipements de réparation des véhicules, entre autres, les appareils de soudure (électriques ou autogène), les crics élévateurs, les compresseurs, etc. Lors

de l'entrée de plusieurs pièces, le magasin s'avère pratiquement saturé. Parfois les matériels sont rangés dans la cour du garage avec l'insécurité que cela comporte.

Le problème du magasinier est surtout lié à la sécurité des pièces et des outils. Ce magasinier nous a confié que la perte – ou le vol – d'outils ou de pièces (clefs, pinces ou autres outils et équipements) est très fréquentes dans l'enceinte du garage.

Par ailleurs, nous aimerions signaler dans le cadre de cette sous section consacrée à l'insuffisance des locaux, le manque d'espace pour le parcage des voitures pendant la nuit et les week-ends. En effet, il existe deux endroits qui sont réservés à cet effet. La grande cour du garage et le grand parking clôturé entre le Ministère de l'Intérieur et l'enceinte du Ministère des Affaires Etrangères. Apparemment, ces deux endroits paraissent suffisants. Mais en réalité, ils sont pleins de voitures hors d'usage occupant inutilement les places pour les voitures en service. Nous pensons que la gestion de cette aire de parcage devait être révisée.

§3.- Sous utilisation d'un certain nombre de matériels

La manifestation de l'insuffisance des moyens du Service Central de la Logistique se traduit par la sous utilisation d'un certain nombre de matériels en raison de non aptitude des agents pour leur manipulation. Il en est ainsi des matériels informatiques et bureautiques.

Le Service Central de la Logistique dispose de quatre ordinateurs dont deux peut accéder à l'Internet. Or les capacités du personnel à utiliser ces matériels sont très limitées.

Nous avons précédemment parlé de l'insuffisance quantitative en ce qui concerne les ordinateurs. Or, ce qui se passe dans la réalité, c'est que non seulement ces ordinateurs sont insuffisants, mais le peu que le Service Central de la Logistique possède n'est pas utilisé comme il se doit. En effet, ces ordinateurs ne sont pas utilisés aux tâches qui requièrent leurs ressources technologiques.

Pratiquement les ordinateurs ne sont pas utilisés en tant que tels. Habituellement, les ordinateurs sont utilisés comme des machines à écrire pour le traitement de textes. Tel est le cas des secrétaires qui dispose d'ordinateurs. Les courriers et correspondances sont frappés, mis en formes et imprimés sur ordinateurs. Mais c'est aussi déjà un moyen de fichier ces documents pour les garder en mémoire et pour leur classement.

Mais quoi qu'il en soit, nous avons pu constater que le système de fichage des courriers et correspondances ne sont pas encore assez perfectionné au sein du Service Central de la Logistique. Les documents sont sauvegardés dans l'ordinateur avec des noms de répertoire et de noms de fichier qui ne permettent même pas au secrétaire qui les a frappés de les retrouver le temps voulu. Ceci, tout simplement parce que le secrétaire en question n'a pas été formé pour ces enregistrements sur ordinateur. Il ne s'est formé que sur le tas et de façon autodidacte.

Au niveau du dépositaire comptable, l'utilisation de l'ordinateur est déjà un peu améliorée. C'est pour le fichage et l'inventaire des fournitures dans le magasin des fournitures en service. A la Division « Bâtiments », l'ordinateur sert à enregistrer les courriers et correspondances en provenance des Circonscriptions administratives demandant la construction ou la réhabilitation des bureaux ou des logements ou de Résidences.

De plus, le Service Central de la Logistique ne dispose pas de site web permettant de communiquer on line aux instances supérieures et aux autres Directions afin que celles-ci puissent être informées en temps réel de la situation des matériels au niveau du Service.

Section 3 : Insignifiance des moyens financiers

Généralement, aucun service au sein du Ministère de l'Intérieur ne dispose de moyens financiers. Néanmoins, seul le Service Central de la Logistique est appelé, de part ses attributions, à manipuler de façon courante des liquidités. Même si les « moyens financiers » du Service Central de la Logistique ne suivent pas le régime des classiques crédits budgétaires, il apparaît que les moyens qui sont mis à sa disposition sont très insignifiants.

Dans cette section, nous exposerons les motifs qui font que le Service Central de la Logistique pratique le paiement au comptant dans ses interventions. Nous examinerons par la suite la difficulté de l'utilisation du mécanisme de la caisse d'avances au niveau de ce Service ainsi que de l'impact de cette situation sur son fonctionnement.

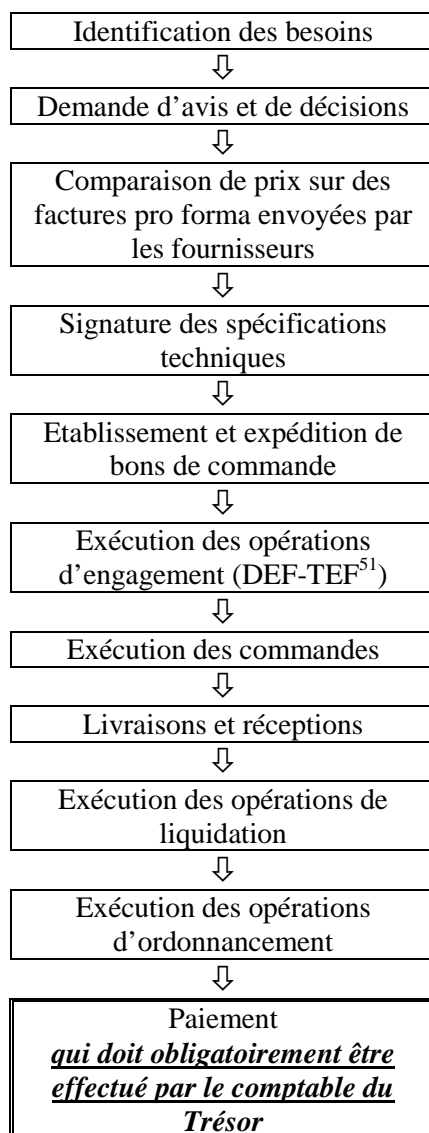
§1.- Pratique du paiement au comptant

Le paiement au comptant est une pratique très courante au sein du Service Central de la Logistique car le Service doit souvent payer directement en espèces les prestataires privés et, notamment les concessionnaires lors des réparations de véhicules.

Ce qu'il faut avant tout reconnaître c'est que juridiquement de telles pratiques ne sont pas réglementaires. En fait, les services publics ne peuvent pas faire des paiements en espèces. Ils doivent toujours faire leur paiement suivant les procédures d'exécution du budget, c'est-à-dire par le biais des engagements – liquidation – ordonnancement⁵⁰. Schématiquement ces procédures se présentent comme suit :

Schéma n°4

LES ETAPES A SUIVRE PAR LES SERVICES PUBLICS LORS DES ACQUISITIONS DE MATERIELS OU LORS DE DEMANDE DE PRESTATION DE SERVICE



Source : DAF/MININTER

⁵⁰ Cf. supra dans le cadre de la présentation de la phase administrative d'exécution du budget.

⁵¹ « DEF » signifie demande d'engagement financier et « TEF » signifie Titre d'engagement financier.

Les paiements au comptant qu'effectuent souvent le Service Central de la Logistique pour régler les services qu'ils font effectuer par ses partenaires donc doivent être vérifiés juridiquement si oui ou non ces pratiques sont fondées. Dans l'affirmative, il convient de chercher pour le Service Central de la Logistique des possibilités de pouvoir disposer en permanence des liquidités pour lui permettre de faire face à ces dépenses courantes. Dans le cas contraire, il faut conformer ces pratiques à la réglementation en vigueur afin que ce que fait le Service Central de la Logistique respecte et observe les règles et principes qui régissent le fonctionnement des services publics qui sont l'application des lois et règlements en vigueur.

§2.- Non applicabilité du système de caisse d'avances

Lorsque les paiements au comptant sont conformés aux pratiques approuvées en matière d'Administration et à la réglementation en vigueur, il faut trouver des formules qui permettent au Service Central de la Logistique de détenir et de manipuler des liquidités sans violer la loi.

Ce qu'il faut préciser c'est que le système des caisses d'avances ne peut pas être appliqué au niveau du Service Central de la Logistique.

En effet, la régie d'avances est un mécanisme financier qui permet à un comptable public de verser à un agent du service administratif, appelé régisseur d'avances, de l'argent liquide appelé « avances de fonds » pouvant être utilisées directement en vue du paiement de certaines dépenses qui, en raison de leur caractère exceptionnel d'urgence ou de leur faible montant, ont intérêt à être effectuées sans mandatement.

La régie d'avances – si ce sera au niveau du Service Central de la Logistique – doit être créée par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Budget et Ministre de l'Intérieur.

A la lueur de ces règles et principes qui sont édictés par les textes⁵², l'utilisation de la régie d'avance au Service Central de la Logistique n'est pas possible car l'essentiel de la régie d'avances c'est la notion de dépenses ayant un « *caractère exceptionnel* ». La question est donc de savoir si les paiements au comptant effectués par le Service Central de la Logistique ont un

⁵² Le texte officiel qui régit la régie d'avances est le décret n° 2004-319 du 9 mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et régies de recettes des organismes publics.



caractère exceptionnel. La réponse est « non » ! Ce sont des dépenses normales et – dans une certaine mesure – prévisibles.

§3.- Impact de ces faits sur le fonctionnement du Service

L'impact du non applicabilité du système de la caisse d'avances au niveau du Service Central de la Logistique pose un problème sérieux quant à son fonctionnement courant. Comment le Service va-t-il procéder pour le paiement des dépenses urgentes et accidentelles qu'il a l'habitude de payer auparavant ? Ce qui nous conduit à encourager la pérennisation du système critiquable de la manipulation de fonds en dehors des procédures et règlements autorisés par la loi.

Or, il ne faut quand même pas sous estimer l'efficacité du système : rapidité, célérité et promptitude dans les actions. Ce qui sert avantageusement l'administration car c'est de ces qualités de service que s'améliorerait l'image de l'Administration territoriale.

Donc si on analyse la situation, il faut relever deux situations :

D'une part, il y a la pratique traditionnelle du Service Central de la Logistique et de la Direction des Affaires Financières qui ne semble pas être fondée juridiquement et administrativement mais qui sert pourtant l'Administration et ses services centraux. Ce qui fait fonctionner les services du Ministère de l'Intérieur tant au niveau central qu'aux échelons territoriaux. Ce système⁵³ qui est appliqué par le Service Central de la Logistique actuellement n'a rien de néfaste tant qu'il serait prouvé que sa pratique est prohibée par la loi.

D'autre part, il y a également la nécessité de respecter des principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement des services publics qui est la célérité et l'adaptation constante des services publics. Ce qui suppose le fonctionnement correct et normal dans les meilleures

⁵³ D'ailleurs, il faut dire que nous n'avons pas pu obtenir du Chef Service Central de la Logistique ni du Directeur des Affaires Financières le fonctionnement et les modalités pratiques de la mise en œuvre de ce système. Certes, on nous a confié que pour expédier certaines dépenses urgentes traitées directement par des partenaires inéluctables de la Direction, le paiement au comptant est pratiqué. Les liquidités qu'on se sert dans de telles occasions proviennent soit du Directeur, soit du Chef de Service lui-même. Mais nous n'avons jamais pu obtenir, où ils puisent ces liquidités !

conditions du service dépend de l'application de ce système, son maintien ne rencontre aucune objection.

Mais la question qui se pose est ceci : est-ce que le maintien d'un tel système est bénéfique pour le Service Central de la Logistique ? Est-ce qu'il est bénéfique pour l'Administration ? Est-ce qu'il est rationnellement efficace pour la gestion du Service et pour l'organisation et le fonctionnement du système ? Ce sont là des questions qui seront étudiées dans notre seconde partie sous l'intitulé voies et moyens en vue de l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du Service Central de la Logistique.

TROISIEME PARTIE :
PERSPECTIVES ET VOIES POUR L'AMÉLIORATION DE LA GESTION
DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

Ce qui précède nous a montré que les possibilités d'amélioration de la gestion du Service Central de la Logistique sont relativement limitées. En effet, le malaise qui sévit au sein du Service et dans son environnement immédiat constitue des problématiques recouvrant des dimensions multiples et combien plus complexes à appréhender.

En effet, ce malaise, nous l'avons vu, concerne non seulement les questions purement matériels et financiers, mais également des sujets qui ont trait à des facteurs humains, des problèmes de traditions administratives et juridiques. Nous avons également vu que l'amélioration de la gestion de ce Service n'incombe pas seulement au seul Service Central de la Logistique, mais fait intervenir la Direction des Affaires Financières ainsi que des instances supérieures au niveau du Ministère de l'Intérieur. Cette amélioration peut également concerner les autres Départements ministériels comme le Ministère chargé des Finances et du Budget ainsi que la Primature.

Tout ceci veut dire qu'il y a des perspectives et des voies pour l'amélioration de la gestion de ce Service. L'essentiel c'est d'avoir la volonté et le courage de provoquer et de faire face aux changements que cela va entraîner.

Les points que nous examinerons à cet effet concerne l'application au sein du Service Central de la Logistique des techniques de management et partant, de procéder à la réforme du Service. Mais en ce qui concerne la gestion des motivations du personnel ainsi que l'équilibre idoine de la répartition et de la distribution des moyens, nous étudierons la possibilité d'optimiser la dotation et la gestion des moyens compte tenu des attributions, missions et activités du Services.



CHAPITRE 1

APPLICATION AU SEIN DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE

DES TECHNIQUES DE MANAGEMENT

L'introduction des termes « *techniques de management* » dans cette partie a pour visée de rompre avec les traditionnelles réformes dans le cadre des administrations publiques. Ces réformes sont non seulement moins efficaces et trop routinières, mais également, les temps ont changé et le secteur public fait actuellement constamment appel au management et au leadership.

Le Dictionnaire de l'Entreprise définit le management, qui est un mot d'origine anglaise, comme l'ensemble des connaissances et des techniques destinées à mieux gérer, mieux organiser et mieux diriger une entreprise ou une organisation⁵⁴. Ainsi le management est un comportement, une façon de vivre qui se résume par le désir de travailler en équipe et d'aider chacun à réussir dans son domaine afin d'assurer le meilleur fonctionnement du service. Le management est aussi un apprentissage et une question de rapports humains qui vise le travail en équipe. Le management est un procédé qui encourage, au lieu du simple savoir-faire, le *savoir faire faire*⁵⁵.

Pour ce, nous verrons successivement l'amélioration de l'organisation du travail au sein du Service Central de la Logistique et l'allègement des procédures jugées trop lourdes. Nous examinerons enfin l'amélioration du système de contrôle et suivi appliqué au sein du Service par le biais de leur systématisation.

Section 1 : Amélioration de l'organisation du travail

§1.- Définir les responsabilités de chaque poste de travail

L'intitulé de cette sous-section qui sous-entend que les responsabilités de chaque poste de travail au sein du Service Central de la Logistique ne sont pas définies, n'est pas tout à fait vrai. Cependant, les responsabilités au sein du Service Central de la Logistique ne sont pas bien définies sauf en ce qui concerne celles du Chef du Service Central de la Logistique et des titulaires de fonctions dont les responsabilités sont définies juridiquement par les textes : cas de l'ordonnateur des matières, du gestionnaire des matières, du dépositaire comptable et

⁵⁴ POTTIER (P.-H.), Dictionnaire de l'Entreprise, Collection Initial, Hatier, 1980.

⁵⁵ PERRET (Véronique), La gestion du changement organisationnel : Articulation de représentations ambivalentes, Article de recherche présenté à la 5^{ème} Conférence Internationale de management stratégique des 13, 14 et 15 mai 1996, à l'Université de Lille, page 54.

généralement des magasiniers. Mais pour ce qui est des responsabilités des autres agents, elles sont floues ou ambiguës.

C'est pourquoi nous avons évoqué les cas de manque de rigueur, d'indiscipline, de démotivation du personnel, et d'une certaine désorganisation et de laisser-aller au sein du Service.

Cet état de fait démontre que la définition formelle des responsabilités par les textes officiels n'est pas suffisante pour affermir l'efficacité dans le fonctionnement et dans la réalité des activités du Service. Les définitions officielles ne constitueraient en réalité que des cadres juridiques d'actions. Pour améliorer le fonctionnement réel du Service et pour motiver le personnel en les impliquant encore mieux dans le processus, une définition plus réaliste et plus simplifiée des responsabilités est nécessaire.

Dans cet ordre d'idées, la collecte et la prise en considération des aspirations des membres du personnel ne doivent pas être négligées, surtout les agents qui ont déjà acquis une certaine expérience dans les postes qu'ils occupent.

§2.- Jouer la transparence sur les motivations du personnel

Certes, la motivation du personnel n'est pas toujours d'ordre matériel et financier. Mais dans le cadre de cette sous-section, nous ne parlerons que des motivations matérielles et financières.

Très souvent, surtout lorsque le Ministère fait face à des opérations spéciales (élections ou opération de jugements supplétifs), des indemnités particulières sont allouées aux agents du Ministère en fonction de certaines tâches. Néanmoins, les modalités de détermination et de fixation du montant, le système de répartition et de distribution de ces indemnités ne sont pas clairs dans l'esprit du personnel. Ce qui fait que le personnel soupçonne toujours les financiers de la Directions des Affaires Financières et du Service Central de la Logistique de cacher la vérité sur ces indemnités. Il y en a même qui pensent que ce n'est pas la totalité des sommes destinées pour les indemnités qui a été distribuée et qu'une bonne partie a été détournée par la Direction.

