THÈSE

Pour l'obtention du grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE POITIERS
Institut d'administration des entreprises (Poitiers)
Centre de recherche en sciences de gestion (Poitiers)
(Diplôme National - Arrêté du 7 août 2006)

École doctorale : Sociétés et organisations - SORG (Limoges)
Secteur de recherche : Sciences de gestion

Présentée par :
Hasina Jean Aimé Rasolonjatovo

La gestion du patrimoine dans l'administration publique :

Cas de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et de la commune rurale de Mahabo

Directeur(s) de Thèse :
Evelyne Lande, Victor Harison

Soutenue le 16 mai 2013 devant le jury

Jury :

Président	**Jérôme Méric**	Professeur - Institut d'Administration des Entreprises, Université de Poitiers
Rapporteur	**Stéphanie Ponroy-Chatelain**	Professeur - Conservatoire National des Arts et Métiers (Paris)
Rapporteur	**Denis Travaillé**	Professeur - Université de Lyon 3
Membre	**Evelyne Lande**	Professeur - Institut d'Administration des Entreprises, Université de Poitiers
Membre	**Victor Harison**	Professeur - Institut National des Sciences Comptables et de l'Administration d'Entreprises d'Antananarivo (Madagascar)

Pour citer cette thèse :
Hasina Rasolonjatovo. *La gestion du patrimoine dans l'administration publique : Cas de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et de la commune rurale de Mahabo* [En ligne]. Thèse Sciences de gestion. Poitiers : Université de Poitiers, 2013. Disponible sur Internet <http://theses.univ-poitiers.fr>

ECOLE DOCTORALE SOCIÉTÉS ET ORGANISATIONS

UNIVERSITE de POITIERS

Laboratoire CEREGE - CENTRE DE RECHERCHE EN GESTION

LA GESTION DU PATRIMOINE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Cas de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et de la commune rurale de Mahabo

Thèse présentée et soutenue publiquement à l'IAE de Poitiers en vue de l'obtention du

DOCTORAT ES SCIENCES DE GESTION

Le 16 mai 2013

par

Hasina Jean Aimé RASOLONJATOVO

COMPOSITION DU JURY

Madame Evelyne LANDE, *Directeur de thèse*, Professeur à l'IAE de Poitiers

Monsieur Victor HARISON, *Co-directeur de thèse*, Professeur à l'INSCAE d'Antananarivo

Madame Stéphanie CHATELAIN-PONROY, *Rapporteur,* Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers de Paris

Monsieur Denis TRAVAILLE, *Rapporteur,* Professeur à l'Université de Lyon 3

Monsieur Jérôme MERIC, *Suffragant*, Professeur à l'IAE de Poitiers

L'Université n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

« Qu'est-ce qu'un penseur ? Un homme qui se pose encore des questions quand les autres ne s'en posent plus. » Frossard (1994)

A mon Père

Remerciements

Une thèse c'est avant tout un projet et si ce projet s'est réalisé, c'est grâce aux aides inestimables de plusieurs personnes à qui j'adresse humblement mes sincères remerciements.

Je tiens en premier lieu à adresser mes vifs remerciements à Madame le professeur Evelyne LANDE, mon directeur de thèse, pour son dévouement, son encadrement rigoureux et ses conseils avisés sans lesquels je n'aurais pu effectuer ce travail doctoral. Ses conseils et ses points de vue ont représenté la boussole qui m'a permis de toujours retrouver ma route dans ce long périple, surtout dans les moments de doute.

J'adresse aussi mes gratitudes à Monsieur Victor HARISON, mon co-directeur de thèse, pour sa disponibilité ainsi que ses pertinentes remarques et critiques. Je lui suis aussi reconnaissant pour l'aide inestimable qu'il m'a fournie afin de mener à bien mes investigations.

Puisse les efforts de mes deux directeurs de thèse et mentors, être récompensés comme ils les méritent.

Je souhaite aussi exprimer mes sincères reconnaissances aux rapporteurs et au suffragant, Madame le professeur Stéphanie CHATELAIN-PONROY, Monsieur le professeur Denis TRAVAILLE et Monsieur le professeur Jérôme MERIC, qui m'ont fait l'honneur d'évaluer ce travail.

Je voudrais aussi exprimer ma gratitude à la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et à la commune rurale de Mahabo qui ont bien accepté d'être mes terrains d'étude malgré les différentes contraintes que ma présence impliquait. Je pense surtout aux maires, aux conseillers communaux et aux personnels des deux communes, sans la coopération desquels ce projet n'aurait même pas pu démarrer.

Je remercie également l'Agence Universitaire de la Francophonie ainsi que la Coopération Française (à travers l'EGIDE) qui m'ont donné l'opportunité de bénéficier de bourses de recherches lors de mes différents séjours à Poitiers.

J'adresse mes reconnaissances à toutes les personnes ayant participé de près ou de loin à la réalisation de cette thèse notamment mes différents interlocuteurs. Je ne saurai oublier mes

collègues du laboratoire CEREGE de l'IAE de Poitiers et du laboratoire BRAIN de l'INSCAE pour leurs soutiens et leurs remarques qui ont été si précieux.

Enfin, une pensée particulière à toute ma famille ainsi qu'à mes meilleurs amis (de Beaulieu et de Madagascar) pour leur encouragement et leur aide inestimable.

Merci !!!

Sommaire

Introduction Générale : Présentation du design de la recherche 1

Partie I La Gestion patrimoniale : de la notion à la conceptualisation 19

CHAPITRE I. LE *NEW PUBLIC MANAGEMENT* : CONTEXTE D'ÉMERGENCE DE LA GESTION PATRIMONIALE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE 23

Section I. Genèse du *New Public Management* 24

Section II. Le *New Public Management* en tant qu'ensemble de réformes 39

CHAPITRE II. LA CONCEPTUALISATION DE LA GESTION PATRIMONIALE 53

Section I. Essai de définition 54

Section II. Conceptualisation 70

Section III. Mise en place de système de reporting et de comptabilisation 105

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 117

Partie II Les logiques en action dans le cadre des prises de décision patrimoniale au sein des deux communes malgaches 119

CHAPITRE I. CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE 125

Section I. Élaboration du cadre d'analyse 126

Section II. Méthodologie : l'intervention comme principe 143

CHAPITRE II. RESULTATS DE L'INTERVENTION AU NIVEAU DES DEUX COMMUNES 161

Section I. Le contexte de la recherche : les facteurs périphériques à la prise de décision 162

Section II. Les six mini-cas 185

Section III. Analyse des cas au vu des travaux de Pezet (2000b, 2002) 216

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE 237

Conclusion Générale 243

Bibliographie 255

Liste des illustrations 273

Table des matières 277

Liste des annexes 283

Introduction Générale :
Présentation du design de la recherche

« La vraie famille de l'Homme, ce sont ses idées, et la matière et l'énergie qui leur servent de support et les transportent, ce sont les systèmes nerveux de tous les hommes qui à travers les âges se trouveront "informés" par elles. Alors, notre chair peut bien mourir, l'information demeure, véhiculée par la chair de ceux qui l'ont accueillie et la transmettent en l'enrichissant, de génération en génération. »
(Laborit, 1976, p. 43)

Une recherche, selon Marshall et Rossman (2010), débute par une idée, une question initiale naît d'investigations et d'observations fortuites ou d'un désir de changement. Une question de départ dont les concepts sont mal définis et imprécis (Allard-Poesi et Maréchal, 2007).

Pour définir cette question de départ, nous emprunterons volontairement Paul Levy (cité par Brezinski, 2007, p. 170) qui affirme que : « on ne construit pas une maison en entassant des pierres au hasard. De même on ne construit pas une théorie scientifique par une succession d'opérations logiques élémentaires choisies au hasard. Il faut bien qu'il y ait une idée directrice, un plan initial ».

Ce n'est qu'au terme d'une analyse plus détaillée des théories et des différentes recherches reliées à cette question de départ ainsi qu'au premier contact du terrain de recherche que cette dernière se transforme petit à petit pour façonner l'architecture de la recherche et définir les questions de recherche définitives (Marshall et Rossman, 2010). De ce fait, pour comprendre l'idée de départ qui a animé cette thèse, il faut comprendre le contexte dans lequel elle s'insère et a vu le jour.

I. Contexte de la recherche

Au niveau international, le contexte de cette étude correspond à la modernisation et à la transformation du secteur public notamment à travers l'adoption de techniques de gestion

privées. C'est dans cette optique qu'est née la gestion du patrimoine public pouvant être définie à ce stade comme la prise de décision quant à une meilleure utilisation des biens publics, une prise de décision facilitée par un certain nombre d'outils de gestion tels que la comptabilisation des immobilisations. Néanmoins, cette thèse est surtout marquée par le contexte malgache, un contexte marqué par des failles au niveau des pratiques de comptabilité publique, par des manques de ressources financières et par la promotion des partenariats publics-privés.

a. Pratique de la comptabilité des immobilisations au niveau de l'administration publique malgache

Le point de départ de cette thèse se raccorde à différents constats sur les pratiques comptables en matière de comptabilisation des immobilisations dans l'administration publique malgache, que ce soit au niveau de l'Etat central ou au niveau des entités décentralisées (collectivités territoriales décentralisées[1] et services techniques déconcentrés).

Au niveau des communes malgaches, l'étude de Rakoto (2005) sur le système comptable et la nature des informations au sein d'un échantillon de 30 communes malgaches fait ressortir que 30% seulement pratiquent la tenue d'une comptabilité matière[2] et qu'une seule commune effectue le suivi des immobilisations. Ainsi, la majorité des communes malgaches dispose d'infrastructures de base n'ayant jamais été ni suivies ni évaluées, ni comptabilisées. Dans sa thèse sur la mise en place d'un système de comptabilité simplifiée, Rananjason Ralaza (2008) confirme les constats de Rakoto (2005). Les explications avancées dans ces deux travaux de recherche mettent en avant que la comptabilisation des immobilisations est une activité dont l'importance est mal perçue par les responsables de collectivités.

Au niveau central, le constat n'est guère différent. Beaucoup de ministères ne disposent pas encore de comptabilité matière et patrimoniale opérationnelle (Présidence de la République, 2007).

[1] Les communes et les régions forment les collectivités territoriales décentralisées. Les districts, les arrondissements et les quartiers forment les services techniques déconcentrés. Les régions ont la particularité actuellement de représenter à la fois une collectivité territoriale et un service technique.

[2] Le terme de comptabilité de matière sera utilisé dans cette thèse afin de décrire la tenue d'une comptabilité en matière et en valeur des actifs de l'administration publique. Une comptabilité distincte de la comptabilité administrative.