L'existence de situation comme cela affaiblit considérablement les bonnes volontés de travailler et réduit les motivations au travail.

Ce sont dans les intérêts matériels et financiers particuliers et destinés au personnel comme ces motivations que la transparence doit être appliquée.

Plus tard, nous parlerons encore de la transparence dans le domaine des procédures et circuit de tâches mais dans ce cadre, c'est l'idée de provoquer les bonnes volontés au travail et l'adhésion du personnel aux objectifs du Service qui sont surtout recherchées.

§3.- Instaurer la culture d'entreprise

La culture d'entreprise est une notion assez proche de la mise en œuvre des motivations. Mais ici, la motivation dont il est question n'est pas d'ordre matériel et financier mais plutôt moral et psychologique, donc il ne s'agit pas de gain en argent.

Nous parlerons ici particulièrement de la stimulation de la volonté qui donne une raison d'agir, c'est également le « moteur psychologique qui fait agir en tendant vers un but »⁵⁶.

La motivation que nous entendons provoquer ici c'est l'esprit et la volonté de bien travailler compte non tenu des considérations matérielles et pécuniaires.

Ainsi, instaurer la culture d'entreprise a trait à des actions concrètes de la part des premiers responsables visant à améliorer les conditions de travail, à créer une bonne ambiance de travail, à réveiller les sentiments de solidarité et de fraternité, bien répartir les tâches et bien définir les responsabilités, etc. Bref, motiver c'est avoir du bon sens. Chaque personnel du Service passe la majeure partie de sa journée à son travail. Si le Chef trouve quelque chose pour que cette journée soit bien remplie, c'est déjà une très importante motivation.

Il s'agit aussi par ailleurs de créer des activités para services qui sont de nature à renforcer et à renouer la convivialité et la cordialité au sein du personnel du Service. Il faut noter que l'efficacité et la réussite de ces actions doit découler de l'initiative du Chef⁵⁷.

⁵⁶ Microsoft® Encyclopédie Encarta® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation. Logiciel Dicos Encarta®, Article : « Motivation ».

⁵⁷ Le chef ici est une désignation générique. Ce pourrait être le Chef de Service. Mais ça peut également être le Directeur des Affaires Financières, le Secrétaire Général voire le Ministre.

Section 2 : Allègement des procédures

Bien d'écrits ont été produits dans le sens de l'allègement des procédures administratives. Des documents importants peuvent être consultés à cet effet au Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration (PREA). Mais au sein du SCL en particulier les points que nous aimerions soulever concernent la simplification du circuit des tâches, la production des fiches de procédures et l'application du principe et de la pratique de la transparence.

§1.- Simplifier le circuit des tâches

L'Administration est formaliste et procédurière⁵⁸. Mais les procédures ont leur raison d'être. La mise en œuvre initiale des procédures et des formalités a pour but essentiel d'éviter les abus, les irrégularités et les maladresses. Les procédures administratives ont été scrupuleusement étudiées avant leur application. Mais les procédures ont été adoptées en un temps ou lors d'un contexte donné. Lorsque ces temps passent ou que ces contextes évoluent, de nouvelles procédures ou formalités peuvent prendre la relève.

C'est pourquoi, il serait pratiquement absurde de maintenir des procédures ou formalités qui ont été pertinentes dans un passé lointain.

Ainsi, la simplification du circuit des tâches et de certaines procédures au niveau du Service Central de la Logistique pourrait améliorer encore davantage le fonctionnement du Service et le dynamisme dans le travail du personnel.

Tels sont par exemple :

- la facilitation des formalités (remplissage des imprimés de demande) à accomplir pour les demandes de fournitures ou de matériels,
- l'allègement des visas du Directeur des Affaires Financières,
- la prise en considération des évaluations des demandeurs de carburants lors des missions à accomplir en dehors d'Antananarivo,
- etc.

⁵⁸ DEBBASCH (Charles), Science administrative, Administration publique, Précis Dalloz, Troisième édition, 1976, page 183.

L'essentiel dans la simplification des circuits des tâches et des procédures c'est de bien distinguer les services demandeurs – qui doivent être considérés comme des usagers – et le personnel du Service qui connaissent les contraintes qui sont à l'origine de la complication et de l'allongement des circuits ainsi que de la lourdeur des procédures.

Les services demandeurs ou les usagers n'aiment pas les circuits compliqués et les procédures trop fastidieuses quel que soit le bien fondé des idées et motifs qui sont à l'origine de leur application.

La simplification du circuit des tâches doit donc être mise en œuvre à la suite de l'écoute de ces usagers. Il faut que les redressements et améliorations adoptés se traduisent comme le feed-back des critiques et observations qu'on y a recueillies.

§2.- Produire et publier les fiches de procédures

La pratique de fiches de procédures est un bienfait qui a fait ses preuves dans les services publics. Le système a été lancé au niveau de la Présidence de la République lors du lancement du Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration (PREA).

Faire sortir et mettre à la connaissance des usagers ou du public les fiches de procédures sont des actions visant à lutter contre la lourdeur des procédures.

Les fiches de procédures sont des documents très simples du genre affiche, et qui détaillent les procédures et formalités à accomplir en vue de l'obtention d'un service donné ou pour le traitement d'un dossier.

Les fiches de procédures aident les usagers et facilitent largement les démarches à suivre.

Mais la pratique des fiches de procédures aide aussi le personnel dans la mesure où elle constitue une sorte de vade-mecum ou de mémento qui rappelle les différentes phases et étapes pour l'accomplissement des tâches.

La pratique des fiches de procédures facilite enfin l'entrée en fonction des nouveaux agents entrants, car elle permet la connaissance en détail du fonctionnement et des tâches à accomplir lors de la prise de service.

Sur le plan réglementaire, les fiches de procédures constitue également des documents qui permettent aux usagers de contrôler l'exécution des tâches des agents. Donc ce sont aussi des outils qui limitent les éventuels excès ou abus des agents du Service dans l'exécution de leurs tâches.

Dans sa mise en œuvre, le lancement des fiches de procédures et leur mise à la disposition du public doit être lié étroitement avec l'observation du principe de la transparence.

§3.- Appliquer le principe de la transparence

Appliquer le principe de la transparence c'est renverser le mythe de l'Administration compliquée et trop procédurière. C'est expliquer au public les raisons d'être des démarches, formalités et procédures qui sont pratiquées par le Service.

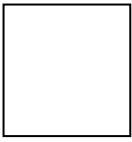
Lorsque les raisons d'être des procédures sont connues et claires dans les esprits du public, les critiques diminuent. Les procédures les plus simples et les moins formalistes seront toujours critiquées lorsque leur raison d'être n'est pas claire dans l'esprit des gens.

Comment appliquer la transparence ? Il y a plusieurs moyens possibles. On peut utiliser le système de l'affichage des fiches de procédures. Ce ne sont pas les fiches telles quelles qu'on afficherait, mais seulement les éléments que l'on voulait faire connaître au public.

On peut aussi utiliser le système de la « porte ouverte ». Ce système consiste à laisser le public entrer et visiter librement les bureaux et locaux du Service pendant un temps prédéterminé⁵⁹ et mettre tout le personnel, notamment les responsables, à leur service pour répondre aux questions et demandes de renseignements. Pendant ces « portes ouvertes », le personnel et les personnes désignées pour recevoir le public et répondre à leurs questions devraient être les plus accueillants possibles et satisfaire toutes les questions qui sont posées.

Par ailleurs, un système moderne d'ouverture au public très en vogue aujourd'hui, est la création de site web et la diffusion par voie électronique les informations. Ce système est très pratique et peut servir une très grande majorité de gens. Mais la mise en œuvre de ce système

⁵⁹ Généralement, on parle de « journée porte ouverte ». A la limite les manifestations « porte ouverte » ne doivent pas durer trop longtemps car elles risquent de perturber le travail du Service.



Nécessite l'intervention d'informaticiens compétents et la diffusion de l'adresse site web⁶⁰. Une autre obligation qui doit être observée pour les sites web c'est celle de la mise à jour permanente.

Section 3 : Systématiser le contrôle et suivi

Parfois, le terme systématisation est conçu dans le sens d'obstination et d'entêtement. Mais systématiser le contrôle signifie aussi dans son sens noble « organiser le contrôle en le considérant comme un ensemble et un tout cohérent selon un ordre et une méthode déterminés ». C'est dans ce sens que nous entendons ici l'idée de systématiser le contrôle et le suivi au sein du SCL.

A cet effet, nous verrons successivement la programmation des contrôles ainsi que son exécution concrète. Nous étudierons particulièrement à la fin le recours à l'audit interne.

§1.- Programmer les contrôles

La programmation des contrôles va révolutionner le fonctionnement normal du Service Central de la Logistique. En effet, cette programmation va bouleverser complètement les habitudes, les laisser-aller et l'oisiveté dont beaucoup d'agents se sont habitués depuis.

L'idée de programmation écarte les contrôles imprévus. Ce qui n'empêche évidemment pas les contrôles inopinés qui sont non seulement importants mais aussi de temps en temps utiles et nécessaires.

La programmation doit être préparée et établie par le Chef de Service en collaboration avec ses trois Chefs de Division. Ce qui suppose que les avis et propositions de ces derniers devront être étudiés.

La programmation tiendra compte des contrôles prévus par les textes, mais aussi des pratiques qui doivent se faire au sein de l'Administration.

1.- En tout premier lieu, il y a le contrôle prévu par l'article 260 de l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 concernant la surveillance générale et permanente que doit effectuée le Directeur des Affaires Financière – en tant qu'ordonnateur en matière – et du Chef de Service –

⁶⁰ A l'heure actuelle, le Ministère de l'Intérieur possède déjà un site web, mais ce site n'est pas disponible pour toutes les procédures des directions et services.

en tant que supérieur direct des magasiniers – sur le matériel de toute nature ressortissant au service. Cette surveillance générale doit veiller à la régularité de toutes les écritures qui se rapportent à la gestion des magasins et à la comptabilité que doivent tenir les magasiniers et dépositaire comptables concernés.

L'établissement de calendrier afférent à cette surveillance générale est en principe fait par le Chef de Service et soumis au Directeur des Affaires Financières. Par la suite, il est important qu'il soit connu par tout le personnel, notamment ceux qui en sont concernés. Il est souhaitable que l'information du personnel soit faite par une réunion de travail. Ce qui sera l'occasion pour le Directeur et le Chef de Service

d'expliquer à tout le monde le sens, la signification, l'objectif et le but des contrôles.

Les contrôles, objets de cette surveillance générale, sont physiques et requièrent le déplacement du Directeur et du Chef de Service dans les magasins ou aux lieux à vérifier (garage par exemple).

2.- En second lieu, il y a les contrôles sur pièces par le biais desquels, les agents concernés établissent des états et des situations puis les remettent périodiquement aux supérieurs hiérarchiques. Il s'agit des rapports périodiques qui doivent être des pratiques courantes.

- Il y a les *situations trimestrielles* qui concernent particulièrement les magasiniers et le dépositaire comptable qui doivent donner une situation des matériels qu'ils détiennent tous les trois mois.
- Il y a ensuite les situations semestrielles.
- Il y a enfin les rapports d'activités annuels par Direction (qui comprend les rapports annuels des services) qu'on doit faire parvenir au Ministre pour lui permettre de préparer le rapport d'activités ministériels qu'il présentera chaque année devant le Parlement et dont la synthèse est transmise à la Présidence de la République.

3.- Enfin, on peut entreprendre un système de contrôle très moderne et très efficace par le biais de la mise en réseau des ordinateurs au sein de la Direction de telle sorte que tous les ordinateurs des services sont connectés à celui du Directeur et du Chef de Service. Le contrôle peut alors se faire en temps réel et sans déplacement (« *on line* »). Cette forme de contrôle est coûteuse – en raison du coût de l'acquisition des matériels et équipements informatiques

nécessaires à leur installation – mais elle évite les paperasseries des rapports et états à transmettre. Ainsi, ce sera grâce aux données transmises par connexion en réseau que les Directeur et Chef de Service obtiendront les situations au niveau de toutes les subdivisions composantes

§2.- Assurer l'exécution des programmations établies

Evidemment, rien ne sert de programmer si on n'exécute pas les programmations établies. Mais pour assurer l'effectivité de l'exécution des programmes, nous suggérons la désignation d'un responsable chargé d'en assurer le suivi. Ce responsable doit à notre avis être quelqu'un de très proche du Chef de Service et qui possède un certain niveau de connaissance, donc qui est de la catégorie « A » ou « B ».

Le fait que ce responsable doit être proche du Chef de Service veut dire qu'il lui appartiendrait de lui rappeler le calendrier du programme et de lui signaler de temps en temps les échéanciers qui se présentent. Le rappel des contrôles prévus dans le programme n'a de sens que si les supérieurs concernés ont la disposition nécessaire pour accomplir le contrôle en question. Ce qui requiert leur bonne volonté.

En outre, ce responsable doit tenir une sorte de tableau de bord pour lui permettre de suivre l'exécution des programmes et de faire les rappels qui s'imposent.

Nous aimerions préciser ici que les contrôles faits au sein des services ne doivent pas être considérés comme des inspections ou des contrôles-sanction. Ils doivent être considérés comme des contrôles-formation et éducation en ce sens que le but visé n'est pas tellement la découverte d'un détournement ou d'un forfait quelconque, mais plutôt de former, d'apprendre et le cas échéant d'éduquer et de conseiller.

Ainsi, dans la mise en œuvre des programmations d'inspection, les responsables doivent s'armer des instructions et messages dans ce sens. Ils doivent se préparer à montrer comment on doit redresser les irrégularités ou les méfaits, quelles sont les infractions qu'il fallait éviter et les bonnes pratiques qu'il faut encourager, etc.

Enfin, nous rappelons que l'essence de la programmation des contrôles est d'assurer le suivi et l'évaluation des rapports qui en sont issus. Ces suivis et évaluations vérifieront comment les agents contrôlés ont-ils pris en considération et observé les consignes données, les recommandations formulées ainsi que les instructions, reproches ou critiques lors des contrôles dont ils en ont fait l'objet. C'est par le suivi de la prise en compte de ces recommandations que l'on peut mesurer l'efficacité des contrôles.

§3.- Recourir à l'audit interne

Par définition, l'audit ne constitue pas un contrôle. L'audit est issu d'un mot anglais qui signifie « examen approfondi des domaines d'activité (d'une entreprise ou d'une administration) en vue de les rendre conformes à certaines normes ou règles »⁶¹.

La différence essentielle entre contrôle proprement dit et audit, est que, si le contrôle est réalisé par le Chef de Service ou le Directeur ou par le délégataire, l'audit par contre, fait intervenir des spécialistes professionnels. L'audit interne donc consiste à recruter un spécialiste au sein du service. Ce spécialiste travaille avec le personnel du Service. La différence entre audit interne et audit externe est le facteur temps. L'audit externe est une sorte de marché confié à un cabinet ou à un professionnel pendant un temps déterminé. L'audit interne par contre est effectué par un spécialiste qui a été recruté au sein du Service de façon permanente.

En outre, à la différence du contrôle qui recouvre un domaine assez général, l'audit est plutôt spécifique. On parle d'audit de gestion, d'audit comptable, d'audit financier, d'audit social, etc. Si le contrôle consiste en une vérification du fonctionnement général et de la façon de travailler du personnel, l'audit est un examen approfondi d'une section d'activités bien précise.

Par ailleurs, si le contrôle aboutit dans une certaine mesure, à des sanctions, le but de l'audit n'est point de sanctionner. L'audit vise à déceler les anomalies et les irrégularités, le rapport d'audit donne les recommandations pour se conformer aux normes. L'audit est donc une démarche plutôt normative.

⁶¹ Microsoft® Encyclopédie Encarta® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation. Logiciel Dicos Encarta®, Article : « Audit ».

Le problème qui se pose au recours à l'audit est que celui-ci est payant et coûteux. De plus, quand on veut faire de l'audit, il vaut mieux recourir à des consultants ou cabinets sérieux. Or, ce sont ceux-là mêmes qui sont les plus chers.

CHAPITRE 2 **REFORMER LE SERVICE**

Le terme réforme a une signification particulière dans l'Administration publique. Elle désigne la mutation globale du système d'administration et de gestion publique « en tenant compte des contraintes socio-politiques et des impératifs de bonne administration »⁶². Mais la réforme peut aussi être conçue comme tout efforts tendant à « améliorer la machine administrative »⁶³. La plus pratique c'est que la réforme administrative recherche l'adaptation de l'administration aux missions qu'elle doit remplir et cet effort d'adaptation doit être constant⁶⁴. Aussi, réformer le Service Central de la Logistique requiert en tout premier lieu le changement de mentalité. Elle requiert également la mise en œuvre de la culture du leadership pour améliorer le système de commandement du Service et de consacrer toutes les réformes entreprises réglementairement.

Section 1 : Changement de mentalité

Le changement de mentalité est un slogan qu'on utilise souvent pour rappeler que la recherche du meilleur et du progrès dépend avant tout de ce que l'homme a dans son esprit. Au niveau du Service Central de la Logistique, le changement de mentalité doit se réaliser par la volonté de restaurer l'esprit de respect de la discipline, par la redynamisation de la conscience professionnelle et par la culture de l'esprit d'entreprise.

§1.- Restaurer l'esprit de respect de la discipline

On remarquera que la restauration de la discipline est ici traitée dans le cadre du changement de mentalité. Ce qui veut dire que la question sera abordée sous l'angle psychologique plutôt que purement technique. En effet, nous estimons qu'il n'est plus besoin de rappeler au personnel quelles sont les règles de discipline à observer. Le problème du respect de

⁶² BONNEFOUS (L.), La réforme administrative, Presses Universitaires de France, Paris, 1958 pages 114.

⁶³ MALAUD (Ph.), « Réformes dans l'Administration française d'aujourd'hui », Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, Paris, 1969, page 7.

⁶⁴ DEBBASCH (Charles), Science administrative, Ouvrage précité, page 423.

la discipline est, selon notre avis, une question de bonne volonté et, dans une certaine mesure, un problème d'exemplarité et de modèle.

Ainsi, pour restaurer l'esprit de respect de la discipline, nous estimons que cela doit commencer par l'organisation d'une réunion de débat et de discussion qui sera tenue sur initiative du Chef de Service et au cours de laquelle il y a lieu de faire jouer pleinement la liberté d'expression, c'est-à-dire laisser le personnel s'exprimer librement.

Au cours de cette réunion, le Chef de Service saisira l'occasion de faire comprendre à tout le monde que le non respect de la discipline n'aura pour effet que de ternir davantage l'image de l'Administration et partant celle des personnes qui y travaillent. Et qu'au contraire, le respect de la discipline améliorerait l'image que le public a de l'Administration ainsi celle des hommes qui y travaillent.

Il serait souhaitable que cette réunion se tienne de façon continue hebdomadairement. Lors de premières réunions, la parole sera avant tout plus ou moins monopolisée par le Chef. Ensuite, lors des réunions qui suivront, il faut laisser le personnel s'exprimer. Le Chef de Service orientera petit à petit le déroulement de la réunion en une sorte d'évaluation.

L'objectif à atteindre dans toutes ces démarches est d'amener le personnel à respecter la discipline non par crainte ou par peur, mais par conviction et volontariat.

Nous aimerions aussi remarquer que dans le respect de la discipline, il faut que les chefs montrent l'exemple selon l'adage « *l'exemple vient d'en haut* ». Cette réflexion d'un agent du Service que nous avons pu entendre lors de notre stage nous semble très significative. L'agent disait en effet : « L'essentiel est de prouver que ce ne sont pas seulement les agents subalternes qui doivent respecter la discipline. Pourquoi les grands patrons ne mettent pas les plaques rouges à leurs véhicules ? Pourquoi les grands patrons sont libres d'entrer au bureau en retard ? Pourquoi les grands patrons peuvent s'absenter sans que personne ne sache les motifs de leur absence ? Etc. Si on veut que les subordonnés respectent la discipline, il faut que les grands patrons montrent l'exemple. »

§2.- Réveiller la conscience professionnelle

Par définition, la conscience professionnelle est la capacité mentale à produire la conviction intime de ce qui est moralement bien ou mal dans le cadre de sa profession. Pratiquement, elle se manifeste par l'application à bien faire son travail associée au sentiment de la dignité de son métier⁶⁵.

Si la profession tout court demande au personnel de bien exécuter le travail, la conscience professionnelle requiert le dévouement, l'abnégation, la loyauté et la fidélité.

En général, cette conscience existe à l'intérieur de chaque personnel. Les contacts et discussions que nous avons eus avec les agents du Service Central de la Logistique nous ont convaincus que l'idée de bien travailler est présente dans leur esprit mais il manque la force et la volonté de les exprimer par les actes et le travail quotidien.

Comme précédemment, nous estimons que pour amorcer le réveil de cette conscience au sein du personnel, la tenue de la réunion telle que déjà esquissée ci-dessus dans le cadre de l'examen de la restauration de l'esprit de respect de la discipline.

Mais, à la différence du respect de la discipline, la notion de conscience professionnelle est un sujet très psychologique. Cette conscience ne s'acquiert que par le temps et à la suite d'un effort important d'éducation et d'instruction ainsi que par l'exemplarité.

L'essentiel est que le Chef de Service s'en rend compte et agisse en conséquence.

§3.- Cultiver le sentiment d'appartenance

Cette idée est un peu le prolongement spirituel du réveil de la conscience professionnelle et de la culture d'entreprise. Il s'agit ici d'appliquer le système selon lequel, « Il faut faire entrer dans l'esprit des travailleurs que l'entreprise dans laquelle ils travaillent leur appartient. Que son développement dépend de ce qu'ils font et que ce sont eux-mêmes qui seront la cause de sa faillite ».

Le développement de ce sentiment constitue le prolongement du développement de la conscience professionnelle.

Il faut remarquer qu'au sein du Service Central de la Logistique, il serait difficile de dire que le Service dépend d'eux. Au contraire, ils pensent que le Service appartient soit au Chef, au Directeur ou au Secrétaire Général ou au Ministre. Mais en tout cas, le Service ne dépend pas d'eux.

Section 2 : Mettre en œuvre des techniques de leadership

Dans le cadre de la réforme du Service Central de la Logistique, la mise en œuvre des techniques et de la culture du leadership pour affermir l'autorité et le commandement des responsables est très importante. Partant, il faut toujours prévoir le suivi et l'évaluation de toute action entreprise.

§1.- Cultiver le leadership au niveau des responsables

Nous n'avons pas l'intention de décrire ici les qualités essentielles d'un leader ou d'exposer la notion fondamentale du leadership, c'est-à-dire de faire une synthèse d'enseignement sur le leadership. Nous aimerions simplement dire que l'amélioration de la gestion du Service Central de la Logistique requiert comme impératif des responsables la culture et l'application du leadership.

La définition la plus simple que l'on peut retenir c'est que le leader est un chef au sens complet du terme⁶⁶, c'est-à-dire un bon dirigeant, un bon meneur, un bon président et un bon entraîneur⁶⁷.

⁶⁶ GOFEE (Robert) et GARET (Jones) dans « Introduction sur le management et le leadership », Collection Horizons, page 76, écrivaient que « les leaders partagent normalement quatre qualités :

1. ils révèlent leurs faiblesses de manière sélective, et non des défauts rédhibitoires, permettant ainsi à leurs subordonnés de constater qu'ils sont accessibles ;
2. ils recourent principalement à l'intuition pour apprécier le bon timing et le déroulement de leurs actions.
3. ils dirigent avec bienveillance et fermeté (notion de rigueur). Ils manifestent un intérêt profond et réaliste pour les gens et leur travail, et font preuve de sincérité ;
4. enfin, ils ont une capacité à capitaliser sur leurs différences. Ils se servent de ce qu'ils ont d'unique pour se distancer des autres, ce qui entraîne leurs collaborateurs à se dépasser.

Ces quatre qualités sont nécessaires à un leader mais ne doivent pas être utilisées de manière mécanique. Un bon leader les combine et les adapte manière à répondre aux exigences de chaque situation. Plus important, ces qualités soulignent l'authenticité chez les leaders. Pour être un leader sincère, il faut avoir du talent ».

⁶⁷ Microsoft® Encyclopédie Encarta® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation. Article : « Leader ».

Les réformes qui vont intervenir dans le Service Central de la Logistique dans le cadre de l'amélioration de la gestion de ce Service vont indiscutablement entraîner des bouleversements dans les pensées et l'esprit, mais aussi dans les habitudes et pratiques.

Les responsables du Service Central de la Logistique – nous entendons bien parler de « *responsables* » au pluriel, c'est-à-dire du Chef de Service et de ses proches collaborateurs (Chefs de Divisions, dépositaire comptable, magasinier, etc.), car le Chef de Service à lui seul ne peut pas entreprendre réaliser de telles réformes – doivent être formés pour acquérir ces qualités de leader.

En effet, ils auront, entre autres :

- d'abord, à définir des objectifs pour le Service ;
- à partager ses objectifs au personnel et à les faire accepter comme objectifs communs et non comme objectif des chefs ou objectifs de la Direction ;
- à entraîner le personnel à accepter de faire des efforts ensemble pour atteindre ces objectifs ;
- à convaincre et à persuader le personnel pour se plier et s'adapter aux changements que la mise en œuvre de ces réformes vont générer.

Dans le cadre des réformes à entreprendre au sein du Service Central de la Logistique ainsi que les changements inéluctables qui l'accompagneront, nous aimerions rapporter ici un extrait d'article de Véronique Perret qu'elle a présenté à la 5^{ème} Conférence Internationale de management stratégique des 13, 14 et 15 mai 1996, à l'Université de Lille.

Cet article spécifiait que « le changement constitue un thème majeur difficile. Un thème majeur de la recherche en gestion dans la mesure où, comme dans de nombreux autres domaines, une réflexion en terme de changement et de transformation se substitue peu à peu à des raisonnements en terme de stabilité et de permanence. Le changement devient une préoccupation inhérente à l'activité sociale, il engendre de ce fait la nécessité d'une meilleure compréhension de ses mécanismes. L'univers de la gestion n'échappe pas à ces préoccupations et le changement

devient un thème central que ce soit pour les praticiens aussi bien que pour les chercheurs en science des organisations »⁶⁸.

Les changements organisationnels et fonctionnels à la suite de réformes entreprises au sein du Service Central de la Logistique doivent être conçus comme un passage obligé visant l'atteinte de l'amélioration escomptée. Les responsables du Service doivent être suffisamment solidaires pour les subir et s'épauler pour les surmonter ensemble avec le personnel.

§2.- Faire le suivi évaluation

Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de cette culture du leadership au niveau des responsables sont importants car ils servent à mesurer leurs capacités à assimiler les réformes entreprises.

C'est à partir de ces suivi-évaluation qu'on réalisera si la formation a réussi ou non. Il faut que les suivi-évaluation soient faits après une période raisonnable qui permettrait aux concernés de s'imprégner et de s'approprier de ces valeurs.

A la suite du suivi-évaluation, on constatera si l'objectif visé a été atteint. Si le but a été atteint, c'est-à-dire que les concernés ont réussi à acquérir la culture, on peut alors approfondir la formation et étendre les acquis à des notions plus adaptées à ce qui se passe réellement au niveau du Service Central de la Logistique.

Si l'on constate que les concernés n'arrive pas à assimiler la formation, il faut voir à quel stade l'assimilation devrait être renforcé. Puis, il faut réessayer jusqu'à ce que l'assimilation soit atteinte.

Section 3 : Nécessaire réglementation des réformes

La réglementation des réformes peut être traduite par ce que l'on dit : la consécration juridique des actions informelles. Il s'agit de traduire en actes réglementaires tous les projets et entreprises de réformes adoptées afin qu'ils puissent lier juridiquement les supérieurs et les subordonnés.

⁶⁸ PERRET (Véronique), La gestion du changement organisationnel : Articulation de représentations ambivalentes, Article de recherche présenté à la 5^{ème} Conférence Internationale de management stratégique des 13, 14 et 15 mai 1996, à l'Université de Lille.

§1.- Prise d'acte réglementaire

L'Administration publique est très formaliste. Adopter des mesures ou décider des actions à entreprendre n'a pratiquement pas de sens tant qu'ils ne soient pas consacrés juridiquement, c'est-à-dire tant que ces dispositions ne soient pas traduites sous forme d'actes réglementaires. Par acte réglementaire, il faut entendre des textes formels signés par une autorité compétente, par exemple le Directeur des Affaires Financières, le Secrétaire Général ou le Ministre.

Cet acte pourra être une circulaire, une instruction ou une note de service. Mais la force des mesures prises dépend essentiellement de la prise de cet acte.

Toutes les décisions qui seront donc prise, que ce soit en ce qui concerne la répartition des tâches, la restauration du respect de la discipline, les motivations du personnel, etc. devront donc être consacré officiellement au sein du Service. Il appartient néanmoins au Chef de Service de voir les dispositions qui méritent d'être consacré dans ces actes réglementaires et celles qui devront être tenues confidentielles entre personnel du Service.

Après la prise de ces actes, il faut les porter à la connaissance du personnel, et là, il faut leur réserver une suite particulière. En effet, les actes réglementaires de portée générale ou collective – comme c'est le cas des actes qui seront pris dans le cadre des présentes propositions – sont, soit publiés, soit notifiés aux intéressés. Mais nous estimons que pour le cas présent, il serait plus agréable et plus transparent de les distribuer à chaque membre du personnel lors d'une réunion de travail organisée spécialement à cet effet.

En effet, nous suggérons que lors de cette réunion, le Chef de Service organisera une lecture commune de ou des actes pris⁶⁹ qui sera suivie de questions réponses et de plus amples clarifications sur les mesures prises. Cette réunion consisterait donc à expliquer à tout le monde la consistance des nouvelles dispositions qui régiront désormais tout le personnel.

⁶⁹ Nous proposons la prise d'un seul acte (une seule circulaire ou une seule note de service) plutôt que plusieurs actes. Ce qui dérouterait les agents.

§2.- Mise en œuvre des sanctions en cas de non observation

Les actes pris doivent être respectés par tous. C'est l'application du principe de la légalité que nous avons exposé au début de ce mémoire. L'«obligatorité»⁷⁰ d'un acte se traduit par l'obligation imposée à tous de le respecter.

Ainsi, le personnel à qui les dispositions de l'acte visent, doit respecter les règles qui y sont prescrites et les supérieurs hiérarchiques (le Chef de Service, le Directeur et les échelons supérieurs) doivent appliquer les sanctions en cas d'inobservation ou de violation des dispositions. Ainsi, le non respect du principe de la légalité ne consiste pas seulement au non respect des actes réglementaires pris. Les autorités qui ne sanctionnent pas sont également en situation flagrante de non respect du principe de légalité, c'est-à-dire en situation de violation de la réglementation.

De plus, il faut apprendre au personnel que le fait de ne pas appliquer les sanctions à ceux qui violent les actes de portée générale, sanctionne les agents de bonne volonté et de bonne foi qui les respectent.

Mais à côté de ces explications juridiques, l'application des sanctions n'a pas seulement comme but de respecter le principe de la légalité, elle vise aussi la restauration de la rigueur et de la fermeté qui, comme nous l'avons déjà exposé supra, constitue un manquement important des responsables au niveau du Service Central de la Logistique.

La rigueur ici consiste à appliquer les sanctions qui ont été décidée par tout le monde, car n'oublions pas que les actes pris ont été préparés et conçus en réunion de tous les membres du personnel du Service. Ainsi, le non respect constitue une atteinte à l'ensemble du personnel et non seulement une offense aux chefs.

⁷⁰ Le terme « *obligatorité* » d'un acte désigne, selon le juriste Désiré Dalloz, « le caractère obligatoire » d'un acte. Cf. FAUTCH (André), Manuel de droit public et privé, S.N.E.P., Imprimerie Meyerbeer, Nice, France, 1952, page 114.

CHAPITRE 3

OPTIMISER LA DOTATION ET LA GESTION DES MOYENS

Selon Robert, *optimiser* signifie réguler (quelque chose) dans le but d'obtenir la plus grande efficacité possible⁷¹. L'optimisation des moyens au sein du Service Central de la Logistique est primordiale. Il s'agit de répartir et de doter les moyens en fonctions des tâches, attributions et responsabilités assumées.

Ce postulat suppose la recherche de l'adéquation des moyens aux fonctions et missions. Il requiert également le renforcement des capacités du personnel du Service afin qu'il puisse utiliser comme il se doit les moyens dotés.

A la fin de ce chapitre, nous profiterons l'occasion de proposer nos recommandations générales.

Section 1 : Adéquation des moyens aux attributions

La recherche de l'adéquation des moyens aux attributions requiert en tout premier lieu l'identification des besoins réels. Après avoir connu les besoins réels, l'on peut faire les dotations équitables à chaque structure et chaque agent.

§1.- Identification des besoins

L'identification des besoins est fondamentale quand il s'agit de dotation de moyens. Il faut que cette identification de besoins soit la plus objective possible. Ceci est important car lorsqu'on parle de dotation ou de répartition de moyens, les fonctionnaires ou les agents publics sont très habiles pour monter des états de besoins très convaincants mais aussi très séduisants.

Le fonctionnaire public est très adroit pour motiver, justifier et démontrer que les besoins qu'il a exprimés sont fondés et méritent de lui être accordés.

Le Chef de Service devra étudier l'expression des besoins cas par cas et en considération particulière de la personne de chaque agent.

⁷¹ Dictionnaire Robert.

L'identification des besoins offre plusieurs avantages au Service.

1.- Lorsqu'elle est collectée à partir des fiches remplies par le personnel lui-même, l'identification des besoins constitue un test d'honnêteté des agents. Dons il faut que le Chef vérifie toujours les expressions de besoins fournies par les agents.

2.- L'identification des besoins constitue également un indice permettant au Chef de Service de déceler les fournitures et matériels couramment utilisés. Ce qui aide beaucoup les décideurs lors de la programmation des prochaines acquisitions.

§2.- Attribution équitable

La notion d'équité en matière de répartition de moyens est très délicate à gérer. En effet, il faut accepter qu'un service soit un lieu de travail relativement petit et que tout le monde se voit et se transmet les informations.