L'inexistence ou l'insuffisance du système d'information sur les immobilisations est préjudiciable pour l'administration en facilitant la corruption, les pertes et les abus de biens publics. Cela se traduit, par exemple, par des occupations illégales des terrains communaux que plusieurs communes malgaches rencontrent. Tanzi et Prakash (2001) montrent ainsi que la comptabilisation des immobilisations permet de réduire les possibilités de disparitions et de pertes des biens publics.

b. Manque de ressources

Au niveau de l'administration centrale, les budgets alloués à l'investissement ont diminué depuis 2009 en raison entre autres de la crise politique qui sévit dans le pays. Les investissements sont majoritairement financés par les ressources externes venant des bailleurs de fonds. Par exemple en 2008, le budget des investissements s'élevait à 1 624,2[3] milliards d'Ariary dont 72% ont été financés par des aides externes. Et pour l'année 2011, sur un budget d'investissement de 1 251,9 milliards d'Ariary, 60,78% ont été financés par des aides externes. Ce constat est aussi valable au niveau des communes. La même configuration se retrouve au niveau des entités décentralisées. Rananjason Ralaza (2008) énonce, par exemple, que le budget des communes rurales est financé à hauteur de 75% ou plus par des transferts émanant de l'Etat central et la plupart des investissements sont assurés par des projets de développement financés par des bailleurs de fonds internationaux.

Ce manque de ressources se reflète aussi dans l'entretien des infrastructures existantes. Pour la majeure partie des infrastructures, les entretiens sont quasi-inexistants. Il se manifeste également au niveau des communes alors que le patrimoine, notamment les surplus[4] de patrimoine[5] sont inutilisés et inexploités. Les expériences étrangères nous enseignent nonobstant que ces surplus de patrimoine peuvent être des sources de revenus supplémentaires s'ils sont exploités de manière optimale (par exemple à travers des

[3] Source : Loi des finances 2008, loi des finances 2011

[4] Les surplus de patrimoine sont des biens qui ne sont pas utilisés directement pour le fonctionnement principal de l'administration ni pour des programmes sociaux (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000) (ex : « propriété vacante » (Bond et Dent, 1996)

[5] Dans la théorie économique, un patrimoine est un bien susceptible, moyennant une gestion adéquate, de conserver dans le futur des potentialités d'adaptation à des usages non prévisibles dans le présent (Prigent, 2001b). Le Plan Comptable des Opérations Publiques définit quant à lui le patrimoine comme « l'ensemble des droits et obligations relatifs à une personne » (PCOP 2006, p. 14). De ce point de vue comptable, le patrimoine est alors un ensemble d'actifs et de passifs. Dans le cadre de cette thèse, notre définition du patrimoine va s'arrêter seulement aux immobilisations publiques, éléments de l'actif.

concessions). Cependant pour pouvoir être gérés, les biens doivent être évalués et comptabilisés (Cotten et Trosa, 2007 ; Dollery et al cité par Pilcher, 2005).

c. Promotion des partenariats avec le secteur privé

Depuis une dizaine d'année, l'Etat malgache favorise et encourage les partenariats avec le secteur privé. Ces partenariats peuvent se manifester à travers l'apport par le secteur public des terrains tandis que la construction est à la charge du secteur privé. Ces partenariats sont généralement instaurés pour attirer les investissements en particulier étrangers. C'est le cas de la construction du port de Fort Dauphin qualifié par le *Chief Executive Officer* de la société *Rio Tinto Diamonds and Minerals* comme « la principale réalisation du partenariat public et privé »[6]. La construction du port, sur un terrain remis en concession par l'Etat a été confiée à *Dahio Corporation*. La construction a coûté 140 millions de dollars dont 105 millions[7] de dollars ont été pris en charge par QMM (une entreprise minière filiale de *Rio Tinto Diamonds and Minerals*) et 35 millions pris en compte par l'Etat Malgache à travers le programme Pôle Intégré de Croissance. L'administration du port, pendant toute la durée de l'exploitation minière (environ 60 ans), est quant à elle confiée à la société « Port d'Ehoala SA », une autre filiale de *Rio Tinto Diamonds and Minerals.*

Dans ces partenariats, l'apport de l'entité publique représente son effort financier. A cet effet, les apports de l'entité publique essentiellement l'apport des terrains doivent être valorisés financièrement que ce soit dans le but d'atteindre une meilleure transparence dans l'équilibre de l'opération ou dans le but de discussions avec l'investisseur pour les contreparties de cet effort financier. Cependant, actuellement, l'apport des terrains n'est pas évalué ni valorisé.

II. Design de la recherche

Pour Royer et Zarlowski (2007), le design d'une recherche, dénommé aussi architecture de la recherche, correspond à la trame qui permet d'articuler les différents éléments d'une recherche : problématiques, littératures, données, analyse et résultat. Tandis que pour Maxwell (1998), le design est composé des objectifs de la recherche, du cadre conceptuel, des questions de recherche, de la méthode et de la validité. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une démarche linéaire. Comme l'affirme Maxwell (1998), c'est un processus réflexif qui s'opère à

[6] Discours lors de la pose de la première pierre le 12 Juin 2007 (source : http://www.madagascar-presidency.gov.mg/index.php/view/news/item/671)
[7] Source : Tribune de Madagascar paru le 13 Juin 2007

travers chaque étape du projet de recherche, chaque activité de production et d'analyse de données, de développement et de modification de théories, d'élaboration ou de reformulation des questions de recherche, d'identification et de traitement de la validité. Cependant, avant de présenter le design proprement dit de la recherche, nous allons exposer d'abord l'objet de la recherche de même que notre positionnement épistémologique.

a. Objet de la recherche

D'après Allard-Poesi et Maréchal (2007), l'objet de recherche représente la question générale (ou encore la problématique) que la recherche s'efforce de satisfaire, l'objectif que l'on cherche à atteindre. Ainsi, pour ces deux auteurs, construire un objet de recherche consiste à formuler une question articulant des objets théoriques, empiriques ou méthodologiques (ibid., p. 38).

Cette thèse part donc d'un projet de transformation de la réalité au niveau des communes. Un projet de transformation qui est né des constats précédemment exposés et de nos perceptions sur les situations au niveau de ces communes. Cette thèse vise par conséquent à aider les communes à se doter d'un système d'évaluation et de gestion du patrimoine afin qu'elles puissent mieux gérer leurs biens d'une part et en tirer profit à travers des partenariats d'autre part. Un système d'information qui doit procurer des informations utiles à la prise de décision économique et doit répondre aux besoins des utilisateurs (Mayston, 1992), contribuant ainsi « à une meilleure gestion des actifs, au développement d'une politique de maintenance et de remplacement ainsi qu'à une gestion plus performante des risques» (CICA, 2007, p. 12).

Notre objet « méthodologique »[8] de départ correspond donc à l'outil de gestion des immobilisations. Dans cette optique, nous nous sommes interrogé sur les types d'outils pouvant être utiles aux communes. Notre questionnement de départ était donc :

Quels sont les concepts et techniques mobilisés par
la notion de gestion du patrimoine public ?

Néanmoins, d'après De Vaujany (2005), les outils de gestion présentent des caractéristiques instrumentales et des caractéristiques contextuelles. Par contextuelle, De Vaujany (2005) veut

[8] Objet méthodologique : s'interroge sur des outils ou approches méthodiques existants, en identifiant les limites et tenter d'en proposer de nouveaux / ou envisager une problématique théorique déjà abordée dans d'autres recherches par le biais d'outils nouveaux (Allard-Poesi et Maréchal, 2007)

parler de l'idée selon laquelle « au fur et à mesure de sa diffusion dans l'organisation, l'outil va subir plusieurs transformations successives par lesquelles il est approprié par les acteurs ». C'est ce caractère contextuel de l'outil qui fait qu'il est détourné et réinterprété par les acteurs. Pour Chalayer Rouchon, Perez et Teyssir (2006), la transformation subie par les outils de gestion fait partie du processus d'appropriation de l'outil par les acteurs de l'organisation. Cette vision contextuelle des outils de gestion est aussi partagée par Lascoumes (2004). D'après cet auteur, « au fur et à mesure de son utilisation, les instruments produisent des effets originaux, parfois inattendus qui dépassent ou se démarquent des attributions initiales ». Il s'agit d'une ambidextrie organisationnelle dans l'usage de l'outil, car « un même outil pourrait s'utiliser de plusieurs manières différentes en fonction de l'intérêt des acteurs » (Paraponaris, 2003). Ainsi, nous rejetons la transplantation mécanique d'outil de gestion dans l'organisation communale, il faut que l'outil corresponde au contexte communal. De ce fait, notre deuxième objet de recherche, un objet empirique, correspond au contexte malgache notamment la manière dont les décisions patrimoniales se prennent dans les organisations communales que nous désignerons par logiques décisionnelles. En effet, un système de gestion du patrimoine doit répondre aux besoins des décideurs et dépendra donc de la manière dont les décisions sont prises. Ceci nous amène à notre deuxième question de recherche :

Quelles sont les logiques en action dans les décisions patrimoniales au niveau des communes malgaches ?

Face à ce contexte et à la manière dont les décisions se prennent au sein des communes malgaches, nous étions amenés à nous interroger sur l'utilisation potentielle des outils de gestion du patrimoine. Par conséquent, notre problématique finale articule l'objet méthodologique, la gestion patrimoniale et l'objet empirique, les communes malgaches, comme suit :

Quelle place l'évaluation et la gestion du patrimoine pourraient avoir au niveau des communes malgaches ?

L'étude peut aussi être vue comme « la confrontation entre une organisation publique et l'outil de gestion » (Dreveton, 2003). D'après Lorino (cité par Dreveton, 2003), cette confrontation entre une organisation publique et l'outil de gestion demeure un centre d'intérêt essentiel pour les recherches menées en management. De ce fait, cette thèse rentre dans la

lignée de ces recherches à l'exemple des recherches ayant déjà été menées au sein du laboratoire CEREGE (Tableau 1).

Tableau 1 : Exemple de recherches sur la confrontation entre outils de gestion et organisation publique

	Terrain d'étude	Description
Dreveton (2003)	Collectivités locales françaises	- Etude la mise en place d'un système d'analyse financière pour le traitement des déchets
Rocher (2009)	Collectivités locales françaises	- Etude de la mise en place d'un outil d'analyse financière au niveau des communes
Portal (2009)	Cour des comptes	- Etude de la mise en place d'une démarche qualité au niveau de la cour des comptes
Rananjason Ralaza (2008)	Communes malgaches	- Proposition d'outil comptable simplifié - Analyse du processus d'adoption de l'outil

Source : auteur

b. Objectifs de la recherche

D'après Maxwell (1998), une étude peut avoir trois objectifs : objectifs personnels, pratiques et intellectuels. Comme tout projet académique, cette thèse s'insère premièrement dans un objectif personnel : l'obtention du diplôme de docteur en science de gestion dans une optique d'épanouissement personnel et pour poursuivre une carrière d'enseignant-chercheur. Notre deuxième objectif est plus pratique, il peut être défini comme « l'accomplissement de quelque chose » (ibid), la mise en place d'un outil de gestion du patrimoine en vue « d'apporter des changements à une situation donnée » (Maxwell, 1998). La réalisation de cet objectif passe par l'examen des normes et débats existants dans la littérature sur la gestion et l'évaluation du patrimoine ainsi que des expériences internationales.

L'objectif intellectuel ou plus précisément les objectifs intellectuels de l'étude sont doubles. Il s'agit premièrement de comprendre le contexte particulier dans lequel les acteurs agissent et cerner par la suite l'influence de ce contexte sur leurs actions (Maxwell, 1998). Il s'agit deuxièmement d'analyser la place potentielle de la gestion patrimoniale au niveau des communes malgaches.

c. Positionnement épistémologique

Une des décisions critiques qui s'avère nécessaire à prendre en compte dans le design de la recherche est le choix du paradigme dans lequel le travail sera situé (Maxwell, 1998). Pour Maxwell (1998), le paradigme regroupe l'ensemble des assomptions philosophiques sur la nature du monde et sur la manière de le comprendre, la réflexion épistémologique. Perret et

Séville (2007, p. 13) affirment que cette réflexion épistémologique s'impose à tout chercheur soucieux d'effectuer une recherche sérieuse. A cet effet, elle est consubstantielle à toute recherche (Martinet cité par Perret et Séville, 2007). Nous pensons qu'elle est même indispensable à tout travail de recherche. Pour Savall et Zardet (2004), la réflexion épistémologique ou les réflexions épistémologiques (car les questions à aborder sont nombreuses) peuvent être considérées comme un outil d'assurance qualité du travail scientifique. Elle pourrait aussi être vue comme un ensemble de guides pour l'action de recherche (Wacheux, 1996). Cette réflexion épistémologique amène le chercheur à s'interroger quant aux philosophies qui influencent sa manière de penser, d'agir et de s'interroger sur les fondements de ce qu'il croit savoir (Watzlawick cité par Avenier, 2011).

A cet effet, chaque recherche effectuée s'inscrit dans différents paradigmes épistémologiques ou postures épistémologiques (Savall et Zardet, 2004).

Il existe trois grandes postures épistémologiques en sciences de gestion à savoir l'épistémologie positiviste, l'épistémologie interprétativiste et l'épistémologie constructiviste (Perret et Séville, 2007). Ces différentes postures épistémologiques se distinguent les unes des autres selon la nature des connaissances, la manière dont la connaissance a été élaborée et la validité de la connaissance produite. Ainsi, choisir son positionnement épistémologique revient à répondre à trois questions (Le Moigne, 2007) :

- Qu'est-ce que la connaissance (la question gnoséologique) ?
- Comment la connaissance est constituée ou engendrée (la question méthodologique) ?
- Comment approuver sa valeur ou sa validité/ la question éthique ?

Le tableau suivant illustre les réponses à ces questions épistémologiques suivant les paradigmes où le chercheur se place.

Tableau 2 : Les trois grandes postures épistémologiques

Les questions épistémologiques	Positivisme	Interprétativisme	Constructivisme
Quels est le statut de la connaissance ?	Hypothèse réaliste Il existe une essence propre à l'objet de connaissance	Hypothèse relativiste L'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétativisme) ou n'existe pas (constructivisme radical)	
La nature de la « réalité »	Indépendance du sujet et de l'objet Hypothèse déterministe Le monde est fait de nécessité	Dépendance du sujet et de l'objet Hypothèse intentionnaliste Le monde est fait de possibilité	
Comment la connaissance est-elle engendrée ? Le chemin de la connaissance scientifique	La découverte Recherche formulée en terme de « pour quelles causes » Statut privilégié de l'explication	L'interprétation Recherche formulée en termes de « pour quelles motivations des acteurs… » Statut privilégié de la compréhension	La construction Recherche formulée en termes de « pour quelles finalités.. » Statut privilégié de la construction
Quelle est la valeur de la connaissance ? Les critères de validité	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idéographie Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation Enseignabilité

Source : Perret et Séville (2007, p. 21)

Perret et Séville (2007, p. 21) soutiennent que la nature de la réalité connaissable et la nature du monde social envisagée montrent le chemin que le chercheur va devoir emprunter pour développer des connaissances. Ainsi, le chercheur qui se situe au sein du paradigme positiviste essaye de découvrir les lois qui s'imposent aux acteurs. Un chercheur interprétativiste cherche à comprendre comment les acteurs construisent le sens qu'il donne à la réalité, tandis qu'un chercheur constructiviste participe avec les acteurs à construire la réalité sociale.

Notre projet de recherche, caractérisé principalement par un projet de transformation de la réalité, se rapproche de la posture épistémologique constructiviste. Notre choix de positionnement peut être justifié en trois points à savoir la visée transformatrice et praxéologique de notre recherche ; le rejet de l'hypothèse ontologique et le lien entre sujet/objet.

- Visée transformatrice et praxéologique de la recherche. Le Moigne (cité par Perez, 2008) affirme que « le chercheur constructiviste considère que la réalité n'est pas donnée mais qu'elle est construite par le chercheur lui-même à partir d'une situation, d'un contexte donné ». Le processus de production des connaissances gestionnaires selon la perspective

constructiviste s'inscrit donc dans une logique intentionnelle, un projet de changement d'une situation donnée (ibid.). Cette visée transformatrice est ce qui distingue fondamentalement le mode constructiviste de production des connaissances du mode interprétatif fondé essentiellement sur la compréhension de la situation donnée (Perez, 2008). Le contexte malgache explicité précédemment amène à vouloir apporter une transformation de ce dernier. La position du chercheur ne s'arrête donc pas à l'observateur neutre de la vie des organisations ni à celui d'un interprète de la réalité dans les yeux des acteurs, il contribue à la transformation de la réalité au niveau des communes.

- Rejet de l'hypothèse ontologique et l'interrelation entre le sujet et l'objet (Charreire et Huault, 2001). Notre projet de transformation nécessite une immersion au sein de l'organisation communale. Cela marque notre adhésion à l'hypothèse constructiviste car nous pensons que « l'intervention, voire la simple observation modifie le comportement des acteurs et transforme la réalité » (Plane, (2000). Ceci amène à postuler que les connaissances produites sont fortement contextualisées car elles dépendent du contexte, des acteurs et de l'interface de l'entité cadre de l'étude empirique (Lallé, 2004). Cette interrelation a surtout été marquée par des échanges entre le chercheur et les acteurs communaux tout au long du processus de recherche : des échanges sur le contexte de l'étude et des échanges sur les propositions du chercheur quant à la transformation du système étudié. Ainsi, les connaissances produites par cette recherche doivent être mises en perspectives par rapport au contexte des communes malgaches. Il n'y a donc pas un objectif de généralisation de la connaissance.

Cette résolution de problème est une application des méthodes scientifiques de *fact-finding* ainsi que de l'expérimentation sur les problèmes pratiques (Coghlan, Dermott, et Keating, 2008)

d. Méthodologie de recherche

Pour atteindre nos objectifs, la démarche de type recherche-intervention (David, 2000b ; Hatchuel et Molet, 1986 ; Moisdon, 1984) semble la mieux adaptée. Les fondements de cette méthodologie de recherche se trouvent dans les travaux de Hatchuel et Molet ainsi que de Moisdon. Cette méthodologie appartient à la famille des recherches-actions. Pour Coghlan (2004, p. 1), Coghlan, Dermott et Keating (2008), O'brien (2001), l'idée centrale de la recherche-action est d'utiliser une approche scientifique pour étudier la résolution d'un problème organisationnel ou social avec ceux qui sont concernés et ayant l'expérience du

sujet. En sus, Reason (2006) stipule que lors de la recherche-action, il s'agit de combiner l'action avec la réflexion, combiner théorie et pratique, avec la participation d'autres acteurs, dans la poursuite de la résolution d'une solution pratique concernant un problème.

En 2003, Allard-Poesi et Perret ont distingué deux types de recherche action selon la visée de la recherche :

- les recherches-action dont la visée est avant tout de changer la réalité sociale pour produire des connaissances sur celle-ci ;
- les recherches-action dont la visée est de produire des connaissances en vue de changer la réalité sociale.

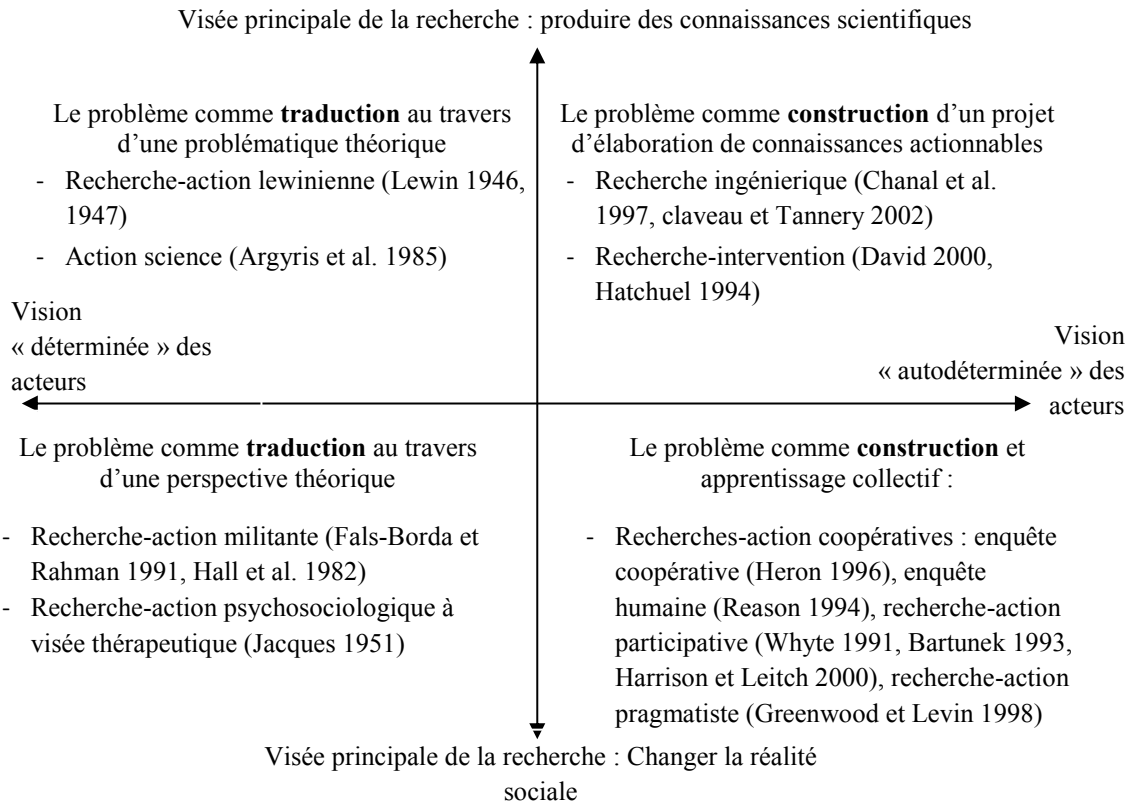
Si Allard-Poesi et Perret (2003) classent la recherche-intervention dans la première catégorie, nous voulons éviter cette dichotomie car dans notre recherche, les deux approches sont confondues ou tout au moins prises en compte successivement. Ainsi, la réponse à notre première question de recherche consiste à « connaître pour transformer » ; alors qu'un volet de la recherche, la mise en place du système de gestion du patrimoine, consiste à « transformer pour connaître ».