Ainsi, l'attribution de moyens doit être effectuée de façon égalitaire entre le personnel. Une répartition qui privilégierait certains par rapport aux autres créerait la tension et la jalousie entre personnel au sein du Service et réduirait en conséquence les motivations au travail et à l'abnégation.

Mais l'équité ici ne signifie pas systématiquement égalité. Il faut tenir compte des tâches et des besoins de chaque fonction. Ce qui fait que le secrétaire qui utilise beaucoup de papier pour les saisies doit se voir attribuer plus de papiers qu'un autre qui n'a pour tâche que de ranger et classer les dossiers.

Ainsi pour gérer les susceptibilités, il y a lieu d'appliquer la transparence et de montrer à tout le monde les principes et les motifs qui ont conduit à la répartition des moyens.

§3.- Faire le suivi évaluation

Le suivi et évaluation doivent désormais être considérés comme une pratique courante si l'on envisage l'amélioration de la gestion du Service Central de la Logistique. Il faut reconnaître qu'il s'agit là des méthodes qui ont été très négligées dans ce Service.

Pour ce qui est de du suivi et de l'évaluation de l'utilisation des moyens, cette méthode va un peu bouleverser les habitudes et sera certainement accueillie avec un certain mépris si sa mise en œuvre n'aura pas été déjà annoncée lors des réunions en vue de la mise en œuvre des réformes au sein du Service Central de la Logistique.

Le suivi-évaluation doit responsabiliser chacun, c'est-à-dire que ce ne sera pas le Chef de Service qui effectuera le suivi-évaluation de l'utilisation des moyens de tout le personnel. Le Chef de Service chargera les Chefs des Divisions de le faire à son nom et ceux-ci désigneront également d'autres agents, ainsi de suite jusqu'au niveau le plus bas de l'échelle.

Le compte rendu à rebours s'effectuera de la même façon.

C'est à partir des rapports sur l'utilisation des moyens que le Chef de Service pourra évaluer le système d'utilisation des moyens au niveau du Service. Ainsi, il appréciera les matériels et équipements sous utilisés ainsi que les fournitures gaspillées.

L'état de situation résultant de l'évaluation ainsi établi servira à monter la prochaine programmation d'acquisition des moyens, de leur répartition au personnel et de leur distribution.

Section 2 : Renforcement de capacités du personnel

Le renforcement des capacités du personnel est inéluctable si on veut utiliser de manière optimale les moyens qu'on leur a dotés. En principe, l'optimisation de la dotation des moyens doit nécessairement passer par là. Ce renforcement des capacités concerne principalement la programmation de formations pour le personnel.

§1.- Programmer la formation du personnel

La formation du personnel doit être programmée. Cette programmation doit commencer par l'identification des besoins urgents et prioritaires. Ce qui suppose une évaluation qui doit être initiée par le Chef de Service.

En général, le Chef de Service connaît déjà relativement ces besoins urgents et prioritaires. Mais nous estimons que pour faire participer le personnel à l'élaboration du programme de formation et pour leur faire croire qu'on tient compte de leurs aspirations, il importe d'utiliser le

système de fiches de sondage. Ainsi, on demandera à chacun le domaine qu'il connaît et celui qu'il ne connaît pas suffisamment.

Dans le montage de la programmation, il est important de consacrer un temps pour l'évaluation des agents. S'ils passent un temps assez long en formation, il faut en consacrer un temps encore plus long pour les observer et les évaluer pour voir si la formation a été rentable ou non.

L'idée de responsabilisation est aussi très importante dans le montage de cette programmation. En effet, nous estimons qu'il faut associer davantage le personnel ou quelques uns de leurs représentants afin de les responsabiliser du contenu des formations à effectuer ainsi notamment que des résultats à escompter.

Par la programmation de la formation du personnel, il faut également encourager le personnel à participer à ces stages de formation organisés par d'autres Départements ministériels. Mais le revers de cela implique l'acceptation du non disponibilité de ces agents lorsqu'ils poursuivront leur stage.

Par ailleurs, la programmation de la formation du personnel requiert bien évidemment la prévision des moyens financiers correspondant aux besoins y afférents. Ce qui doit être montée avec les services chargés de gestion financière et celui chargé de la programmation budgétaire.

§2.- En assurer l'exécution

L'exécution de la programmation de la formation du personnel suppose que les moyens financiers requis sont obtenus. Généralement, la gestion des crédits revient toujours à la Direction des Affaires Financières ainsi qu'au Service de la Gestion Financière.

L'exécution de la formation nécessite avant tout l'engagement financier des crédits affectés à cet effet. En principe, les crédits pour les formations sont inscrits dans le cadre des Programmes d'Investissements Publics (PIP) et suivent, quant à leur utilisation, le système de régulation qui est prescrit par le Ministère des Finances et du Budget.

Mais au niveau du Service Central de la Logistique, l'exécution de la formation requiert un agencement de travail afin que le fonctionnement normal de service soit toujours assuré vu les

principes qui régissent le fonctionnement des services publics dont la continuité et la permanence.

Il serait inadmissible que pour des raisons de participation à des formations, le fonctionnement du service soit interrompu. Donc il appartient au Chef de Service de voir avec les partenaires qui assureront la formation à ce que le calendrier d'exécution tienne compte du fonctionnement des services.

Il y a lieu de signaler ici quelque chose qui devrait être évident mais qu'il fallait rappeler. Le compte rendu est une pratique qui ne doit souffrir d'aucune exception au sein des services publics. Il faut que le Chef de Service fasse les comptes rendus nécessaires lorsque les sessions de formation seront tenues. La raison pour laquelle nous avons signalé ce point c'est que cette notion de compte rendu et, notamment sa mise en pratique commencent de façon flagrante à être perdue de vue et ne sont plus observées.

Nous avons en effet eu l'occasion de voir un certain nombre d'actes signés du Ministre de l'Intérieur (instructions, notes de service, messages) rappelant que « *ces derniers temps, la pratique du compte rendu a été perdue de vue par nombre de responsables du Ministère de l'Intérieur* » et rappelle ces derniers à faire les comptes rendus et les rapports périodiques.

Nous signalons ce point pour rappeler que le Chef de Service de la Logistique doit faire les comptes rendus nécessaires quand les formations seront organisées. Ces comptes rendus doivent détailler le déroulement de la formation, du dynamisme de la participation du personnel ainsi que de l'appréciation sommaire du Chef de Service.

§3.- Faire le suivi évaluation

Le fait d'avoir prévu presque systématiquement à chaque proposition d'actions une sous section sur le suivi évaluation signifie que ce procédé doit être conçu comme une habitude au niveau du Service.

La pratique de ce procédé constitue une rupture avec les anciennes pratiques au sein du Service Central de la Logistique d'entreprendre des actions sans se soucier des impacts reçus, des résultats obtenus, des effets produits et des conséquences qui en ont découlé. Dans ces démarches

et cette façon de voir les choses, on a l'impression que la réalisation de l'action entreprise est le but ou l'objectif qu'on a voulu atteindre.

Or, l'essentiel c'est de se convaincre que ces actions qu'on a vu précédemment (formations, programmations, répartition et dotation de moyens, etc.) ne sont que des étapes obligatoires à passer et non des buts à atteindre.

Donc les suivi-évaluation sont les moyens qui permettent de vérifier si l'étape franchie a été bien ou mal réussie.

Section 3 : Recommandations générales

Les présentes recommandations ne constituent pas des propositions ayant des liens directs avec le thème : optimisation de la dotation des moyens. Il s'agit en fait de suggestions ayant trait à des sujets globaux sur l'amélioration de la gestion du Service Central de la Logistique. C'est pour cette raison que nous l'avons intitulé « recommandations générales ».

Elles concernent les actions qu'il fallait faire face à la vétusté et au non mise à jour des textes, au non respect des textes au niveau du Service Central de la Logistique et à l'association du personnel à la prise de certaines décisions, c'est-à-dire à la détermination des résultats des activités du Service.

§1.- Actualisation des textes

L'actualisation des textes que nous évoquons dans cette sous section concerne les textes concernant exclusivement le Ministère de l'Intérieur et dont l'action y afférente relève de sa compétence.

Ce que nous voudrions signaler ici c'est particulièrement la mise à jour du décret fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur ainsi que l'organisation générale de son Ministère et de son arrêté d'application qui définit les missions et fixe la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur.

Certes, le décret fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur ainsi que l'organisation générale de son Ministère dans le cadre actuel de la transition a déjà été pris, mais d'après le responsable de la législation du Ministère, ce décret ne remet pas en cause les anomalies constatées sur les décrets précédents tels par exemple que les problèmes de non adéquation du tableau des emplois, et de la catégorisation des fonctionnaires réellement en service au sein du Département. Ce qui fait que ces anomalies sont toujours reprises par les décrets à venir.

En conséquence, elles bloquent les possibilités d'actions des services, dont le Service Central de la Logistique car le décret fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur ainsi que l'organisation générale de son Ministère constitue quand même le cadre juridique fondamental du Département de l'Intérieur.

C'est également le cas de l'arrêté définissant les missions et fixant la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur. C'est cet arrêté qui donne les détails sur les structures des services du Ministère. Et comme nous l'avons déjà signalé plus haut, les services publics doivent avant tout conformer leur organisation, structures et fonctionnement aux textes en vigueur. Or nous l'avons remarqué, les dispositions de cet arrêté n'a pas toujours été conformes avec les besoins réels du Service Central de la Logistique.

Par ailleurs, nous nous abstenons à faire de propositions sur l'anachronisme de l'Instruction Générale du 22 juillet 1955 malgré les observations critiques que nous avons formulées à son endroit. En effet, l'actualisation de cette Instruction ne relève pas de la compétence, ni du Service Central de la Logistique, ni de la Direction des Affaires Financières, voire du Ministère de l'Intérieur. La révision de ce texte relève de la compétence du Ministère chargé des Finances et du Budget. Bien sûr, les Départements concernés peuvent émettre des propositions mais l'initiative dépend du Département des Finances et du Budget. D'ailleurs, le Ministère de l'Intérieur, sur proposition du Service Central de la Logistique, a formulé des propositions de révision et de mise à jour de l'Instruction Générale depuis 1999.

§2.- Respecter les textes

Deux préceptes sont à rappeler ici :

1. L'Administration et ses services doivent observer, respecter et appliquer les lois et règlements en vigueur.
2. Il ne sert à rien de produire des textes s'ils ne seront pas respectés.

Le Service Central de la Logistique et, par son biais, la Direction des Affaires Financières du Ministère de l'Intérieur doit faire des efforts pour assurer le respect des textes en vigueur concernant les attributions et fonctions qu'ils accomplissent.

Nous avons déjà pu évoquer le non respect de beaucoup de dispositions de l'Instruction Générale par le Service Central de la Logistique ainsi que les Divisions qui le composent. Nous pensons qu'il importe de déterminer les raisons qui sont à l'origine du non application de ces dispositions. Si c'est nécessaire, il y a lieu de requérir les compétences des juristes ou des spécialistes en matière d'organisation et méthodes pour clarifier le fondement de ces problèmes.

Ces études détermineront si le non respect est inéluctable ou s'il résulte seulement d'une mauvaise habitude au sein du Service Central de la Logistique. En cas d'inévitabilité, il faut voir l'origine et les causes.

§3.- Faire participer le personnel à la détermination des résultats

L'idée de faire participer le personnel à la détermination des résultats dans le Service est très important. La notion de participation est actuellement à la mode dans la gestion des services publics et beaucoup d'articles d'études et de recherches ont été écrits sur le sujet⁷².

Certes, nous avons évoqué supra la problématique de la notion de résultats au sein des services publics. Ces résultats sont très différents de ce qu'on entend dans le secteur privé. Mais quoi qu'il en soit, on peut toujours fixer des résultats dans l'Administration.

⁷² Cf. BOCKEL (A.), La participation dans l'Administration, L.G.D.J., 1965 ; BOULET (L.), Le processus de participation, Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, n° 6, 1968 ; DAUPHIN (G.), L'Administration consultative centrale, Thèse, Paris, 1982 ; HEILBRONNER (A.) et DRAGO (R.), La participation dans l'Administration, Revue Internationale de Science Administrative, 1959, page 57.

Dans le Service Central de la Logistique, nous estimons que la fixation de ces résultats est un moyen efficace pour stimuler les motivations du personnel. L'essentiel est que les résultats dont il s'agit soient simples, clairs et faciles à comprendre.

Charles Debbasch écrit que les principaux buts de la participation sont⁷³ :

- de permettre la démocratisation de l'administration ;
- d'améliorer le niveau technique des décisions ;
- de lutter contre l'autarcie des cellules administratives et améliorer ainsi la coordination administrative.

A côté de ces considérations assez générales, les avantages de l'association du personnel à la détermination des résultats en sont d'alléger les tensions de méfiance que les agents ont vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques et d'assainir l'ambiance de travail au sein du Service et des Divisions composantes.

Comment organiser la participation ? Nous avons déjà eu occasion de proposer les réunions de travail hebdomadaires qui constitueront les opportunités de cette participation.

Il est suggéré de bien préparer ces réunions afin qu'elles soient les plus fructueuses possibles en vue de recueillir le plus de participation et d'adhésion du personnel. La préparation doit viser à ce que les participations soient franches, honnêtes, directes, loyales, sincères et sérieux.

Le système des boîtes à idées peut être utilisé comme mesures d'accompagnement de ces réunions, mais au sein du Ministère de l'Intérieur, la boîte à idées qui a été installée à l'entrée du Ministère demeure sans effet. Depuis son installation, d'environ quatre ans, on n'a reçu aucune lettre ou missive.

⁷³ DEBBASCH (Charles), Science administrative, Ouvrage précité, page 114.

CONCLUSION

La présente étude n'a qu'un seul objectif. C'est d'apporter, à travers les travaux et recherches que nous avons effectués, notre modeste contribution à l'amélioration de la gestion du Service Central de la Logistique du Ministère de l'Intérieur. Certes, nous ne prétendons pas avoir réalisé cette visée, mais nous estimons que les propositions, les suggestions ainsi que les recommandations que nous avons avancées peuvent être considérées comme une alarme à l'endroit des responsables concernés.

Notre démarche a été simple. Dans un premier temps, nous avons essayé de présenter la place et le rôle du Service Central de la Logistique au sein du Ministère de l'Intérieur ainsi que l'importance des responsabilités qu'il y assume. Pour ce faire nous avons fait recours à la fois aux dispositions des textes qui régissent l'organisation et le fonctionnement des structures internes du Ministère et, au fonctionnement réel du Service.

Ensuite, nous avons étudié les éléments défavorables qui entretiennent le malaise et le dysfonctionnement au sein de ce Service. Nos recherches ne se sont pas contentées de voir les aspects juridiques, matériels, organisationnels et fonctionnels des problèmes. Nous avons essayé de voir les dimensions morales et psychologiques de la situation.

Enfin, nous avons avancé un certain nombre de propositions et de recommandations en vue de l'amélioration de la gestion du Service Central de la Logistique.

En guise de conclusion, il faut reconnaître que le Service Central de la Logistique est frappé par les problèmes de fonctionnement qui atteignent presque tous les services au sein des Départements ministériels. Néanmoins, nous estimons que les services chargés de la logistique doivent être étudiés et traités de façon particulière car il s'agit quand même de l'organe qui fait marcher le Ministère par l'entretien de tous les moyens qui le fait fonctionner tant en ce qui concerne les moyens matériels mobiliers que les moyens immobiliers.

La question qu'il fallait poser, aux termes de ce travail, est celui concernant la possibilité d'entreprendre cette amélioration. Autrement dit, est-ce qu'il est possible de combattre la lenteur, l'indiscipline, la violation de la légalité, la lourdeur des procédures, l'insuffisance de moyens, les défaillances juridiques, etc. face au laisser-aller, à la tradition, à la désorganisation et aux pratiques néfastes qui sévissent dans l'Administration.

Devant ces interrogations, il faut se demander *qui* va entreprendre les améliorations ? Est-ce que ce sera le Chef de Service, le Directeur des Affaires Financières, le Secrétaire Général, le Directeur du Cabinet du Ministre ou le Premier Ministre ? La réponse est simple, comme nous l'avons déjà esquissé dans les parties de ce mémoire : tout le monde est concerné. Depuis le personnel du Service jusqu'au Ministre et, dans une certaine mesure le Gouvernement et le Premier Ministre en tant que Chef du Gouvernement.

Parmi les éléments d'améliorations proposées, il y a des mesures qui ne peuvent être prises que par le Chef de Service et son personnel. Mais il y a aussi des dispositions dont la mise en œuvre relève de la compétence des différentes hiérarchies supérieures (le Directeur, le Secrétaire Général, le Ministre, la Primature).

Quoi qu'il en soit, quels sont les préalables à ces améliorations ? Le premier point est l'acceptation du caractère impératif d'améliorer. Il faut que tous les concernés soient convaincus de la nécessité d'améliorer la gestion du Service. Or, il est évident que toute personne censée n'accepterait volontiers ces améliorations. Donc la question n'est pas tout à fait de ce côté.