La recherche-intervention est surtout caractérisée par :

- une forte implication sur le terrain ;
- une diversité des activités du chercheur ainsi que des méthodes de collectes des données ;
- une succession d'étapes non linéaires ;
- par une diversité des résultats.

Le choix de cette méthode d'investigation est justifié par son caractère par rapport au terrain d'étude ainsi que sa flexibilité.

Schéma 1 : Les différents types de recherche action



Source : Allard-Poesi et Perret (2004, p. 5)

Pour le choix du terrain d'étude, il faut rappeler qu'à Madagascar, il existe trois types de communes :

- la capitale classée en tant que commune urbaine hors catégorie et qui ne rentre pas dans le champ de notre étude ;
- les communes urbaines qui sont généralement de deux types : les communes appartenant au grand Tana ou les chefs-lieux de province ;
- les communes rurales dont font partie les communes appartenant au grand Tana d'un point de vue administratif mais qui sont plus proches des communes urbaines en terme de développement et qui peuvent être traitées de suburbaines.

Ainsi, nous avons choisi deux communes malgaches : une commune suburbaine, celle d'Ambohimanga Rova et une commune rurale, celle de Mahabo. Les raisons de ces choix seront explicitées ultérieurement mais qui répondent à la fois à un choix de convenance et à une potentialité de découverte.

e. Cadre conceptuel

Maxwell (1998, p. 222) affirme que le cadre conceptuel représente un ensemble de concepts, d'assomptions, d'attentes, de croyances et de théories qui supportent et informent une recherche. Selon cet auteur, le cadre conceptuel fait partie du design d'une recherche. Quatre éléments forment notre cadre conceptuel à savoir le *New Public Management*, la notion de chaîne instrumentale (Acquier, 2007), le modèle d'analyse de la décision stratégique et le modèle de Pezet (2000b, 2002).

Le *New Public Management* (NPM) ou Nouvelle Gestion Publique

Le *New Public Management* dont la paternité est souvent attachée à Robert Hood peut être vue de plusieurs manières, soit comme un ensemble d'idées (Hood, 1991) soit comme un ensemble d'outils soit comme une philosophie de réformes. Pour notre part, nous l'utiliserons beaucoup plus comme un cadre d'analyse privilégié pour comprendre l'émergence de la notion de gestion du patrimoine public. Néanmoins, peu importent les visions, le *New Public Management* regroupe plusieurs mouvements de réformes survenus dans l'administration et qui se sont manifestés en grande partie par l'appropriation par le secteur public des outils et techniques de management du secteur privé, y compris la gestion du patrimoine. A cet effet, le *New Public Management* a été utilisé au départ de la thèse pour définir et circonscrire la notion de gestion du patrimoine. Ce cadre a été nécessaire pour structurer notre vision d'un outil de gestion du patrimoine et pour construire « le mythe rationnel » (David, 2008a ; Hatchuel et Molet, 1986) indispensable à la démarche de recherche-intervention. De cette analyse à travers le *New Public Management* s'est dégagée une distinction entre la gestion du patrimoine en tant qu'outil et la gestion du patrimoine en tant que prise de décision. Ces deux dimensions constituent nos deux objets de recherche.

La notion de chaîne instrumentale (Acquier, 2007)

Le deuxième élément de notre cadre conceptuel est la notion de chaîne instrumentale développée par Acquier (2007). Cet élément est utilisé dans le cadre de la thèse afin de conceptualiser et de représenter la gestion du patrimoine en tant qu'outil de gestion. Cette notion de chaîne instrumentale renvoie à la définition d'un système « comme un ensemble d'objets organisés (munis d'un ensemble de relations, d'interactions dynamiques…) en fonction d'un but et immergé dans un environnement » (Lecas, 2006, p. 222). De ce fait, au-

delà de cette modélisation de la gestion patrimoniale, cette notion permet de s'interroger sur les interdépendances entre les éléments du système de gestion du patrimoine public ainsi que leurs liens avec l'environnement.

Le modèle de décision stratégique

L'étude de la littérature sur le *New Public Management* et sur un de ses composants qu'est la gestion du patrimoine, a amené à s'interroger sur le processus de décision au niveau des deux communes. L'analyse des logiques décisionnelles afférentes à ce processus de décision nécessite une grille de lecture spécifique. Ainsi, le modèle de décision stratégique va permettre d'analyser en profondeur le processus de prise de décision au niveau des deux communes en distinguant les acteurs ainsi que les justifications a priori ou a posteriori des décisions prises. Ce cadre d'analyse a été choisi en raison de ses fondements faisant appel à la théorie de la décision : une décision avec une rationalité multiple, contextuelle et interprétative (Buttard et Gadreau, 2008 ; Cohen, 2005 ; Geslin, 2005).

Le modèle de Pezet (2000b, 2002)

Le modèle de Pezet est une représentation des décisions d'investissements en tant que processus contextualisé et mettant l'accent sur la notion de légitimité de la décision. Ainsi, c'est une représentation de la rationalité contextuelle prenant en compte l'environnement institutionnel dans l'analyse de la prise de décision. Le choix de ce modèle en tant que dernier élément de notre cadre conceptuel s'explique à travers deux axes : la portée empirique de la théorie sous-jacente et sa pertinence par rapport à la situation (Koenig, 2006). Premièrement, la théorie néo-institutionnelle, soubassement théorique de ce cadre, a déjà été utilisée par plusieurs auteurs dans le cadre de l'analyse des pratiques des communes et administrations publiques malgaches. Il s'agit notamment des recherches de Rananjason Ralaza (2007, 2008), de Rakoto (2005, 2007a, 2007b) et de Lande, Rananjason Ralaza et Rocher (2009). Ces différentes recherches peuvent démontrer à la fois la portée empirique de cette théorie et sa pertinence dans le contexte malgache, notre terrain d'étude. Cependant, à la différence de ces recherches susmentionnées, notre analyse ne va pas se situer au niveau de l'organisation mais au niveau de l'individu, celui du décideur. Non plus sur l'adoption de pratiques comptables mais sur l'influence des institutions sur les prises de décisions patrimoniales. C'est ce que Pezet (2000b, 2002) désigne par l'espace de légitimité.

Ainsi, notre cadre conceptuel est formé par d'éléments très divers mais néanmoins complémentaires, empruntés à la gouvernance publique, aux théories des organisations, à la stratégie et à la finance. Par conséquent, il est nécessaire de situer chaque élément au sein de notre démarche de recherche afin de mieux cerner cette complémentarité.

f. Démarche globale de la recherche et annonce du plan

Pour synthétiser les différentes démarches méthodologiques et notre cadre conceptuel, nous allons utiliser le tableau tiré de David (2008a)[9].

Tableau 3 : Démarche de recherche en science de gestion selon David

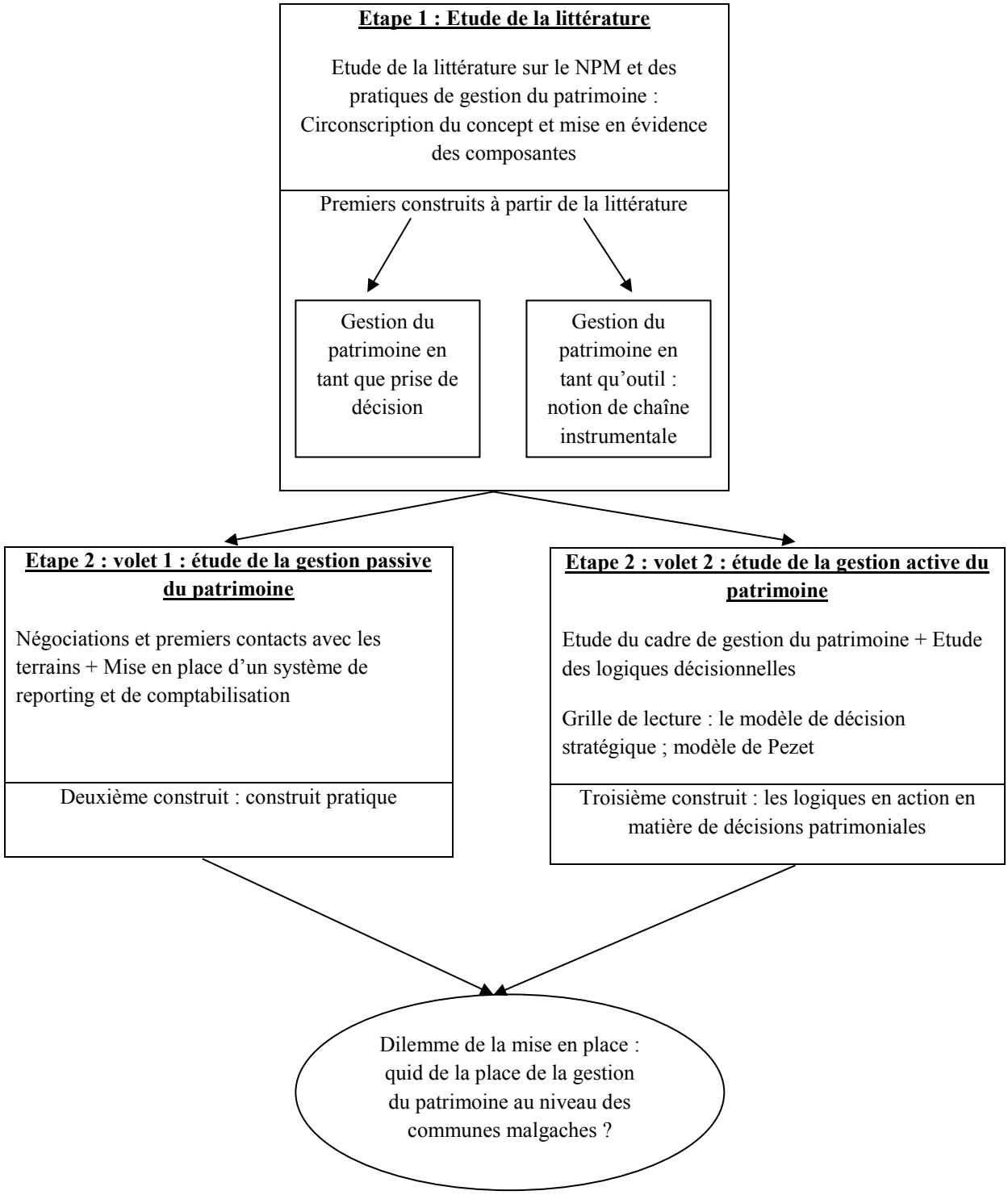
		Objectifs	
		Construction mentale de la réalité	**Construction concrète de la réalité**
Démarche	**Partir de l'existant (Observation des faits ou travail de groupe sur son propre comportement)**	**Case I : Observation participante ou non** Description de la logique décisionnelle au niveau des deux communes Grille de lecture : modèle de décision stratégique, modèle de Pezet	**Case IIb : Recherche-action** N.A
	Partir d'une situation ou d'un projet de transformation	**Case IIa : Conception en chambre de modèles et outils de gestion d'outil** Représentation de la gestion du patrimoine en tant que chaîne instrumentale	**Case III : Recherche-Intervention** Mise en place d'outil de suivi et comptabilisation Proposition d'amélioration des pratiques