La véritable question est : est-ce que tout le monde accepte de changer. En effet, les améliorations qu'on entend apportées au Service de la Logistique requièrent inéluctablement des changements. C'est à travers cette idée de changements qu'il faut poser la question. Est-ce que ces changements seront acceptés ? Est-ce que tout le monde est prêt à rompre avec leurs habitudes, leurs pratiques, leurs routines, etc. Car il ne saurait y avoir d'amélioration possible sans changer tout ce qui a créé le malaise au niveau du Service, de la Direction voire au niveau du Ministère tout entier.

Les préalables doivent donc avoir trait à la préparation du personnel et des responsables à faire face aux bouleversements, aux chamboulements, aux dérangements et au choc que les mesures d'amélioration ne manqueraient pas d'entraîner au sein même du Service et de la Direction.

Nous aimerions noter ici en passant que, dans la pratique managériale, les questions concernant la gestion des processus de changement renvoient à une problématique large de l'action délibérée sur des systèmes organisés et complexes.

Le changement constitue dans les services publics un thème majeur autant que difficile. Un thème majeur de la recherche en gestion dans la mesure où, comme dans de nombreux autres domaines, une réflexion en terme de changement et de transformation se substitue peu à peu à des raisonnements en terme de stabilité et de permanence. Le changement devient une préoccupation inhérente à l'activité sociale, il engendre de ce fait la nécessité d'une meilleure compréhension de ses mécanismes. L'univers de la gestion n'échappe pas à ces préoccupations et le changement devient un thème central que ce soit pour les praticiens aussi bien que pour les chercheurs en science des organisations. En effet la gestion a longtemps été envisagée comme la recherche et la mise en place de modèles universels pouvant répondre de manière définitive aux problèmes de l'organisation. Dans cette conception l'efficacité et la pérennité des structures sont assurées par leur capacité à mettre en place un mode d'organisation stable et définitif et non pas par sa capacité à le modifier.

Dès lors, les questions liées aux changements doivent indiscutablement être envisagées et prises en compte dans le cadre du processus d'amélioration de la gestion du Service Central de la Logistique. L'échec des efforts d'amélioration se situe toujours dans la crainte aux changements que cela va entraîner.

Mais à côté de cette problématique du changement, il faut aussi voir la mesure des capacités du personnel et des responsables.

D'habitude les capacités se mesurent par les moyens humains et matériels dont peut disposer le Service pour faire face aux efforts d'amélioration à entreprendre. Evidemment, des prévisions d'acquisition de moyens doivent être mises en œuvre dans le cadre des actions à faire dans cette entreprise. Mais il ne faut pas être trop ambitieux pour croire qu'on peut obtenir tout d'un coup tous les moyens requis. Il n'y a pas que le Service Central de la Logistique qui constitue la priorité des priorités. L'acquisition des moyens doit donc être programmée en fonction des priorités premières ainsi notamment que des possibilités de la Direction et du Ministère. Même si le Service Central de la Logistique joue un rôle important au sein du Ministère de l'Intérieur, il ne faut pas croire qu'on va engager tous les moyens du Ministère pour l'amélioration du seul Service Central de la Logistique.

Ensuite, à côté des ces traditionnels moyens, il faut voir les capacités en termes de compétences et de savoir faire. C'est ce que nous appelons les ressources techniques des efforts d'amélioration. Toute amélioration à entreprendre doit relever de questions techniques et ne pas se contenter du bon sens et du jugement par apparence.

Par ailleurs, on doit voir ces améliorations dans le cadre de la motivation des intervenants. Ces motivations, on a déjà eu l'occasion d'en parler. Nous ne faisons que rappeler les points essentiels.

Par motivation, il faut penser à la motivation de l'ensemble du personnel du Service. C'est en effet le personnel qui sera le premier concerné par le choc des changements à mettre en œuvre. Il est indispensable que des mesures d'accompagnement soient prévues afin de mitiger les impacts, notamment sur les agents subalternes.

Ensuite, il faut évidemment prendre en considération le cas des responsables.

Comme on l'a déjà vu, le meilleur moyen de gérer les motivations doit se traduire par l'association de tous dans les débats, les discussions ainsi que les phases de conception et d'élaboration.

Le principe en est qu'on est toujours motivé à observer, à subir, à respecter et à appliquer ce dont on a soi-même participé à la préparation et à l'élaboration. D'ailleurs, ce système de participation est meilleur par l'association du personnel au processus de décision.

BIBLIOGRAPHIE

1.- OUVRAGES ET DOCUMENTS

1.1.- Ouvrages généraux

- BOURDIN (J.), Contrôle de gestion, Mémentos Dalloz, Paris, 1976.
- BRANGBOUR (Karine), FRENETTE (Christelle), GUINCHARD (Christelle), NOËL (Françoise), REINERT (Sophie) et RODRIGUES (Sylvette), Gérer, Collection Hachette Technique, France, 2005.
- DAUPHIN (G.), L'Administration consultative centrale, Thèse, Paris, 1982 ;
- DEBBASCH (Charles), Science administrative, Administration publique, Précis Dalloz, Troisième édition, 1976.
- DIMOCK (Marshall E.) et DIMOCK (Gladys O.), La gestion des Affaires publiques, Editions Horizons, 1969.
- Encyclopédie Wikipédia, Le Management, par Internet
- FAUTCH (André), Manuel de droit public et privé, S.N.E.P., Imprimerie Meyerbeer, Nice, France, 1952.
- GOFEE (Robert) et GARET (Jones), Introduction sur le management et le leadership, Collection Horizons.
- HEILBRONNER (A.) et DRAGO (R.), La participation dans l'Administration, Revue Internationale de Science Administrative, 1959.
- HEKKING (Francis), Réflexions sur la mécanique administrative (Vol. 1), Editions de la Maison Française, 1943
- LAUBADERE (André de) et VENEZIA (Jean-Claude), Traité de droit administratif, Tome 1, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- RABEMANANTSOA (Benôit), Le sens du biens public à Madagascar, Editions Madprint, Antananarivo, 1990.
- REIX (R), Informatique appliquée à la gestion, Les éditions Foucher, Paris 1990.
- RIVERO (Jean) et WALINE (Marcel), Droit administratif, Précis Dalloz, 1996.
- TANNEGUY (Larzul), Droit administratif, Travaux dirigés, Collection Droit public, Dalloz, 1996.
- THEVENET (Frank), Les métiers de la gestion, Bayard Editions, Collection CIDJ Phosphore, Le Guide des Métiers, Paris, 1992.
- VEDEL (Georges), Droit administratif, Presses Universitaires de France, Collection Thémis, 1973.

1.2.- Dictionnaires et encyclopédies

- CAPUL (Jean-Yves) et GARNIER (Olivier), Dictionnaire d'Economie et des Sciences Sociales, Hatier, 1993.
- GUILLIEN (Raymond) et VINCENT (Jean), Lexique des termes juridiques, Dalloz, 1995.
- LAROUSSE, Le Grand Robert, Dictionnaire français.
- LAROUSSE, Le petit Larousse Grand Format.
- Microsoft® Encyclopédie Encarta® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation. Logiciel Dicos Encarta©.
- POTTIER (P.-H.), Dictionnaire de l'Entreprise, Collection Initial, Hatier, 1980.
- RIPERT (Pierre), Dictionnaire des synonymes de la langue française, Maxi-poche Références, 1994.

1.3.- Conférences, articles, revues

- BOCKEL (A.), La participation dans l'Administration, L.G.D.J., 1965 ; BOULET (L.), Le processus de participation, Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, n° 6, 1968 ;
- PERRET (Véronique), La gestion du changement organisationnel : Articulation de représentations ambivalentes, Article de recherche présenté à la 5^{ème} Conférence Internationale de management stratégique des 13, 14 et 15 mai 1996, à l'Université de Lille.
- ROY (F. le), L'organisation et méthodes à l'époque moderne, article in Encyclopédie des sciences de l'organisation, Edition de l'E.C.M., Paris, 1984, page 185.

1.4.- Autres documents

- Présidence de la République, Madagascar Action Plan.
- Rapport d'activités annuel du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, année 2004.
- Rapport d'activités annuel du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, année 200.
- Rapport d'activités annuel du Ministère de l'Intérieur, année 2006.
- Programme d'activités annuel (PTA) du Ministère de l'Intérieur, année 2006.
- Programme d'activités annuel (PTA) du Ministère de l'Intérieur, année 2007.
- Livre journal du dépositaire comptable du Service Central de la Logistique, 2007-2008.

2.- TEXTES OFFICIELS

2.1.- Constitution

Constitution de la République de Madagascar.

2.2.- Lois et ordonnances

- Loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.
- Loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics.
- Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances.
- Ordonnance n° 62-075 du 29 septembre 1962 relative à la gestion de la trésorerie.
- Ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics.

2.3.- Décrets

- Décret n° 2002-218 du 27 mai 2002 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation générale de son Ministère.
- Décret n° 2004-024 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative.
- Décret n° 2004-024 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation générale de son Ministère, modifié par le décret n° 2004-277 du 14 juillet 2004.
- Décret n° 2004-571 du 1^{er} juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique.
- Décret n° 2005-008 du 11 janvier 2005 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation générale de son Ministère.
- Décret n° 2008-666 du 21 juillet 2008 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ainsi que l'organisation générale de son Ministère.
- Décret n° 2009-130 du 21 janvier 2009 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur ainsi que l'organisation générale de son Ministère.
- Décret n° 92-970 du 11 novembre 1992 portant règlement général sur l'exécution des dépenses publiques du Budget Général de l'Etat et la gestion des crédits de fonctionnement.
- Décret n° 96-166 du 6 mars 1996 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité du Territoire ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

2.4.- Arrêtés

- Arrêté n° 1.695 du 22 juillet 1955 relatif à la mise en application de l'Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances.
- Arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 définissant les missions et fixant la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative.

2.5.- Circulaires

- Circulaire n° 13.604-FIN/MTM du 19 mai 1965 relative au maintien en vigueur de l’Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar.
- Circulaire n° 15.858-FIN/MTM/CM du 5 juin 1965 sur l’imputation budgétaire de la comptabilité des matières.
- Circulaire n° 27.123-FIN/MTM/CM du 11 novembre 1954 sur la condamnation des matériels.
- Circulaire n° 42 du 22 juillet 1955 relative à l’application de l’Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances.

2.6.- Instructions

- Instruction Générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances.
- Instruction n° 121-PRM/CAB du 27 juillet 1966 sur la répression des irrégularités et des malversations.

2.7.- Note

Note gouvernementale n° 1.410-G/DGG.CEF du 4 avril 1974 sur la procédure de condamnation pour vente des véhicules administratifs.

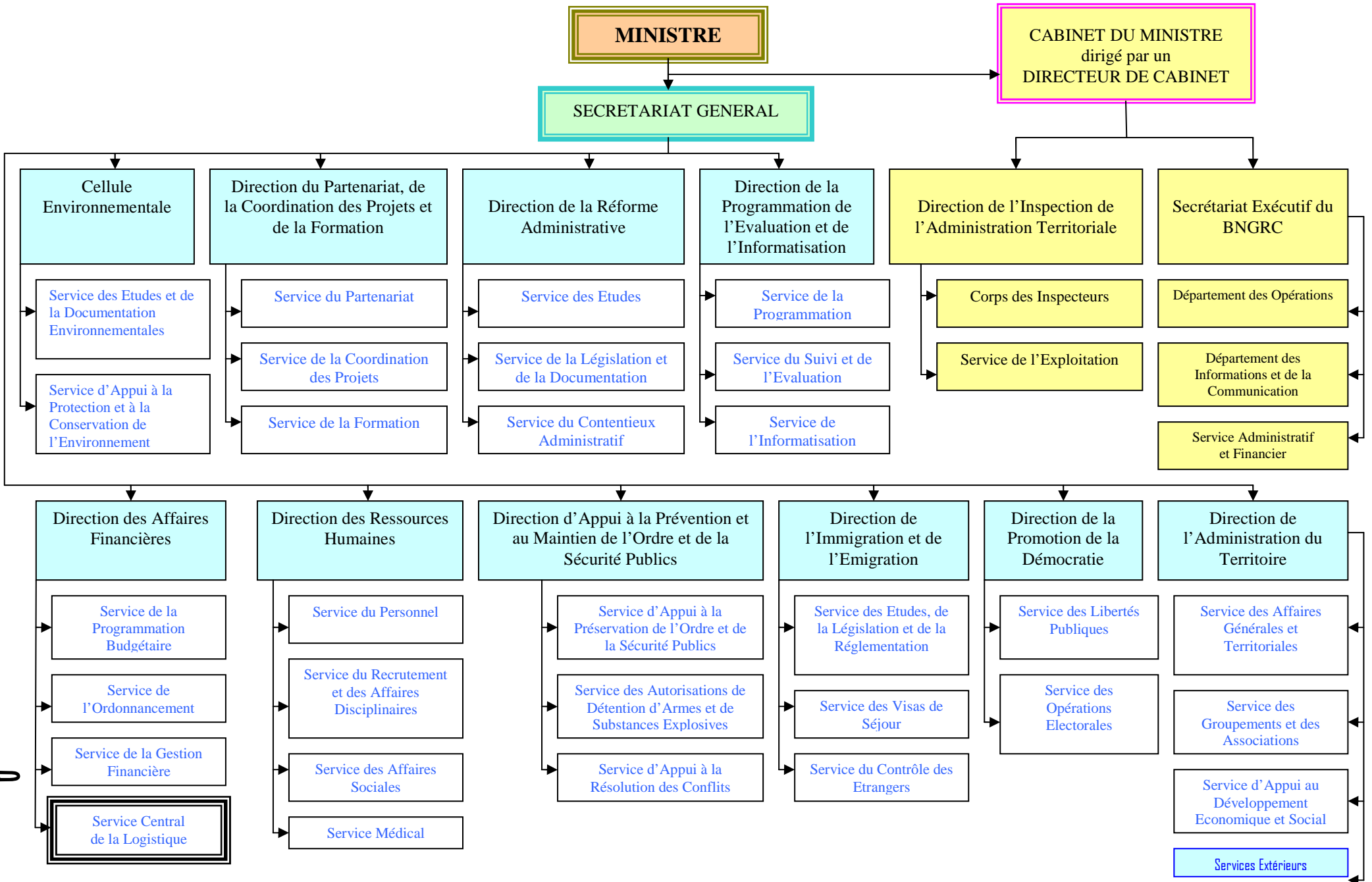
ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

	Page
<u>Annexe n° 1</u> : Organigramme du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative	g
<u>Annexe n° 2</u> : Décret n° 2004-024 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative	h
<u>Annexe n° 3</u> : Arrêté n °13036-2004 du 14 juillet 2004 définissant les missions et fixant la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative	m

ANNEXE N° 1

ORGANIGRAMME DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE



ANNEXE N° 2

Décret n° 2004 – 024 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

LE PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT

Vu l'Ordonnance n°69-011 du 22 Juillet 1969 sur le régime de l'armement à l'exclusion des armes blanches, notamment en ses articles 6, 13,28, 54 et 66 ;

Vu le Décret n°70-041 du 13 Juin 1970 portant application de la Loi n°69-011 du 22 Juillet 1969 sur le régime de l'armement ;

Vu le Décret modifié n°76-132 du 31 Mars 1976 portant réglementation des hauts emplois de l'Etat;

Vu le Décret n°94-652 du 11 Octobre 1994 fixant les nouvelles modalités d'application de la Loi n°62-006 du 06 Juin 1962 sur l'organisation et le contrôle de l'immigration ;

Vu le Décret n°2003-007 du 12 janvier 2003 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;

Vu le Décret n°2003-008 du 16 janvier 2003 modifié par le Décret n°2004-001 du 05 janvier 2004 portant remaniement de la composition des membres du Gouvernement ;

Sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative;
En Conseil de Gouvernement,

DECRETE :

Généralités

Article premier

Dans le cadre de la politique générale de l'Etat définie par le Gouvernement, le Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative:

A titre principal :

- exerce les pouvoirs se rattachant à la mission de souveraineté de l'Etat qui lui sont attribués par la législation en vigueur,
- assure par le principe de bonne gouvernance, l'Etat de droit et la sécurité de tous les citoyens,
- vise à faire rapprocher le Gouvernement des citoyens par le biais de la décentralisation et le renforcement des Communes,
- œuvre à l'instauration d'un environnement sécurisé favorable au développement rapide et durable,
- s'attache à la mise en œuvre d'une administration moderne, se référant à la bonne gouvernance, à la transparence, au management des ressources humaines et au contrôle et suivi ;
- œuvre afin d'assurer une administration territoriale cohérente, efficiente où prime l'instauration d'un Etat de droit ;
- restaure l'autorité de l'Etat vis-à-vis des administrés ;
- assure la coordination des activités des Départements ministériels qui lui sont rattachés,
- entretien des relations permanentes avec tous les Départements ministériels dans le cadre de la réalisation des programmes prioritaires définis par le Gouvernement.