Source : Adapté de David (2008a)

Les éléments de cette thèse sont représentés dans les trois cases de ce tableau (case I, case IIa et case III). Cette présentation suivant ce cadre n'est cependant pas suffisante pour rendre justice à notre démarche de recherche qui n'était nullement linéaire. Notre démarche de recherche est faite d'aller et retour entre le terrain et la littérature. Le schéma suivant illustre cet aller-retour.

[9] Pour David, les résultats d'une démarche de type recherche-intervention peuvent comprendre une représentation mentale des situations existantes (Case I), une conception ou adaptation d'outils et de dispositif organisationnels (Case II) et un pilotage du changement (Case II et III).

Schéma 2 : Démarche de recherche

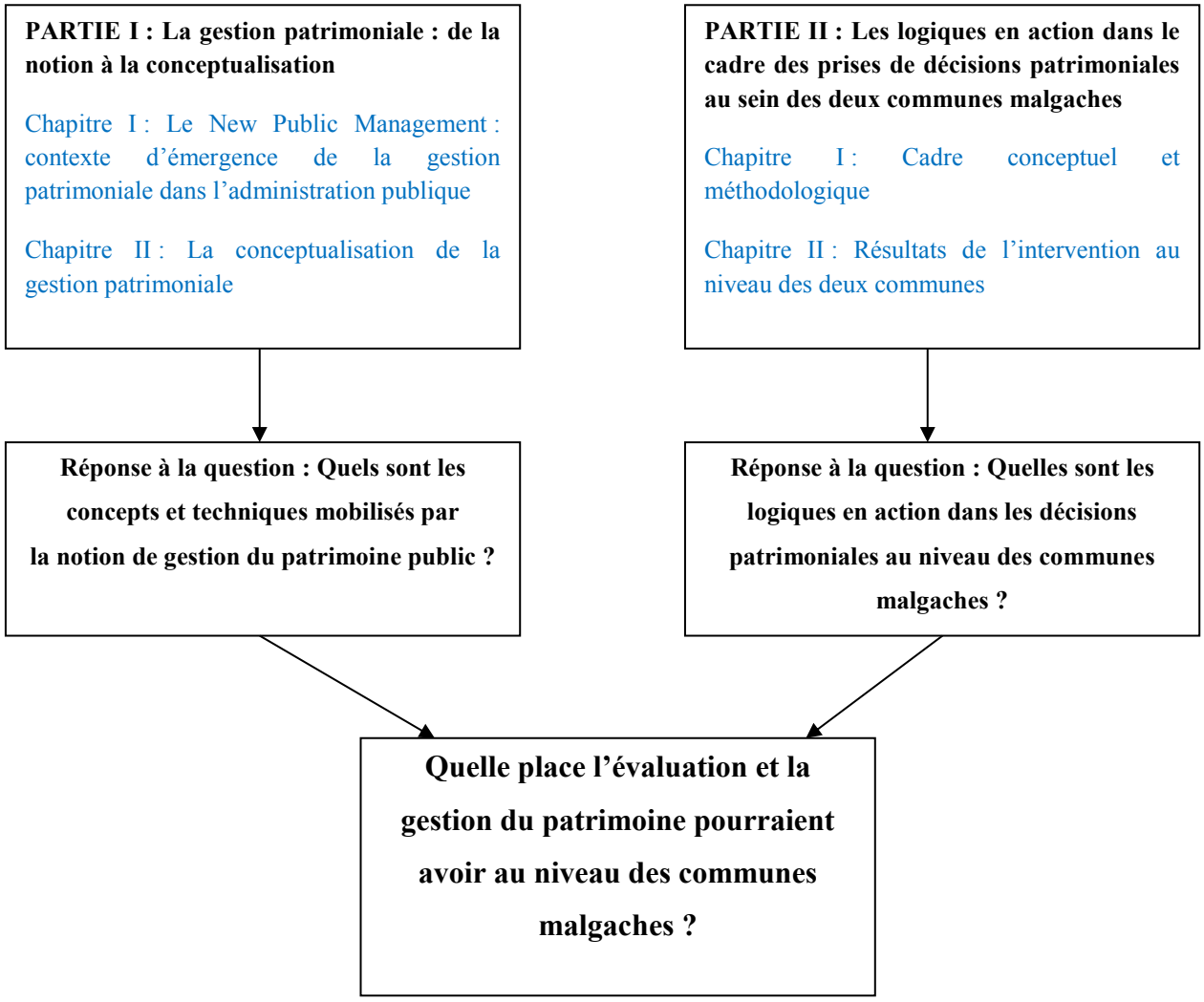


Suivant notre design de recherche susmentionné et notre démarche de recherche (schéma 2) notre travail se subdivise en deux parties.

La première partie reprend le premier élément de notre cadre conceptuel qu'est le *New Public Management* en vue de dégager notre premier construit théorique. Cette première partie de la

thèse cherche à comprendre en quoi consiste la gestion patrimoniale dans le secteur public et les concepts et techniques mobilisés par cette notion. Par la suite le deuxième élément de notre cadre conceptuel, la notion de chaîne instrumentale, sera mobilisé afin de représenter la gestion patrimoniale en tant qu'outil. Cette première partie se termine par l'étude de la gestion passive du patrimoine à travers la mise en place d'un outil de suivi du patrimoine au niveau de nos deux communes d'intervention.

La deuxième partie correspond à l'étude des logiques en action au niveau des deux communes d'intervention dans le cadre des décisions patrimoniales dans l'optique de déduire la place potentielle des outils de gestion du patrimoine. A cet effet, cette deuxième partie commence par la présentation des deux derniers éléments de notre cadre d'analyse, le modèle de décision stratégique et le modèle de Pezet, qui vont être utilisés à titre de grille de lecture. Après un exposé de notre démarche méthodologique, cette dernière partie se termine par la présentation de résultats obtenus.



Partie I
La Gestion patrimoniale : de la notion à la conceptualisation

« Les grandes révolutions naissent des petites misères comme les grands fleuves des petits ruisseaux » Victor Hugo (1987)

Cette citation de Victor Hugo (1987) exprime l'idée que toute réforme, tout changement naissent de besoins et d'attentes provoqués par des problèmes divers. Cette première partie de la thèse vise à comprendre les conditions qui ont favorisé l'émergence de la gestion patrimoniale au niveau de l'administration publique. La gestion patrimoniale n'est pas une réforme isolée, elle fait partie d'un mouvement de réformes plus global qu'est le *New Public Management* ou Nouvelle Gestion Publique (Kaganova et Mc Kellar cité par Phelps, 2009). Phelps (2009, p. 35) affirme que comme le *New Public Management*, « la gestion du patrimoine est un concept initialement développé dans le secteur privé et a été adopté par la suite par le secteur public pour devenir une discipline à part entière qui a ses propres règles ». À cet effet, le *New Public Management* constitue « un cadre contextuel » (Lande, Jones, et Portal, 2012) privilégié permettant de comprendre la naissance de la gestion patrimoniale au sein de l'administration publique.

C'est à partir de ce contexte que nous essayerons de définir et de circonscrire ce qu'est la gestion du patrimoine dans l'administration publique afin de répondre à la question suivante :

Quels sont les concepts et techniques mobilisés par la notion de gestion du patrimoine public ?

L'analyse de la littérature montre que la gestion patrimoniale peut être représentée comme une chaîne instrumentale (Acquier, 2007). Outre cette représentation de la gestion patrimoniale en tant que chaîne instrumentale, l'objectif de cette première partie de la thèse est d'identifier le mythe rationnel de la gestion du patrimoine c'est-à-dire la philosophie véhiculée par les outils de gestion formant cette chaîne instrumentale. Comme l'évoque Godelier (1996), un outil de gestion s'appuie toujours sur un projet de rationalisation. Ce projet de rationalisation représente l'apport potentiel attendu de l'adoption de cette chaîne instrumentale de gestion patrimoniale.

Dans cette optique, le premier chapitre revient sur « les origines intellectuelles et idéologiques » (Bezes, 2005) du *New Public Management* de même que ses causes primaires et secondaires. Par rapport à ces diverses causes, les réponses et solutions apportées par la gestion du patrimoine seront identifiées. Il sera à cet effet démontré que la gestion patrimoniale tient une place importante dans le projet de modernisation de l'administration publique véhiculé par le *New Public Management*.

Le second chapitre, à partir d'une revue de la littérature, vise à la conceptualisation et à la modélisation de la gestion patrimoniale. Cette modélisation permet notamment de rendre compte de la complexité de cette notion de gestion patrimoniale. Ce second chapitre se termine par une instrumentation d'une partie de ce modèle au sein de notre terrain d'étude.