A titre secondaire, est responsable :

- de la mise en œuvre, d'une part, des mesures de prévention et de secours destinées à sauvegarder les vies humaines, les biens et l'environnement et à venir en aide aux victimes et des mesures de redressement de la situation post-menace, et, d'autre part, assure ainsi la coordination de ces actions avec la collaboration des autres Départements ministériels et des organismes divers,
- de l'élaboration de la politique de défense et de protection civiles s'intégrant dans la politique de développement socio-économique du pays impliquant la participation effective de la population et des différents ministères,
- de la mise en œuvre de la défense civile sur tout le territoire national afin d'assurer en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

Article 2

Dans le cadre des directives arrêtées par le Gouvernement :

- il exécute sur tout le territoire national les directives du Premier Ministre sur la réforme administrative, la décentralisation, l'administration du territoire et exerce également les attributions d'ordre particulier qui lui sont confiées par le Gouvernement.

Son action se développe également aux Régions en vue de faire participer le Fokonolona dans le cadre d'une structure fondée sur la participation citoyenne à leur développement harmonieux et équilibré.

- il exécute sur tout le territoire national les directives du Premier Ministre sur le maintien de l'ordre et de la sécurité et sur la mitigation des risques et la réduction des vulnérabilités environnementales et socio-économiques.

Son action vise à faire participer le *Fokonolona*, en tant qu'entité responsable de la défense et la protection civiles dans le cadre de la mise en œuvre et l'application du Dina.

- il est chargé de l'organisation des élections en vertu des dispositions législatives et réglementaires en vigueur
- il participe avec la collaboration des autres Départements ministériels et l'appui des Organisations Non Gouvernementales, des organismes et regroupements politiques, économiques et sociaux, à la formation, à l'animation et à l'éducation civique de la population pour promouvoir le développement économique et social de la Nation.

Article 3

Sont rattachés au Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative les Départements ministériels ci-après :

- le Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative chargé de la Sécurité Publique ;
- le Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative chargé de la Décentralisation, du Développement Régional et des Communes.

L'organisation ainsi que les attributions respectives de ces Départements sont fixées par Décret pris en Conseil de Gouvernement

Article 4

L'organisation générale du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative est fixée comme suit :

1- CABINET DU MINISTRE ET SES SERVICES RATTACHES :

1-1- *Le Cabinet du Ministre* est composé de :

- 1 Directeur de Cabinet
- 3 Conseillers Techniques permanents
- 3 Inspecteurs permanents
- 3 Chargés de Mission permanents
- 1 Conseiller médico – social ayant rang de Chargé de mission
- 1 Attaché de Presse ayant rang de Chargé de mission
- 1 Chargé du Protocole
- 1 Chef du Secrétariat Particulier

1.2- *Services rattachés au Cabinet du Ministre :*

Les services rattachés au Cabinet du Ministre comprennent :

1.2.1- la Coordination Générale du suivi et du Contrôle d'exécution des Projets

1.2.2- la Direction de l'Inspection Générale de l'Administration territoriale, composée de :

- 1-2-2-1- Corps d'Inspection au nombre de 6 inspecteurs.
- 1-2-2-2- Service des Affaires Générales
- 1-2-2-3- Service de l'Exploitation

1.2.3- La Direction de la Gestion des Risques et des Catastrophes, composée de :

- 1.2.3.1. Service de l'Administration et mobilisation des ressources
- 1.2.3.2. – Service de la planification
- 1.2.3.3. – Service de la formation et éducation du public
- 1.2.4- La Cellule Environnementale

2- SECRETARIAT GENERAL ET SES SERVICES RATTACHES :

Le Secrétariat Général et ses services rattachés comprennent :

- le Service de la Communication et de la Coordination des Relations avec les Secrétariats d'Etat
- le Service Central du Sous Ordonnement
- le Bureau Central Informatique

2-1- Direction des Affaires Financières

- 2-1-1- Service de la Programmation Budgétaire
- 2-1-2- Service de la Gestion Financière
- 2-1-3- Service Central de la Logistique

2-2- Direction des Ressources Humaines

- 2-2-1- Service du Personnel Encadré et Non encadré
- 2-2-2- Service du Recrutement et des Affaires Disciplinaires
- 2-2-3- Service des Affaires Sociales

Le Secrétariat Général regroupe deux Directions Générales,

- Direction Générale de l'Administration du Territoire
- Direction Générale de la Réforme Administrative

3- DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE :

Bureau d'Ordre et de Coordination

3-1- Direction de l'Administration du Territoire :

- 3-1-1- Service de l'Administration du Territoire
- 3-1-2- Service des Opérations et des Travaux Electoraux
- 3-1-3- Service du Contentieux et de la Réglementation
- 3-1-4- Service de l'Immigration et de l'Emigration

3-2- Direction d'Appui aux Structures Administratives Territoriales :

- 3-2-1- Service d'Appui aux Provinces, aux Régions , aux Préfectures et aux Sous-Préfectures
- 3-2-2- Service d'Appui aux Arrondissements Administratifs et aux Communes
- 3-2-3- Service d'Appui au Développement Economique et Social
- 3-2-4- Service d'Appui à la Défense et à la Sécurité civiles

3-3- Services déconcentrés de l'Administration Territoriale :

- 3-3-1- Provinces
- 3-3-2- Directions Inter - régionales,
- 3-3-3- Préfectures,
- 3-3-4- Sous-Préfectures,
- 3-3-5- Arrondissements Administratifs.

4- DIRECTION GENERALE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE :

Bureau d'Ordre et de Coordination

4-1- Direction de la Réforme Administrative

- 4-1-1- Service de la Réforme Générale de l'Administration Territoriale
- 4-1-2- Service de la Législation et de la Documentation
- 4-1-3- Service de la Production et de Diffusion des Outils Didactiques

4-2- Direction du Partenariat et de l'application des Réformes Administratives

- 4-2-1- Service du Partenariat

- 4-2-2- Service de la Formation Administrative
4-2-3- Service de la Promotion de la Démocratie

Article 5

Cabinet

5.1- Le Directeur de Cabinet coordonne les activités des membres du Cabinet du Ministre et organise, à cet effet, la répartition du travail et veille à son exécution.

Il assure la relation avec le Parlement, les Institutions et les Organisations Internationales.

Il est en outre chargé de la centralisation et de la diffusion des informations notamment à caractère politique.

5.2- Les Conseillers Techniques sont chargés d'instruire les dossiers et les affaires qui leur sont confiés par le Ministre et en assurent le suivi. A ce titre, ils sont en relation permanente avec le Secrétaire Général ou en son absence avec les Directeurs Généraux, et leur prodiguent des conseils utiles dans le cadre de leur mission respective

5.3- Les Inspecteurs sont chargés de coordonner les actions de contrôle interne qui leur sont confiées par le Ministre.

5.4- Les Chargés de Mission assurent l'exécution des missions particulières ponctuelles sur l'ordre du Ministre.

5.5- Le Conseiller sanitaire est responsable du suivi de la santé du personnel du Département de l'Intérieur et de la Réforme Administrative. Il participe, en tant que de besoin, à l'appui technique en matière sanitaire de la Direction de la Gestion des Risques et des Catastrophes

5.6- L'Attaché de Presse est chargé de l'analyse des médias et des relations avec la presse.

5.7- Le Chef du Protocole est chargé particulièrement des audiences et cérémonies officielles ainsi que des voyages officiels.

5.8- Le Chef du Secrétariat Particulier du Ministre est responsable de l'exécution de tous les travaux de secrétariat pour le compte du Ministre.

Article 6

6-1 SECRETARIAT GENERAL :

Le Secrétaire Général seconde le Ministre dans l'exercice de ses attributions administratives. Il a autorité sur les Directeurs Généraux, les Directeurs et les Chefs de Services du Ministère.

A ce titre, il est chargé sous l'autorité du Ministre, de diriger, de coordonner, d'orienter et de superviser l'action des Directeurs Généraux, des Directeurs et des Chefs de Service du Ministère afin de l'adapter à la politique générale du Gouvernement. Il assure, en outre devant le Ministre, une mission d'information, de prévision, d'impulsion et de compte rendu des actions des Directions Générales.

En outre, il est chargé de la coordination des relations entre le Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative et les Secrétariats d'Etat.

6-2 DIRECTIONS GENERALES :

Les Directeurs Généraux exercent les missions :

- de prévision,
- de préparation des prises de décision,
- de responsabilité, dans le fonctionnement de leurs directions respectives
- de coordination des activités de leurs services respectifs.

A cette fin, ils sont tenus à des obligations de résultats.

Article 7

Dans le cadre de l'organisation générale définie ci-dessus, les missions et la structure des services centraux et des services extérieurs seront définies par Arrêté du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative.

Article 8

DISPOSITIONS COMMUNES

- Le Coordinateur Général du Suivi et du Contrôle d'Exécution des Projets a rang de Directeur Général. Il dispose en outre, d'un Secrétariat Technique ayant rang de service .
- Le Premier responsable de la Cellule Environnementale a rang de Directeur de Ministère.

- Les Inspecteurs de l'Administration Territoriale bénéficient des indemnités et avantages en nature attachés à ceux des emplois de Chargés de Mission du Cabinet ministériel.

- Les Chefs de Bureau d'Ordre et de Coordination, le Chef de Bureau central informatique ont rang de chef de service

- Les Directeurs Inter-régionaux et les chefs de services Inter-régionaux relevant du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative bénéficient respectivement des mêmes avantages que ceux alloués aux Directeurs et aux Chefs de Services centraux.

- Les Sous-ordonnateurs, auprès de la Province ou de la Préfecture, continuent à exercer normalement leurs attributions actuelles. Ils bénéficient des mêmes avantages que ceux alloués aux Chefs de Services centraux.

- les Chefs des circonscriptions administratives bénéficient des avantages dont les taux sont fixés par décret pris en Conseil du Gouvernement.

DISPOSITIONS FINALES

Article 9

Toutes dispositions antérieures contraires au présent décret sont et demeurent abrogées.

Article 10

Le Ministre de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales, le Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, le Ministre de la Télécommunication, des Postes et de la Communication, le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République.

Article 11

En raison de l'urgence et conformément aux dispositions de l'article 6 de l'Ordonnance n°62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, le présent décret entre immédiatement en vigueur dès qu'il aura reçu une publication par émission radiodiffusée et/ou télévisée ou affichage, indépendamment de son insertion au Journal Officiel de la République.

Fait à Antananarivo, le 13 janvier 2004

Jacques SYLLA

ANNEXE N° 3

Arrêté n° 13036-2004 du 14 juillet 2004 définissant les missions et fixant la structure des Services centraux et des Services extérieurs de l'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

**MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE**

VISA

CDE : n° 332 du 08 juillet 2004
MEFB : n° 6433 du 12 juillet 2004

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE

Vu la Constitution ;
Vu la loi n° 2003-011 du 03 Septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires ;
Vu l'ordonnance n° 93-027 du 13 Mai 1993 relative à la réglementation des hauts emplois de l'Etat ;
Vu le décret n° 93-842 du 16 Novembre 1996 portant modification des tableaux I et II annexés au décret n° 76-132 du 31 Mars 1976 portant réglementation des hauts emplois de l'Etat ;
Vu le décret n° 2004-024 du 13 Janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;
Vu le décret n° 2003-007 du 12 Janvier 2003 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;
Vu le décret n° 2003-008 du 16 Janvier 2003 modifié par le décret n° 2004-001 du 05 Janvier 2004 portant remaniement de la composition des membres du Gouvernement ;
Considérant la nécessité de service,

ARRETE :

Article premier - Les missions et la structure des Services centraux et des Services extérieurs du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative sont fixées comme suit :

I- Cabinet du Ministre et ses services rattachés

Art. 2 - LE CABINET DU MINISTRE est composé de :

- Un (01) Directeur de Cabinet ;
- Trois (03) Conseillers Techniques permanents ou six (06) non permanents ;
- Trois (03) Inspecteurs permanents ou six (06) non permanents ;
- Trois (03) Chargés de mission permanents ou six (06) non permanents ;
- Un (01) conseiller médico-social ayant rang de Chargé de mission ;
- Un (01) Attaché de presse ayant rang de Chargé de mission
- Un (01) chargé du protocole ;
- Un (01) Chef du Secrétariat Particulier.

Sont rattachés également au Cabinet du Ministre :

- La Direction de la Planification, de la Coordination et de l'Evaluation ;
- La Direction de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale ;
- Le Secrétariat Exécutif du Conseil National de Secours ;
- La Cellule Environnementale.

Art. 3 - LA DIRECTION DE LA PLANIFICATION, DE LA COORDINATION ET DE L'EVALUATION est une structure technique du suivi de l'exécution des activités qui s'inscrivent dans le cadre de la politique du Ministère pour la mise en œuvre de la bonne gouvernance, de la transparence et du rapprochement des services extérieurs du département chargé de l'Intérieur des citoyens.

Elle est chargée de :

- Participer aux réunions et autres initiatives pouvant contribuer à l'identification des besoins, à l'élaboration du programme des activités, à leur programmation, à la requête de financement, à la coordination des actions, au suivi et au contrôle de leur réalisation et à la finalisation des rapports d'évaluation des activités ;

- Appuyer, coordonner et superviser le montage des projets avec les équipes opérationnelles du Ministère, notamment le service chargé de la programmation ;
- Superviser l'élaboration du programme d'investissements publics (PIP) et le programme de préparation de l'enveloppe globale allouée au Ministère (Programme de Dépenses Publiques – PDP) et de les soutenir auprès des instances compétentes ;
- Participer à l'élaboration des plans d'action ;
- Encadrer l'établissement des besoins, recueillir et analyser les projets d'investissement ;
- Participer avec la délégation ministérielle aux conférences budgétaires ;
- S'assurer de la bonne moralité de tout projet ;
- Veiller à la bonne qualité technique des travaux conformément aux normes et des services réalisés dans le cadre des projets ;
- Assurer le suivi et l'évaluation de la mise en oeuvre des plans d'action ;
- Elaborer, mettre à jour et établir les rapports d'activités de réalisation ;
- Observer et mesurer l'efficacité, les projets réalisés et l'impact des projets sur la population pour la réduction de la pauvreté et en faveur du développement durable.

Elle comprend deux services :

- le Service de la Planification et de la Coordination;
- le Service du Suivi et d'Evaluation.

Art. 4 - LE SERVICE DE LA PLANIFICATION ET DE LA COORDINATION est chargé de :

- S'associer à l'équipe opérationnelle pour l'élaboration des plans d'actions ;
- Participer à l'élaboration du programme d'investissements publics et du programme de dépenses publiques ;
- Participer aux conférences budgétaires ;
- S'assurer de la bonne moralité des actions et des projets.

Il comprend :

- la Division de la Planification ;
- la Division de la Coordination.

Art. 5 - LE SERVICE DE SUIVI ET D'EVALUATION est chargé de :

- Suivre et contrôler l'exécution des actions ;
- Veiller à la bonne qualité technique ;
- Assurer l'évaluation de la mise en oeuvre des plans d'action ;
- Elaborer et mettre à jour les rapports de réalisation des actions et des projets.

Il comprend :

- la Division de Suivi et de Contrôle;
- la Division de l'Evaluation.

Art. 6 - LA DIRECTION DE L'INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE a pour mission fondamentale de veiller au respect des règles de la bonne gouvernance par tous les services, aussi bien centraux qu'extérieurs du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, ainsi que ceux de tous autres organismes et structures qui lui sont, à quelque titre que ce soit, rattachés.

Son intervention s'effectue essentiellement sous forme de :

- Formation et/ou recyclage ;
- Contrôle, suivi et inspection ;
- Propositions aux instances supérieures.

A cet effet, elle est chargée notamment de :

- Etablir et mettre en oeuvre des programmes de formation professionnelle continue des responsables administratifs et financiers des services, aussi bien centraux qu'extérieurs, du ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, ainsi que ceux de tous autres organismes et structures qui lui sont, à quelque titre que ce soit, rattachés ;
- Animer, contrôler et coordonner toutes les actions de vérification, de contrôle et d'Inspection effectuées par les différents responsables du Ministère et de ses services extérieurs ;
- Exercer des missions de vérification et d'inspection sur tous les services centraux et extérieurs du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, ainsi que tous autres organismes et structures qui lui sont, à quelque titre que ce soit, rattachés ;
- Participer et représenter le Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative à toutes les réunions se rapportant aux attributions de la Direction de l'Inspection de l'Administration Territoriale.

Elle comprend :

- Le Corps des Inspecteurs ;
- Le Service des Affaires Générales ;

- Le Service de l'exploitation.

Art. 7 - LE CORPS DES INSPECTEURS est constitué de hauts fonctionnaires chargés de la réalisation de l'ensemble de la mission de la Direction de l'Inspection de l'Administration Territoriale, sous l'autorité hiérarchique, l'animation, le contrôle et la coordination du Directeur.

Il comprend :

- Le Directeur de l'Inspection de l'Administration Territoriale ;
- Les Inspecteurs.

Art. 8 - LE SERVICE DES AFFAIRES GÉNÉRALES est chargé de :

- Définir les lignes de conduite générales de l'agent vérificateur ;
- Définir la technique de vérification ;
- Définir les règles relatives aux rédactions des procès-verbaux et des documents annexes ;
- Formaliser la procédure de poursuite tant sur le plan administratif que pénal, en cas de fautes graves ou de malversations ;
- Déclencher et diligenter les actions judiciaires et/ou disciplinaires consécutives aux inspections effectuées par la Direction de l'Inspection de l'Administration territoriale ;
- Etablir et mettre en œuvre des programmes de formation des responsables administratifs et financiers des services, aussi bien centraux qu'extérieurs, du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, ainsi que ceux de tous autres organismes et structures qui lui sont, à quelque titre que ce soit, rattachés ;
- Entretien des matériels roulants et mobiliers de la Direction de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale.