PROBLEMATIQUE : Quelle place l'évaluation et la gestion du patrimoine pourraient avoir au niveau des communes malgaches ?

PARTIE I : La gestion patrimoniale : de la notion à la conceptualisation

Chapitre I. Le New Public Management : contexte d'émergence de la gestion patrimoniale dans l'administration publique

Section I. Genèse du NPM

Section II. Le NPM en tant qu'ensemble de réformes

Chapitre II : La conceptualisation de la gestion patrimoniale

Section I. Essai de définition

Section II. Conceptualisation

Section III. Mise en place de système de reporting et de comptabilisation

⇨ **Quels sont les concepts et techniques mobilisés par la notion de gestion du patrimoine public ?**

PARTIE II : Les logiques en action dans le cadre des prises de décisions patrimoniales au sein des deux communes malgaches

Chapitre I : cadre conceptuel et méthodologique

Section I. Elaboration du cadre d'analyse

Section II. Méthodologie : l'intervention comme principe

Chapitre II : Résultats de l'intervention au niveau des deux communes

Section I. Le contexte de l'étude : les facteurs périphériques de la prise de décision

Section II. Les six mini-cas

Section III. Analyse des cas au vu des travaux de Pezet (2000b ; 2002)

⇨ **Quelles sont les logiques en action dans les décisions patrimoniales aux niveaux des communes malgaches ?**

CHAPITRE I.
LE *NEW PUBLIC MANAGEMENT* : CONTEXTE D'ÉMERGENCE DE LA GESTION PATRIMONIALE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La gestion du patrimoine est née au milieu de plusieurs « renouveaux » (Bezes, 2005, p. 29) de la gestion publique. Ainsi, pour comprendre « l'impératif » (Bezes, 2005, p. 27) du recours à la gestion patrimoniale, il faut revenir à l'origine du *New Public Management*. Le but de ce chapitre est donc d'exposer la genèse de la gestion patrimoniale à travers l'étude du *New Public Management* représenté comme un ensemble de « mouvements propulsés par les praticiens en vue d'améliorer les pratiques du gouvernement et de l'administration publique » (Groot et Budding, 2008, p. 2). Les différents types de réformes inclus dans le champ du *New Public Management* « ont pour composantes essentielles, diverses formes de décentralisation de la gestion dans les services publics, un recours plus fréquent aux marchés et à la concurrence dans la prestation des services publics, et une plus grande importance accordée aux résultats, au rendement et à l'écoute de la clientèle » (Larbi, 1999, p. V). Cette transformation du secteur public a eu lieu à la fois sur les structures de l'appareil administratif, ses processus internes et la culture de ses agents (Visscher et Varone, 2004, p. 177).

L'initiative des réformes est attribuée au Royaume-Uni sous le gouvernement de Thatcher et aux États-Unis (Groot et Budding, 2008 ; Gruening, 2001). Au Royaume-Uni, la première vague de réformes, entreprise sous le slogan *Rolling Back the State*, a eu lieu de 1979 à 1986 et visait à la réduction des coûts, des gaspillages et des effectifs dans le secteur public britannique (Bezes, 2005, p. 28). Vu le succès des réformes au Royaume-Uni et aux États-Unis, plusieurs pays notamment ceux de l'OCDE les ont intégrées dans leurs programmes

(Gruening, 2001). Par la suite « aucune partie de la planète n'a échappé à l'impulsion de la réforme » (Kettl, 2005, p. 1). Ces différentes réformes sont souvent expliquées par les auteurs par une série de phénomènes : crises fiscales et économiques, changements dans le contexte politique, changements idéologiques, scandales politiques, quête de l'efficacité et de l'efficience, l'impulsion des agents de changements, effet de mode, etc.

Ce chapitre revient sur la genèse du *New Public Management* de même que les réformes qui le composent.

Section I. Genèse du *New Public Management*

Pour comprendre la genèse du *New Public Management* nous allons l'étudier premièrement comme étant une modalité de gouvernance publique c'est-à-dire une manière « d'organiser le fonctionnement de la partie opérationnelle de l'État » (Behn, 1998, p. 131). En effet, pour Visscher et Varone (2004, p. 179), l'avènement du *New Public Management* répond à une série de « grief de non-efficience porté à l'encontre de la bureaucratie wébérienne », il s'agit donc d'une nouvelle modalité de gouvernance publique. Ainsi le *New Public Management* opposerait à la gestion bureaucratique de l'administration publique, le management public. Urio (1998) parle même du *New Public Management* comme une débureaucratisation de l'État. Deuxièmement, toujours dans l'optique de comprendre le *New Public Management*, les facteurs à l'origine du passage de la bureaucratie au management public seront explicités.

§ 1. Le New Public Management comme modalité de gouvernance publique

Le *New Public Management* correspond à un passage d'une modalité plus traditionnelle à une autre plus moderne : le passage du *Public Administration* vers le *Public Management*.

1.1. Le Public Administration

Le *Public Administration* « se concentre sur la mise en place de procédures légales pour la conduite des programmes publics (…). Si ces procédures sont transparentes et suivies par les agents, l'efficacité sera atteinte » (Lane, 2005, p. 19). Cette définition du *Public Administration* de Lane donne une place importante à Max Weber qu'il dénombre comme étant un des auteurs essentiels au sein du courant du *Public Administration*. Cependant, outre Max Weber, deux autres auteurs ont également eu des influences significatives dans ce

courant du *Public Administration* à savoir Woodrow Wilson et Frederic Winslow Taylor (Behn, 1998 ; Lane, 2005).

D'après Behn (1998), les travaux de ces trois auteurs sont complémentaires et permettent de dresser l'édifice du *Public Administration.*

L'apport de Taylor, à travers son organisation scientifique du travail, est le concept de description des tâches dans les services publics ainsi que la mise en place de règlements, de lois et formules remplaçant les jugements individuels et personnels des travailleurs (Behn, 1998).

Pour ce qui est de Weber, la théorie de la bureaucratie ou l'organisation rationnelle qu'il a fondée a été reprise par le *Public Administration*. La bureaucratie pure a été vue comme la façon la plus optimale d'organiser le secteur public (Lane, 2005). L'organisation bureaucratique selon Weber vient de la combinaison d'un modèle rationnel de contrôle social[10] et d'un modèle hiérarchique d'autorité (Crozier, 2001). Les principes de la bureaucratie peuvent être résumés comme suit (Meyer, 2001) :

- une division horizontale du travail : les travaux sont spécialisés et les responsabilités sont strictement définies ;
- une division verticale du travail : il existe des niveaux hiérarchiques supérieurs et des niveaux hiérarchiques inférieurs. Les derniers sont subordonnés aux précédents, les deux devant rendre compte à la tête de l'organisation ;
- une distinction claire entre les obligations organisationnelles et les intérêts, obligations personnelles ;
- une importance accordée aux règles, aux règlements, aux procédures pour régir les mécanismes internes telles que la sélection et l'avancement des agents, et l'existence d'une équipe spéciale pour maintenir les règles et procédures ;
- un encouragement pour les dépôts de plaintes afin de contraindre la conduite des responsables : le non-respect de normes peut offrir des bases de plaintes et de recours ;
- une motivation des agents à travers le respect un système de carrières à vie et le statut acquis par le responsable.

[10] Le concept de contrôle social a été développé par Ross et qui fait référence à « un ensemble de règles et de normes auxquelles se conforment les individus, ou auxquelles les individus demeurent subordonnés pour le bien de l'ensemble » (Beaulieu, 2007)

La pierre apportée par Woodrow Wilson dans les fondements du *Public Administration* est la distinction entre les fonctions politiques et les fonctions administratives (Behn, 1998). Les politiques vont établir les plans et les orientations générales du secteur public alors que les administrateurs vont se charger de la mise en œuvre de ces plans d'une manière efficace. Cette proposition de Wilson répond aux problèmes de corruption survenus au sein de l'administration publique américaine (ibid.).

A partir de ces diverses contributions, les principes caractérisant le courant du *Public Administration* sont (Lane, 2005):

- la distinction entre le poste occupé et la personne physique ;
- la gouvernance publique doit être basée sur le respect des règles et procédures ;
- la séparation entre les fonctions politiques et les fonctions administratives ;
- la distinction stricte et radicale entre le secteur public et le secteur privé.

Parmi ces principes, c'est le second ainsi que le dernier qui ont été retenus par Hood (1995) comme étant ceux qui caractérisent le plus le *Public Administration.* Selon lui, ce sont ces deux principes que le *New Public Management* essaie de combattre et de dépasser. Cette rupture avec ces deux principes du *Public Administration* se trouve dans les principes du *New Public Management* proposés par Hood (1991, 1995). En effet, le *New Public Management* :

- abolit la frontière entre le secteur privé et le secteur public notamment à travers l'appropriation par ce dernier des idées et des outils jugés traditionnellement comme l'apanage exclusif des organisations à but lucratif ;
- impose aux agents de rendre compte des résultats et non seulement du respect des procédures (Hood, 1995).

Cependant, il faut noter que le *New Public Management* ne constitue pas une rupture avec tous les principes du *Public Administration* à l'instar de la séparation entre l'élaboration des décisions politiques et leur mise en œuvre qui va être reprise par le *New Public Management* (Groot et Budding, 2008).

1.2. Le Public Management

Le champ du *Public Management* est né dans les années 1970 (Gruening, 2001, p. 10). La transition du *Public Administration* vers l'approche du *Public Management* apparaît comme

un mouvement en réponse à l'augmentation des demandes d'efficience du secteur public (Lane, 1994, p. 139).

Ainsi pour Lane (1994), l'ascension des perspectives managériales se reflète dans l'augmentation de l'usage des valeurs tirées du marché dans le secteur public. Quant à Gruening (2001), il stipule que ce courant théorique avait pour base la transplantation de techniques et de styles du secteur privé vers le secteur public. Cette transplantation vers le secteur public peut être divisée en deux groupes.

Le premier, jugé par Gruening comme plus rationnel ou mécanique, consiste à transplanter dans le secteur public des styles de management et des instruments. Dans cette conception se trouve le budget base zéro, la direction par objectifs, les techniques de mesure de la performance ainsi que la comptabilité, le marketing du secteur public, la gestion stratégique. Cette conception a dominé le *Public Management* durant les années 1970 (ibid.).

La seconde approche consiste à transplanter dans le secteur public des styles et des instruments plus humanistes ou organiques (ibid.). Cette approche est inspirée des écrits de Peters et Waterman qui ont mis en évidence le fait que les entreprises qui réussissent le mieux n'utilisent pas des modèles rationnels de gestion mais des structures plus organiques, des stratégies humanistes et imaginent des cultures pour diriger leurs employés (ibid.).