Il comprend :

- La Division Affaires Générales ;
- La Division Logistique.

Art. 9 - LE SERVICE DE L'EXPLOITATION est chargé de :

- L'animation, du contrôle et de la coordination des activités des agents vérificateurs des Services extérieurs du Ministère ;
- L'exploitation des rapports de vérification des agents vérificateurs des services extérieurs du ministère ;
- L'exploitation des correspondances se rapportant aux inspections et aux passations de service ;
- La tenue et la mise à jour des fichiers de contrôle et d'inspection ;
- La tenue des archives et de la documentation de la Direction de l'Inspection de l'Administration Territoriale.

Il comprend :

- La Division Exploitation ;
- La Division Archives et Documentation.

Art. 10 - Une Division Financière et une Division Technique sont rattachées à la Direction de l'Inspection de l'Administration Territoriale.

Art. 11 - LE SECRETARIAT EXECUTIF DU CONSEIL NATIONAL DE SECOURS constitue l'organe opérationnel du Conseil National de Secours.

Il a comme mission de :

- Mettre en œuvre des décisions prises par le Conseil National de Secours ;
- Mettre en œuvre les mécanismes institutionnel et structurel de la gestion des risques et des catastrophes ;
- Coordonner les activités de gestion des risques et des catastrophes ;
- Assurer un niveau optimal de préparation national régional et communal ;
- Répondre efficacement en temps opportun durant les cataclysmes ;
- Conduire l'évaluation post cataclysmes et participer aux activités de réhabilitation.

Il est chargé de :

- Fournir des conseils techniques sur la gestion des risques et des catastrophes au Conseil National de Secours ;
- Promouvoir la prévention, la préparation et la mitigation au niveau du Gouvernement ainsi qu'au sein des Organisations non gouvernementales ;
- Assurer la liaison entre le Conseil National de Secours, le Conseil Provincial de Secours et le Conseil Régional de secours ;
- Soutenir le plan local et le plan provincial pour la gestion des risques et des catastrophes ;
- Fournir des directives, organiser la formation et promouvoir la préparation des plans en rapport avec les cataclysmes ;
- Commander le centre national des opérations d'urgence pendant les catastrophes ;

- Assurer la formation, la gestion et la coordination de toutes les activités de formation en matière de gestion des risques et des catastrophes ;
- Assurer le développement et la mise en œuvre des programmes d'Information, Education et Communication (IEC) ;
- Assurer la coordination, le soutien des cellules de crise dans la coordination de catastrophes nationales ;
- Développer et gérer un système d'information sur les risques et les catastrophes, pré et post événement, fournissant une meilleure prise de décision et un meilleur impact ;
- Assurer la gestion et la mobilisation des ressources (matérielles, financières, humaines) du Secrétariat Exécutif du Conseil National de Secours ;
- Préparer le budget annuel et le soumettre au Conseil National de Secours ;
- Préparer régulièrement un rapport sur l'utilisation de fonds obtenus.

Deux Divisions sont rattachées au Secrétariat Exécutif du Conseil National de Secours :

- La Division des Affaires Administratives et Logistiques ;
- La Division de la Comptabilité Financière.

Art. 12 - LE SERVICE DE LA PREVENTION ET DES OPERATIONS est chargé de :

- Préparer le plan de travail annuel ;
- Préparer un plan d'opération de gestion des catastrophes ;
- Préparer un plan détaillé pour les différentes structures d'intervention ;
- Revoir périodiquement le plan d'opération ;
- Etablir un système d'information et de gestion de base de données (c'est-à-dire la vulnérabilité, la sécurité alimentaire, les conditions climatiques, les ressources, etc....) ;
- Développer avec les agences de développement et d'autres établissements une méthodologie d'identification de la population vulnérable pour chaque type de cataclysme ;
- Travailler étroitement avec les agences de développement dans la préparation de stratégies pour réduction de vulnérabilité.

Deux Divisions sont rattachées au Chef du Service de la Prévention et des Opérations :

- La Division de la Prévention, de la Recherche et des Etudes ;
- La Division des Opérations, du Contrôle et du Suivi.

Art. 13 - LE SERVICE DE LA FORMATION ET DE L'EDUCATION DU PUBLIC est chargé de :

- Evaluer les besoins en formation au niveau national ;
- Préparer l'outil pédagogique ;
- Choisir les établissements de formation au niveau national et développer une stratégie de renforcer leur capacité pour fournir la formation spécifique ;
- Préparer un programme annuel de formation ;
- Préparer les matériels pour l'éducation publique ;
- Préparer les matériels et assurer la formation et l'éducation publique.

Deux Divisions sont rattachées au Chef de Service de la Formation et de l'Education du Public :

- La Division de la Formation et de l'Education du Public ;
- La Division du Système d'Information.

Art. 14 - LA CELLULE ENVIRONNEMENTALE est une structure responsable de la coordination des actions environnementales résultant des attributions de son Ministère.

Elle est chargée de l'intégration de la dimension environnementale au sein de chaque Ministère et de tous ses services extérieurs.

Ses missions consistent, entre autres, à :

Sur le plan réglementaire :

- Veiller à la mise en application des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion de l'environnement ;
- Proposer et/ou contribuer à l'élaboration des textes visant l'intégration de la dimension environnementale au sein de leur ministère respectif ainsi que leur mise en application ;
- Procéder à la mise en cohérence de la réglementation de leur secteur avec celle de l'environnement.

Sur le plan technique :

- Participer à la mise en œuvre de la politique nationale de l'environnement en assurant la promotion de la protection et de la gestion de l'environnement dans le secteur d'activité concerné ;
- Promouvoir une meilleure utilisation des ressources naturelles renouvelables dans le secteur d'activité concerné ;
- Promouvoir la lutte contre les pollutions, nuisances et déchets causés par les activités dans le secteur d'activité concerné ;

- Promouvoir les actions d'éducation environnementale auprès des agents des services déconcentrés du secteur d'activité concerné ;
- Contribuer à l'identification des risques de dégradation de l'environnement et proposer des mesures d'atténuation, de compensation et de prévention dans le secteur d'activité concerné ;
- Contribuer à l'élaboration d'outils techniques de gestion de l'environnement (normes, guides...) ;
- Assurer le contrôle et suivi des aspects environnementaux des activités dans le secteur d'activité concerné ;
- Assurer la gestion des plaintes et de tous problèmes environnementaux relevant du secteur d'activité concerné, en collaboration avec les autres autorités compétentes ;
- Participer aux travaux des différents comités ou autres groupes de réflexions en matière environnementale ;
- Représenter leur ministère respectif au sein du Comité Technique d'Evaluation (CTE) ad hoc chargé par le décret MECIE de l'évaluation des dossiers d'Etudes d'Impact Environnemental (EIE). Toutefois, le cas échéant, la Cellule Environnementale concernée peut faire appel à d'autres compétences de son ministère ou des organismes rattachés ;
- Evaluer les dossiers de Programme d'Engagement Environnemental (PREE) relevant de leur ministère, conformément aux dispositions du décret MECIE suscité.

En matière de communication :

- Assurer la diffusion des informations environnementales intra ministérielles ainsi qu'aux autres autorités et partenaires concernés par la gestion de l'environnement ;
- Veiller au renforcement de la synergie en matière de communication entre le secteur et les différentes entités concernées par la gestion de l'environnement.

La Cellule Environnementale est composée de :

- Un Chef de cellule ;
- Un personnel technique compétent reflétant, dans la mesure du possible, une représentativité de chaque secteur d'activité au sein du Ministère concerné.

II- Secrétariat Général et ses Services rattachés

Art.15 - Le Secrétaire Général seconde le Ministre dans l'exercice de ses attributions administratives. Il a autorité sur les Directeurs Généraux, les Directeurs et les Chefs de Services du Ministère.

Le Secrétaire Général est chargé, sous l'autorité du Ministre, de diriger, de coordonner, d'orienter et de superviser l'action des Directeurs Généraux, des Directeurs et des Chefs de Services afin d'adapter à la politique générale du Gouvernement.

Il exerce des attributions administratives particulières qui lui sont confiées par le Ministre.

Sont rattachés directement au Secrétariat Général :

- La Direction des Affaires Financières ;
- La Direction des Ressources Humaines ;
- Le Service Central Informatique ;
- Le Service de la Communication ;
- Le Service central du Sous-Ordonnement.

Il dispose en outre d'un secrétariat.

Art. 16.- LA DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES se charge de :

- La préparation et de finalisation des projets de budget de fonctionnement et d'investissement du Ministère ;
- La répartition des crédits alloués au Ministère entre les différents gestionnaires concernés ;
- Suivi général de l'utilisation des crédits alloués au Ministère et à ses services déconcentrés par le biais des fiches de centralisation comptable ;
- La gestion des crédits occasionnels : opération carte nationale d'identité, organisation des élections ;
- La gestion des crédits et matières relevant directement de sa compétence ;
- L'appui logistique du Ministère en matière de maintenance des matériels roulants et d'entretien des bâtiments ;
- La gestion des patrimoines immobiliers et mobiliers du Ministère.

Elle comprend :

- Le Service de la Programmation Budgétaire ;
- Le Service de la Gestion Financière ;
- Le Service Central de la Logistique.

Art. 17 - LE SERVICE DE LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE se charge de :

- La programmation, de la centralisation et de la finalisation des projets de budget de fonctionnement et d'investissement, ainsi que l'élaboration des programmes de dépenses publiques du Ministère ;
- Suivi de l'exécution des budgets du Ministère ;
- L'élaboration et de l'exploitation des rapports ;
- La coordination et du suivi de la réalisation du Programme de Travail Annuel (PTA).

A cet effet, il assure la centralisation, l'étude, la préparation et la diffusion des textes réglementaires afférents à la préparation et à l'exécution des budgets.

Il comprend :

- La Division « Crédits de fonctionnement » ;
- La Division « Crédits d'investissement » ;
- La Division « Etudes ».

Art. 18 – *LE SERVICE DE LA GESTION FINANCIERE* est chargé de la gestion des crédits de fonctionnement de la Direction des Affaires Financières, des crédits d'investissement mis à la disposition du Ministère ainsi que les crédits occasionnels tels que les élections, opération Carte nationale d'identité, ...

Il comprend :

- La Division « Engagement » ;
- La Division « Liquidation » ;
- La Division « Transport-Indemnité ».

Art. 19 – *LE SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE* se charge de :

- La gestion du garage et du parc de matériel roulant ;
- La gestion des matériels et mobiliers du Ministère ;
- La gestion des bâtiments administratifs ;
- La tenue de la comptabilité des matières.

Il comprend :

- La Division des Travaux ;
- La Division de la Comptabilité des Matières ;
- Le Division « Garage ».

Art. 20 - LA DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES a pour objectif l'amélioration des conditions de travail, du bien être moral et matériel, l'entretien et le développement des connaissances et qualités du personnel du Ministère.

Elle est chargée de la mise en œuvre du système de gestion du personnel (gestion administrative, gestion financière, gestion des carrières, gestion des emplois et gestion des ressources humaines).

Elle assure également l'informatisation de cette gestion du personnel d'une manière coordonnée.

Elle comprend :

- Le Service du Personnel Encadré et Non Encadré ;
- Le Service du Recrutement et des Affaires Disciplinaires ;
- Le Service des Affaires Sociales.

Elle dispose en outre des Bureaux du Secrétariat et de la Comptabilité.

Art. 21 – *LE SERVICE DU PERSONNEL ENCADRE ET NON ENCADRE* est chargé de la gestion à la fois du personnel encadré et du personnel non encadré permanent émargeant sur le Budget Général de l'Etat.

Il comprend :

- La Division du Personnel Encadré ;
- La Division du Personnel Non Encadré ;
- La Division des Archives et de la Gestion Informatisée du Personnel.

Art. 22 - *LE SERVICE DU RECRUTEMENT ET DES AFFAIRES DISCIPLINAIRES* est chargé du recrutement des nouveaux agents, de l'étude, de l'instruction des dossiers et de l'enclenchement de la procédure disciplinaire.

Il comprend :

- La Division du Recrutement ;
- La Division des Affaires Disciplinaires.

Art. 23 – *LE SERVICE DES AFFAIRES SOCIALES* est chargé de la coordination des actions sociales entreprises au sein du Ministère, de l'appui, du renforcement des compétences du personnel, et de toutes assistances sociales des agents et de leur famille, de la préparation des dossiers relatifs aux soldes et accessoires du personnel.

Il comprend :

- La Division des Affaires Sociales ;
- La Division de la Solde et Accessoires

Art. 24 – *LE SERVICE CENTRAL INFORMATIQUE* se charge de :

- L'appui et du suivi des actions du Ministère pour la réalisation de ses objectifs ;
- La gestion des données indispensables à l'élaboration d'un tableau de bord de suivi du Plan de Travail Annuel (PTA) ;
- La mise en place et de l'entretien des outils internet et intranet de base ainsi que des réseaux informatiques du Ministère ;
- La conception et de la réalisation des progiciels.

Il comprend :

- La Division de la centralisation, des collectes et de traitement des données ;
- La Division technique du central informatique.

Art. 25 - Le Service de la Communication et de la Coordination des Relations avec les Secrétariats d'Etat se charge de la relation avec les départements ministériels et le public, et ce dans la limite de ses compétences.

Il comprend :

- La Division de la communication et des relations avec les Départements ministériels et le public ;
- La Division de la coordination des activités avec les Départements ministériels

Art. 26 - *LE SERVICE CENTRAL DU SOUS-ORDONNANCEMENT* est chargé de l'émission des mandats, de la délivrance des bons de caisse, de la comptabilisation des dépenses et du contrôle hiérarchique des Services régionaux de Sous-Ordonnement.

Il comprend :

- La Division de l'émission ;
- La Division de la délivrance des bons de caisse.

III- 1 La Direction Générale de la Réforme Administrative

Art. 27 -*LA DIRECTION GENERALE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE* est chargée de :

- Développer et de mettre en place un programme de modernisation de l'Administration ;
- Concevoir et de préparer tout programme de réforme administrative ;
- Veiller à l'exécution de la politique de réforme administrative retenue par le Gouvernement ;
- Définir toute stratégie à suivre en matière de réforme administrative ;
- Assurer le rôle de coordinateur et d'animateur par rapport aux différents intervenants issus des entités administratives objets de réforme ;
- Contribuer à la résolution des conflits qui pourrait naître entre les intervenants dans le processus de la réforme administrative ;
- Examiner et superviser l'application des programmes de réforme administrative et en évaluer les résultats.

Elle comprend :

- La Direction de la Réforme Administrative ;
- La Direction du Partenariat et de l'Application des Réformes Administratives.

Elle dispose en outre d'un Bureau d'Ordre et de Coordination qui est chargé de :

- L'établissement des rapports périodiques ;
- La coordination et le suivi des informations et de leur traitement ;
- La coordination et du suivi des activités de réalisation du Programme de Travail Annuel.

Art. 28 - *LA DIRECTION DE LA REFORME ADMINISTRATIVE* est chargée de :

- Etudier les projets de textes législatifs et réglementaires ;
- Etudier les méthodes archivistiques et documentalistes ;
- Etudier les modalités d'exécution du programme de réforme administrative par objectif ;
- Concevoir les programmes de réforme à proposer au Gouvernement ;
- Définir les critères de sélection et de priorité des programmes de réforme à réaliser ;
- Participer à l'organisation des élections ;
- Traduire les textes et différents documents du Ministère.

Elle comprend :

- Le Service de la Réforme Générale de l'Administration Territoriale ;
- Le Service de la Législation et de la Documentation ;
- Le Service de la Production et de Diffusion des Outils Didactiques.

Art. 29 - LE SERVICE DE LA REFORME GENERALE DE L' ADMINISTRATION TERRITORIALE se charge :

- Des méthodes d'organisation et des techniques administratives ;
- De la planification et des modalités d'exécution des projets de développement et de réforme administrative ;
- De l'appui technique pour la réalisation des programmes de réforme mis en œuvre ;
- De l'évaluation du processus de réforme dans sa globalité ;
- De la supervision et de la coordination des programmes de réforme mis en œuvre.

Il comprend :

- La Division des Etudes ;
- La Division de la Planification.

Art. 30 - LE SERVICE DE LA LEGISLATION ET DE LA DOCUMENTATION se charge de :

- L'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires ainsi que de leur communication en Conseil des Ministres ou de Gouvernement ;
- La mise en œuvre de méthodes archivistiques et de la tenue de la documentation du Ministère.

Il comprend :

- La Division de la Législation ;
- La Division de la Documentation.

Art. 31 - LE SERVICE DE LA PRODUCTION ET DE DIFFUSION DES OUTILS DIDACTIQUES se charge de :

- L'appui technique en matière de formation ;
- La traduction des textes et des différents documents du Ministère ;
- La constitution d'une plate-forme d'échange d'idées pour la promotion de la politique de la réforme administrative ;
- La conception des ouvrages relatifs à la réforme administrative ;
- La diffusion des documents relatifs à des formations et des stages.

Il comprend :

- La Division de la Production et de la Traduction ;
- La Division de Diffusion des Outils Didactiques.