Lane (1994, p. 144) résume les différences entre les deux courants de la gouvernance publique dans le Tableau 4.

D'après Lane (1994), dans le *Public Management,* l'efficacité est considérée comme beaucoup plus importante que le respect des règlements, l'efficacité est au-dessus de la légalité, l'adaptation et la flexibilité sont plus vitales que l'anticipation et la responsabilité. Dans le cadre de la bureaucratie, tous les cas possibles sont envisagés et des procédures sont mises en œuvre pour traiter chaque cas (Meyer, 2001). De ce fait, il faut mettre en place des responsabilités strictes et anticiper tous les cas possibles. La bureaucratie est alors efficace dans les conditions générales anticipées par les règles et les procédures mais inefficace dans des circonstances ne pouvant pas être anticipées : « La bureaucratie peut être en opposition à l'innovation » (Meyer, 2001). C'est à cet effet que le *Public Management* oppose l'adaptation et l'innovation en lieu et place de l'anticipation et l'uniformisation.

La différence entre le *public administration* et le *public management* est aussi vue au niveau du contrôle (Bezes, 2005, pp. 32-33) : les contrôles de régularité font place à des contrôles d'efficacité (confrontation des objectifs affichés et des résultats obtenus) et d'efficience (confrontation des moyens utilisés et des résultats atteints, comparaison avec d'autres systèmes privés ou étrangers).

Tableau 4 : Les caractéristiques opposant la bureaucratie administrative au management public

Courant du *Public Administration*	Courant du *Public Management*
Règlements	Objectifs
Respect des procédures	Efficacité
Anticipation	Adaptation
Responsabilité	Direction
Uniformisation	Innovation
Transparence sur les procédures	Secret
Manifestation des mécontentements via les dépôts de plaintes (protestation)	Manifestation des mécontentements via la défection[11]
Contrôle de légalité	Contrôle de l'efficacité
Ce qui motive les agents : Vocation	Ce qui motive les agents : Intérêt personnel
Intérêt public	Profit

Source : Traduit et adapté de Lane (1994, p. 144)

A travers le *New Public Management*, nous assistons au passage de la bureaucratie vers une version moderne de la gouvernance publique. Néanmoins, d'où vient ce « besoin d'une nouvelle manière de conduire les affaires, un nouveau paradigme pour gérer l'Etat » ? (Behn, 1998, p. 131). Le paragraphe suivant identifie les facteurs qui ont déclenché cette transformation.

§ 2. Les facteurs déclencheurs des réformes

Borins (cité par Hope, 2001) stipule que le *New Public Management* répond à différentes réalités rencontrées ces dernières décennies telles qu'un secteur public trop important et dépensier, le besoin d'utiliser les nouvelles techniques d'informations pour améliorer l'efficience de l'administration, la demande de service public de qualité, la recherche d'épanouissement personnel et de satisfaction au travail des agents du secteur public. Ces causes se retrouvent dans les écrits de Larbi (1999) qui, néanmoins, fait une nuance entre les

[11] Ici, Lane (1994) utilise la typologie des réactions individuelles au mécontentement (Bajoit, 1988) comprenant la défection ou *exit,* la protestation ou *voice* et la fidélité ou *loyalty*. Pour Bajoit (1988, p. 328) la défection correspond à une relation de fuite pouvant se manifester à travers la rupture de la relation sociale tandis qu'en ayant recours à la protestation, l'individu reste mais cherche à réduire ou à supprimer ses mécontentements en essayant de changer le système d'interaction de l'intérieure. Pour Dunleavy (1994) la protestation peut prendre beaucoup d'autres formes comme le lobbying.

différents facteurs à l'origine du *New Public Management* dans les pays développés et ceux propres aux pays en voie de développement (Tableau 5). De cette analyse, il ressort un facteur commun aux pays développés et en voie de développement : les crises financières et économiques des années 1970 et 1980.

Tableau 5 : Synthèse des facteurs ayant influé sur les réformes de l'administration publique

Pays développés	Pays en voie de développement
Crise économique et fiscale des années 1970 et 1980	Crise économique et fiscale d'une plus grande ampleur, croissance de l'endettement dans les années 1970 et 1980
Recherche de l'efficacité et de l'efficience des services publics	Les conditions d'ajustement structurel imposées par le FMI et la Banque Mondiale pour l'accord de crédits, efforts de réduire des déficits publics et de redresser la balance des paiements
Influence des idéologies néolibérales	Ajustement structurel et libéralisation économique dans les années 1980 et 1990, efforts de réduire la taille et le rôle du gouvernement
Changement dans le contexte politique	Instabilité politique, échec des institutions publiques et la nécessité de les réformer et d'améliorer leur capacité, effondrement du communisme, besoin d'une bonne gouvernance, pressions des bailleurs
Développement des technologies de l'information	Étude des expériences des pays développés, transfert de politique
Croissance et rôle d'un réseau de consultants internationaux en gestion qui croient au *New Public Management*	Assistance technique et influence des consultants internationaux en management

Source : Traduit de Larbi (1999, p. 11)

L'influence des idéologies néolibérales[12] postulée par Larbi (1999) ne constitue pas en tant que telle une cause de l'avènement du *New Public Management* mais a orienté les modalités de mise en œuvre des réformes, par exemple par l'utilisation des mécanismes de marché pour améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics (Lane, 2005). L'idéologie néolibérale constitue alors une nouvelle approche dans la gestion des affaires publiques afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des gouvernements (ibid.). Selon Urio (1998, p. 78) « il est incontestable que le renouveau de la pensée libérale a fortement influencé la réflexion des adeptes de la NGP[13] ». Ces idéologies néolibérales font référence à la théorie néoclassique et à la théorie des choix publics (Dioubaté, 2009).

Les travaux de Larbi (1999) permettent également de mieux cerner les mécanismes à l'œuvre dans les pays en voie de développement. Ainsi, il apparaît que ce sont les facteurs institutionnels, renforcés par les difficultés rencontrées par le gouvernement, qui ont influencé

[12] Pour Bernard Guerrien , l'idéologie néolibérale ou politique néolibérale dérive des théories néoclassique tout comme l'idéologie libérale dérive de la théorie classique (Matisse, 2002)
[13] NGP : Nouvelle Gestion Publique, traduction française du *New Public Management*

le plus l'implantation du *New Public Management*. Les organisations telles que la Banque mondiale et le FMI ont joué des rôles importants dans cette appropriation du *New Public Management* par les pays en voie de développement à travers les programmes d'ajustement structurel. L'adoption des réformes issues du *New Public Management* par les pays en voie de développement met donc en jeu un phénomène d'isomorphisme au sens de DiMaggio et Powell (1983). Les crises économiques et financières dans ces pays et l'intervention de la Banque Mondiale sont les causes primaires des réformes dans le secteur public des pays en voie de développement. Pour Dioubaté (2009, p. 76), l'application des programmes d'ajustement structurel est liée à l'adhésion de la Banque mondiale et du FMI à la théorie classique, à la théorie néo-classique et à la théorie des choix publics (Schéma 3) afin d'adopter une vision individuelle de l'Etat[14].

2.1. Les facteurs déclencheurs des réformes dans les pays développés

2.1.1 Les crises économiques et fiscales

Ketll (2006, p. 313) affirme que le *New Public Management* « donne des diagnostics fondamentaux sur l'émergence des problèmes des pays développés : une demande accrue des citoyens en matière de services publics et leur réticence à payer pour cela ». Dans ce cas, le *New Public Management* répond à des problèmes pratiques survenus dans l'administration publique.

L'histoire du *New Public Management* commence alors par les crises financières et fiscales qu'ont traversé beaucoup d'Etats dans les années 1970 et 1980 notamment le Royaume-Uni et les Etats-Unis (Groot et Budding, 2008 ; Gruening, 2001 ; Larbi, 1999).

Urio (1998) fait référence à l'augmentation du coût de fonctionnement de l'Etat, qui amène selon lui à demander beaucoup plus aux contribuables et aux entreprises. Cependant, l'Etat n'était plus dans la possibilité d'augmenter ses rentrées d'argent en fonction des dépenses car face à la détérioration des services publics, les particuliers et les entreprises se soustraient à l'impôt (Banque mondiale, 1997). C'est ce fossé entre les entrées de fonds et les dépenses de l'Etat que O'Connor désigne par le terme de crise fiscale (Gordon, 1998). L'augmentation de

[14] Pour les théoriciens de l'administration, deux visions de l'Etat s'affrontent compte tenu des fonctions qu'il assume et les relations entre l'Etat et les individus : une vision individuelle et une vision organique (Schéma 3). Dans la vision individuelle, l'Etat est formé par un ensemble d'individu ayant chacun ses propres intérêts et agissant chacun d'une manière autonome. Le rôle de l'Etat est donc limité à ses fonctions régaliennes laissant à chacun la tâche de maximiser ses propres fonctions d'utilité.

l'endettement est la suite logique de cette crise fiscale et il peut arriver qu'une partie croissante des dépenses de l'Etat est seulement utilisée pour payer les intérêts des dettes (Urio, 1998). Ceci amène à réfléchir sur la manière de réduire et de contrôler les dépenses publiques (Larbi, 1999). Ce remède est alors incarné par le *New Public Management*.

Cette nécessité influe sur la quête de l'efficacité dans la délivrance de services publics : faire beaucoup avec moins ou offrir des services publics de qualité mais à moindre coût d'où le slogan américain de l'époque : *« A Government that Works Better, and Costs Less »* (Gore, 1995). Ceci amène à être plus vigilant dans l'utilisation des ressources publiques, y compris les immobilisations.

Cette difficulté à augmenter les revenus des impôts va aussi entraîner une nouvelle conception des immobilisations publiques en tant que sources de revenus alternatifs (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000).

Le *New Public Management* a donc comme finalité de réduire les dépenses publiques, d'améliorer la qualité des services publics, de rendre les opérations publiques plus efficientes et de s'assurer que les politiques publiques sont efficaces (Pollitt et Bouckaert, 2000).

2.1.2 Changements idéologiques et politiques

S'il est vrai que les pressions pour réformer l'administration publique se sont faites sentir en raison de la crise financière et économique, il faut noter que les changements politiques opérés dans les pays développés à l'exemple du Royaume-Uni, des Etats-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont aussi joué un rôle important dans le déclenchement de la réforme (Larbi, 1999).