Art. 32 - LA DIRECTION DU PARTENARIAT ET DE L'APPLICATION DES REFORMES ADMINISTRATIVES est chargée de :

- Concevoir et d'organiser tout programme de formation ;
- Identifier et de contacter tous les partenaires nationaux et internationaux ;
- Procéder en association avec divers partenaires à des travaux d'observation et de comparaison des projets de réforme et de modernisation.

Elle comprend :

- Le Service du Partenariat ;
- Le Service de la Formation Administrative ;
- Le Service de la Promotion de la Démocratie.

Art. 33 - LE SERVICE DU PARTENARIAT est chargé de :

- Instaurer une dynamique concertation avec les partenaires ;
- Etablir des conventions de partenariat ;
- Mettre en œuvre des structures régionales d'appui technique en matière de formation.

Il comprend :

- La Division de Relation avec le Partenariat ;
- La Division de Relation avec les Structures Régionales.

Art. 34 - LE SERVICE DE LA FORMATION ADMINISTRATIVE est chargé de :

- Participer à la conception et à l'étude des programmes de réforme administrative à mettre en œuvre ;
- Concevoir, d'élaborer et de finaliser tout programme de formation et de recyclage relevant de sa compétence ;

Il comprend :

- La Division « Formation » ;
- La Division « Organisation ».

Art. 35 - LE SERVICE DE LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE est chargé de :

- Développer le civisme et l'éducation à la citoyenneté ;
- Analyser sur les pratiques démocratiques à Madagascar ;
- Promouvoir la culture démocratique.

Il comprend :

- La Division « Education » ;
- La Division « Analyse ».

II – 2 La Direction Générale de l' Administration du Territoire

Art. 36 - LA DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE est chargé de :

- Exercer les missions de conception, de coordination, de contrôle et de suivi du fonctionnement de l'Administration du Territoire ;
- Assurer la mise en œuvre des directives et des mesures relevant de la compétence du Ministère en matière de sécurité et d'ordre publics ;
- Exercer les missions à elle dévolues par les textes législatifs et réglementaires en vigueur ;
- Mettre en œuvre la politique du Ministère en matière d'administration territoriale ;
- Assurer le bon déroulement de toute élection.

Elle comprend :

- La Direction de l'Administration du Territoire ;
- La Direction d'Appui aux Structures Administratives Territoriales ;
- Les Services déconcentrés de l'Administration Territoriale.

Elle dispose en outre d'un Bureau d'Ordre et de Coordination chargé de :

- L'établissement des rapports périodiques ;
- La coordination et le suivi des informations et de leur traitement ;
- La coordination et du suivi des activités de réalisation du Programme de Travail Annuel.

Art. 37 - LA DIRECTION DE L' ADMINISTRATION DU TERRITOIRE se charge de :

- La mise en œuvre des directives du Ministère en matière d'administration du territoire ;
- La gestion des étrangers ;
- L'ordre et la sécurité publics, et du contrôle des étrangers ;
- Tous travaux relatifs aux élections ;
- Traitement des contentieux administratifs.

Elle comprend :

- Le Service de l'Administration du Territoire ;
- Le Service des Opérations et des Travaux Electoraux ;
- Le Service du Contentieux et de la Réglementation ;
- La Service de l'Immigration et de l'Emigration.

Art. 38 - LE SERVICE DE L' ADMINISTRATION DU TERRITOIRE se charge de :

- Contrôle et du suivi de fonctionnement de l'Administration territoriale à tous les échelons des circonscriptions administratives ;
- L'exploitation des renseignements de toute nature et de toute provenance ;
- La mise en œuvre et du contrôle des mesures de police administrative ;
- Contrôle des publications audiovisuelles ;
- L'approvisionnement et du contrôle des valeurs fiduciaires et des matériels pour les Cartes nationales d'Identités ;
- Contrôle de l'immatriculation et des permis de conduire ;
- Affaires dont l'instruction est normalement dévolues au Ministère de l'Intérieur, notamment en matière d'Etat Civil, culte, quête et appel des fonds, aviation civile, ouverture de casinos et maisons de jeux, et transfert de dépouilles mortelles ;
- Traitement des dossiers de création d'associations et de groupement ainsi que du contrôle et du suivi de leurs activités et fonctionnement.

Il comprend :

- La Division des Affaires Générales ;
- La Division du Contrôle des Valeurs Fiduciaires
- La Division de la Presse, de l'Audiovisuel et du Dépôt Légal ;
- La Division du Contrôle de l'Immatriculation et des Permis de Conduire ;
- La Division des Associations et Groupements.

Art. 39 - LE SERVICE DES OPERATIONS ET DES TRAVAUX ELECTORAUX se charge de :

- L'organisation matérielle des élections, de l'élaboration des textes d'application, et de la conservation des documents électoraux et des dossiers des élus ;

- La réalisation des études et travaux visant à l'amélioration du processus électoral.
- L'animation, de la coordination et du suivi des fonctions des Représentants de l'Etat en matière de contrôle administratif et légalité des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées ;

Il comprend :

- La Division des Affaires Electorales ;
- La Division d'Appui à l'Amélioration du Processus Electoral.

Art. 40 - LE SERVICE DU CONTENTIEUX ET DE LA REGLEMENTATION se charge de :

- Traitement des dossiers relatifs aux contentieux administratifs ;
- Des projets de textes réglementaires intéressant l'administration territoriale.

Il comprend :

- La Division du Contentieux Administratif ;
- La Division de la Réglementation.

Art. 41 - LE SERVICE DE L' IMMIGRATION ET DE L' EMIGRATION est chargé de l'organisation et du contrôle de l'immigration ainsi que du traitement des dossiers de naturalisation et d'adoption internationale à Madagascar.

Il comprend :

- La Division de la Délivrance de Visa ;
- La Division des Cartes de Résidents ;
- La Division de la Naturalisation ;
- La Division de l'Adoption Internationale.

Art. 42 - LA DIRECTION D' APPUI AUX STRUCTURES ADMINISTRATIVES TERRITORIALES est chargée de :

- Mettre en œuvre la politique et les directives du Ministère en matière de décentralisation et de déconcentration ;
- Appuyer et assister les structures décentralisées et déconcentrées afin qu'elles se dotent des moyens adéquats et suffisant pour la réalisation de leur programme de développement ;
- Coordonner et redynamiser les activités des structures décentralisées avec celles des structures déconcentrées de l'Administration territoriale ;
- Programmer et mettre en œuvre les formations des responsables des structures administratives territoriales afin de renforcer leurs capacités tant dans les domaines administratif, économique que social ;
- Veiller à la bonne gestion administrative et financière des structures administratives territoriales ;
- Veiller à la mise en œuvre des directives du Ministère en matière de défense civile, d'ordre et de sécurité publics.

A cet effet, la Direction d'Appui aux Structures Administratives Territoriales a pour mission de coordonner et de concevoir les actions à entreprendre en vue de l'harmonisation de la décentralisation et de la déconcentration comme instrument de développement administratif, économique et social.

Elle comprend :

- Le Service d'Appui aux Provinces, aux Régions, aux Préfectures et aux Sous-Préfectures ;
- Le Service d'Appui aux Arrondissements Administratifs et aux Communes ;
- Le Service d'Appui au Développement Economique et Social ;
- Le Service d'Appui à la Défense et à la Sécurité Civiles.

Art. 43 - LE SERVICE D' APPUI AUX PROVINCES, AUX PREFECTURES ET AUX SOUS - PREFECTURES se charge de :

- L'animation, de la coordination, du suivi et de l'évaluation des activités des Provinces, des Régions, des Préfectures et des Sous-Préfectures en tant que structures administratives territoriales et structures de développement ;
- La coordination des actions entreprises par les Provinces, les Régions, les Préfectures et les Sous-Préfectures.

Il comprend :

- La Division chargée des Provinces et des Régions ;
- La Division chargée des Préfectures et des Sous-Préfectures.

Art. 44 - LE SERVICE D' APPUI AUX ARRONDISSEMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX COMMUNES se charge de :

- Assurer le fonctionnement régulier des Communes et des Arrondissements Administratifs ;
- Assister les Communes en tant que structures de développement ;
- Veiller à la mise en œuvre des systèmes de contrôle prévus par les textes en vigueur vis-à-vis des Communes ;

- Coordonner les actions à mettre en œuvre au niveau des Arrondissements Administratifs et des Communes ;
- Redynamiser les activités des Arrondissements Administratifs et des Communes en vue de promouvoir le développement local et d'en assurer le suivi et l'évaluation.

Il comprend :

- La Division chargée des Arrondissements Administratifs ;
- La Division chargée des Communes ;
- La Division chargée des Fokontany.

Art. 45 - LE SERVICE D' APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL se charge de :

- La participation avec la collaboration des autres Départements ministériels et l'appui des Organisations Non Gouvernementales, des organismes et regroupement politiques, économiques et sociaux, à la formation, à l'animation et à l'éducation civique de la population pour promouvoir le développement économique et social de la Nation ;
- L'exploitation des renseignements et du traitement des dossiers d'ordre économique et social ainsi que du suivi et du contrôle des activités des structures administratives territoriales dans ces domaines ;
- L'information et l'animation des structures administratives territoriales sur les mesures et actions des divers départements ministériels ayant trait au développement économique et social.

Il comprend :

- La Division chargée du Développement Economique ;
- La Division chargée du Développement Social.

Art. 46 - LE SERVICE D'APPUI A LA DEFENSE ET A LA SECURITE CIVILES se charge de :

- L'exploitation des renseignements ayant trait à l'ordre et la sécurité publics ;
- La préparation, de la coordination et du contrôle de l'exécution des mesures tendant à la protection des personnes, de leurs biens et de leurs activités de production ;
- Contrôle et de la délivrance des diverses autorisations prévues par la législation sur le régime d'armement ;
- La mise en œuvre des mesures de sécurité générale relative au maintien de l'ordre public en collaboration avec les départements ministériels concernés ;
- La redynamisation des « Dina » en matière de sécurité publique et d'en assurer le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre.

Il comprend :

- La Division chargée du Régime d'Armement ;
- La Division chargée de la Défense et de la Sécurité Civiles ;
- La Division chargée des « Dina ».

SERVICES DECONCENTRES DE L' ADMINISTRATION TERRITORIALE

Art. 47 - LES SERVICES DECONCENTRES DE L' ADMINISTRATION TERRITORIALE DU MINISTERE DE L' INTERIEUR ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE comprennent :

- Les Provinces ;
- Les Directions Inter- régionales de l'Administration du territoire ;
- Les Préfectures ;
- Les Sous-préfectures ;
- Les Arrondissements Administratifs.

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 48 - Les emplois du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative sont établis conformément au tableau annexé au présent arrêté.

Art. 49 - Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires au présent arrêté.

Art. 50 - Le présent arrêté sera enregistré et publié au Journal Officiel de la République et communiqué partout où besoin sera.

Antananarivo, le 14 juillet 2004

Signé : Général de Division (CR)
SOJA

TABLE DES MATIÈRES

DEDICACE	Page
REMERCIEMENTS	A
SOMMAIRE	B
LISTE DES TABLEAUX ET SCHEMAS	C
	1

INTRODUCTION

<p>PREMIÈRE PARTIE : RÔLE DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR</p>
--

CHAPITRE 1 : ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE	7
Section 1 : Les attributions du Service Central de la Logistique	7
§1.- Les attributions logistiques	8
§2.- Les attributions comptables	10
§3.- Les attributions administratives	11
Section 2 : L'organisation du Service Central de la Logistique	11
§1.- Présentation de l'organisation du Service Central de la Logistique	12
§2.- La Division « Bâtiments »	17
§3.- La Division « Garage »	18
§4.- La Division « Comptabilité Matières »	19
CHAPITRE 2 : FONCTIONNEMENT DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE	20
Section 1 : Fonctionnement courant du Service	20
§1.- Règles de fonctionnement du Service Central de la Logistique	20
§2.- Les relations et rapports hiérarchiques	22
§3.- Le caractère très technique des tâches et attributions	23
Section 2 : Fonctionnement du Service dans le cadre des opérations particulières	25
Section 3 : Situation des moyens de fonctionnement	26
§1.- Le personnel du Service Central de la Logistique	26
§2.- Les moyens matériels	28
§3.- Les moyens financiers	30
CHAPITRE 3 : RÈGLES ET PRINCIPES APPLIQUÉS AUX ACTIVITÉS DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE	31
Section 1 : Les règles et principes classiques régissant les services publics	31

§1.- Le principe de la continuité du service public	31
§2.- Le principe d'égalité de tous devant le service public	32
§3.- Le principe d'adaptation constante du service public	33
Section 2 : Les phases préalables à l'acquisition des matériels et au lancement des travaux	34
§1.- Principes de gestion logistique	34
§2.- Les opérations d'exécution du budget	35
§3.- La réglementation générale des marchés publics	37
Section 3 : Les règles et principes comptables appliqués au sein du Service Central de la Logistique	38
§1.- Principes de tenue de la comptabilité	39
§2.- Les responsables et les livres comptables	41
§3.- Les op	43

<p>DEUXIEME PARTIE : MALAISE DANS LA GESTION DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE</p>

CHAPITRE 1 : DEFAILLANCES ORGANISATIONNELLES ET FONCTIONNELLES	48
Section 1 : Défaillance de l'organisation du travail et du respect de la discipline	48
§1.- Imprécision de la répartition des tâches	49
§2.- Manquement au respect de la discipline	50
§3.- Mal perception des résultats	51
Section 2 : La lenteur administrative et importance contraignante des procédures	52
§1.- La lenteur administrative	52
§2.- Lourdeur de procédures	54
§3.- Non effectivité de l'informatisation	56
Section 3 : La non effectivité du suivi et contrôle	57
§1.- Non systématisation du contrôle	57
§2.- Problème de suivi et évaluation des rapports de contrôle	58

CHAPITRE 2 : IMPERFECTION DU CADRAGE JURIDIQUE	59
---	-----------

Section 1 : Ambiguïté des textes applicables	60
§1.- Non prise d'arrêté d'application	60
§2.- Conséquence de la situation sur le Service Central de la Logistique	61
Section 2 : Dysfonctionnement de la préparation des textes	63
§1.- Pratique de la préparation des projets de textes	63
§2.- Inertie des services	64
Section 3 : Réglementations dépassées	65
§1.- Vétusté de l'Instruction Générale	65
§2.- Cause de l'anachronisme	66

CHAPITRE 3 : INADEQUATION DES MOYENS	67
---	-----------

Section 1 : Carence de personnel	67
§1.- L'insuffisance quantitative	67
§2.- L'insuffisance qualitative	68
§3.- Manque de rigueur dans la gestion du personnel	70
Section 2 : Manque de moyens matériels	71
§1.- Insuffisance de moyens de fonctionnement	71

§2.- Insuffisance des locaux	74
§3.- Sous utilisation d'un certain nombre de matériels	75
Section 3 : Insignifiance des moyens financiers	76
§1.- Pratique du paiement au comptant	76
§2.- Non applicabilité du système de caisse d'avances	78
§3.- Impact de ces faits sur le fonctionnement du Service	79

<p>TROISIEME PARTIE : PERSPECTIVES ET VOIES POUR L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE</p>
--

CHAPITRE 1 : APPLIQUER AU SEIN DU SERVICE CENTRAL DE LA LOGISTIQUE DES TECHNIQUES DE MANAGEMENT 82

Section 1 : Amélioration de l'organisation du travail	82
§1.- Définir les responsabilités de chaque poste de travail	82
§2.- Jouer la transparence sur les motivations du personnel	83
§3.- Instaurer la culture d'entreprise	84
Section 2 : Allègement des procédures	85
§1.- Simplifier le circuit des tâches	85
§2.- Produire et publier les fiches de procédures	86
§3.- Appliquer le principe de la transparence	87
Section 3 : Systématiser le contrôle et suivi	88
§1.- Programmer les contrôles	88
§2.- Assurer l'exécution des programmations établies	90
§3.- Recourir à l'audit interne	91

CHAPITRE 2 : REFORMER LE SERVICE 92

Section 1 : Le changement de mentalité	92
§1.- Restaurer l'esprit de respect de la discipline	92
§2.- Réveiller la conscience professionnelle	94
§3.- Cultiver le sentiment d'appartenance	94
Section 2 : Mettre en œuvre des techniques de leadership	95
§1.- Cultiver le leadership au niveau des responsables	95
§2.- Faire le suivi évaluation	97
Section 3 : Nécessaire réglementation des réformes	97
§1.- Prise d'acte réglementaire	98
§2.- Mise en œuvre des sanctions en cas de non observation	99

CHAPITRE 3 : OPTIMISER LA DOTATION ET LA GESTION DES MOYENS 100

Section 1 : Adéquation des moyens aux attributions	100
§1.- Identification des besoins	100
§2.- Attribution équitable	101
§3.- Faire le suivi évaluation	101

Section 2 : Renforcement de capacités du personnel 102

 §1.- Programmer la formation du personnel 102

 §2.- En assurer l'exécution 103

 §3.- Faire le suivi évaluation 104

Section 3 : Recommandations générales 105

 §1.- Actualisation des textes 105

 §2.- Respecter les textes 107

 §3.- Faire participer le personnel à la détermination des résultats 107

CONCLUSION 109

BIBLIOGRAPHIE a

ANNEXES e

TABLES DES MATIERES x