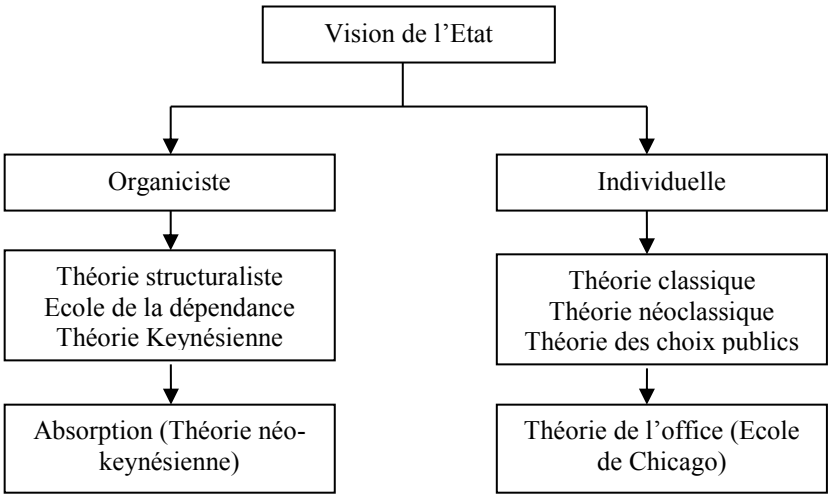
D'après Bezes (2005, p. 29), « la victoire au Royaume-Uni, aux Etats-Unis ou au Canada de leaders politiques néoconservateurs (Thatcher au Royaume-Uni, Reagan aux Etats-Unis), issus de la nouvelle droite conduisait au développement de programmes concernant l'administration qui valorisent la réduction des dépenses publiques, les privatisations, et plus largement le retrait de l'Etat ». Ces programmes sont influencés par les idéologies néolibérales selon lesquelles, le rôle de l'Etat se limite au maintien des conditions-cadres nécessaires au fonctionnement du marché et toute activité ne relevant pas de cette fonction de soutien au marché doit être privatisée (Urio, 1998). L'introduction des mécanismes de marché dans la gestion des affaires publiques doit permettre l'optimisation de la gestion publique :

« le marché y est vu comme une allocation effective des ressources, un mécanisme efficace de coordination, un processus rationnel de prise de décision et en sus, encourage la débrouillardise et l'entreprise » (Lindblom cité par Larbi, 1999).

Ces différentes conceptions trouvent leurs origines dans la théorie classique, la théorie néoclassique et la théorie des choix publics. Ces théories apportent une vision de l'Etat en tant qu'ensemble d'individus ayant des intérêts et des rationalités propres et de ce fait, le rôle de l'Etat est de permettre à ces individus de poursuivre leur intérêt personnel sous certaines conditions (Dioubaté, 2009).

Ces deux visions de l'Etat, organiciste et individuelle, correspondent respectivement à la vision de l'Etat-providence et la vision de l'Etat-gendarme d'Adam Smith.

Schéma 3 : Vision de l'Etat et théories rattachées



Source : Dioubaté (2009, p. 78)

La vision organiciste de l'Etat, qui peut remonter à Aristote, s'explique à travers une métaphore du corps humain (Millon-Delsol, 1992) : la société est comme l'organisme humain composé par un ensemble d'organes (les individus) et où l'Etat est alors vu comme le cerveau. Cette analogie renvoie donc premièrement aux liens de dépendances et les liens de nécessités qui existent entre l'Etat et les individus (Baume, 2002). Deuxièmement, tout comme le cerveau, l'Etat régule et coordonne les activités de l'organisme entier pour l'intérêt général.

Néanmoins, à partir de la vision individuelle de l'Etat, les fonctions de l'Etat sont vues différemment. La théorie classique affirme que les rôles assignés à l'Etat sont d'assurer la

sécurité de la nation contre les agressions extérieures, d'établir une justice interne afin de garantir les libertés économiques concurrentielles (Dioubaté, 2009, p. 79). Il s'agit de l'Etat minimal ou gendarme.

Pour la théorie néoclassique, le postulat le plus important est celui selon lequel l'intervention de l'Etat dans la sphère économique nuirait à celui-ci car elle bloquerait la relation de l'équilibre et de l'optimalité (ibid.).

La théorie des choix publics est un courant de recherche qui applique les techniques et les analyses de l'économie moderne pour étudier les processus politiques (Engelen, 2007). Prix Nobel de 1986, James Buchanan est toujours cité comme étant le fondateur de la théorie des choix publics. Pour la théorie des choix publics, l'Etat est un ensemble d'individu et d'institutions où ont lieu les stratégies d'individus (Delorme et al. cités par Dioubaté, 2009). La base de cette théorie des choix publics est le constat de l'homme en tant que homo œconomicus : il est motivé par l'accomplissement de certains objectifs (rationalité instrumentale), il est incité à atteindre ses propres intérêts (préférence égoïste) et est détaché de son environnement social, culturel et institutionnel (Engelen, 2007). Ainsi, l'arène politique peut être vue comme un marché sur lequel les hommes politiques et les bureaucrates de l'administration publique apparaissent comme des agents économiques qui essaient de satisfaire leurs propres intérêts (Dioubaté, 2009). Zafirovski (2001, p. 670) affirme que « pour la plupart des théoriciens des choix publics, la vie politique est un marché où interagissent les élus et les citoyens qui, comme les entreprises et les consommateurs, poursuivent leurs propres intérêts s'ils sont rationnels ».

La théorie des choix publics apporte aussi une critique à la bureaucratie en stipulant que les contraintes pesant sur le comportement des individus sur le marché sont plus efficaces que celles pesant sur la bureaucratie et les hommes politiques (Dioubaté, 2009). C'était un des points soulevés dans la critique de la bureaucratie administrative : elle manque de mesures incitatives, ce qui est la base de l'augmentation des coûts de l'administration (Larbi, 1999). Pour y remédier, il faut mettre en place des mécanismes permettant une mise en corrélation des intérêts personnels avec les intérêts sociaux (Dioubaté, 2009) :

- l'introduction de la concurrence intra et inter services publics et avec le secteur privé ;
- la réduction de l'asymétrie d'information par une fourniture massive d'informations ;
- la décentralisation des services publics.

Ces recommandations de la théorie des choix publics se retrouvent dans les réformes contenues dans le *New Public Management*.

Un dernier apport de la théorie des choix publics est le concept de *rent seeking.* En effet, selon ce concept, l'intervention de l'Etat n'est jamais neutre mais peut être influencée par des groupes de pressions qui veulent maximiser leurs propres intérêts (Dioubaté, 2009). Ceci justifie de limiter le rôle de l'Etat dans l'économie.

Face aux difficultés financières et économiques rencontrées dans les années 1970 et 1980, l'idéologie néolibérale et sa vision individuelle de l'Etat ont influencé les politiques des pays développés menées par des gouvernements pro-réformes. De ce fait, ce sont les recommandations de la théorie néoclassique et de la théorie des choix publics qui ont été mises en œuvre dans le cadre du *New Public Management*.

2.1.3 Le développement des technologies de l'information

Hood affirme que la technologie, et en particulier la technologie de l'information, a toujours été vue comme étant une force importante dans la transformation des sociétés contemporaines (Lapsley, 2009, p. 9). A cet effet, le développement des technologies de l'information constitue un facteur qui a facilité les réformes de l'administration publique en donnant les outils et les structures pour la réussite de ces réformes notamment pour que la décentralisation soit effective (Green cité par Larbi, 1999). Ces systèmes d'informations permettent de procéder à des contrôles à distance (Bezes, 2005).

2.1.4 Rôles des consultants internationaux en management

Les consultants en management ont joué un rôle continu et important dans la réflexion et la recherche de moyens pour moderniser et transformer le secteur public (Lapsley, 2009). Pour Larbi (1999), la globalisation des réformes aux sein du *New Public Management* a été effectuée par des agents de changement formés par des consultants internationaux en management, les firmes d'audit et de comptabilité et les institutions financières internationales (la Banque mondiale et le FMI). Ces agents de changement et notamment les consultants internationaux en management, ont joué un rôle important dans le *packaging*, la vente et la mise en place des techniques constituant le *New Public Management* (Greer cité par Larbi, 1999).

2.2. Les facteurs déclencheurs des réformes dans les pays en voie de développement

Ayant eu son origine dans les pays anglo-saxons (le Royaume-Uni et les États-Unis), le *New Public Management* a été adopté par beaucoup d'autres pays dont ceux de l'Afrique.

Dans son article de 2001, Hope revient sur les facteurs qui ont, selon lui, promu l'adoption du *New Public Management* au sein des pays de l'Afrique Sub-saharienne. Ces différents facteurs se trouvent aussi dans le tableau proposé par Larbi (1999) pour synthétiser les facteurs influençant les réformes dans les pays en voie de développement (Tableau 5). Ces différents facteurs peuvent être scindés en deux :

- les facteurs primaires, à savoir les crises financières et économiques que ces pays ont subies entraînant l'intervention des institutions financières internationales ;
- les facteurs secondaires, à savoir l'instabilité politique ainsi que la complexité des mécanismes institutionnels en Afrique qui ont renforcé les besoins de réformes.

2.2.1 Les facteurs primaires

Hope (2001) affirme que le premier facteur, celui qui est le plus important, est la crise économique et financière que l'Afrique subsaharienne a traversée depuis les années 1970. A cette période, l'Afrique était accablée par des dettes, les dépenses publiques étaient trop importantes et la situation économique était préoccupante et nécessitait une intervention de l'État (Hope, 2001). La manifestation de cette crise économique et financière pour les pays en voie de développement se trouve dans les travaux de Duruflé (1988) et plus récemment dans les travaux de Dioubaté (2009).

Pour résumer, cette crise a été causée par l'augmentation du prix du pétrole (les deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979) et des importations, la chute des prix des matières premières agricoles, la hausse des taux d'intérêts et la détérioration de la balance des paiements, et finalement l'augmentation des charges qui incombent à l'Etat tels que l'éducation, les besoins sociaux et l'emploi (Dioubaté, 2009 ; Duruflé, 1988).

Les deux chocs pétroliers ont entraîné une mouvement inflationniste mondial ainsi qu'une augmentation significative des revenus des pays de l'OPEP (Dioubaté, 2009). De 1975 à 1980, une grande partie de ces sommes (120 milliards de $) a été déposée dans les fonds de dépôt au sein des banques occidentales (Dioubaté, 2009). Cette surliquidité des banques

occidentales coïncide avec les besoins des pays en voie de développement de financement afin de combler les détériorations des termes de l'échange, de réaliser d'important projet d'investissement et d'atténuer les conséquences de l'envolée des prix du pétrole. C'est cette période que Duruflé (1988) désigne par « l' économie d'endettement international ». Au début les taux réels de ces prêts étaient minimes mais par la suite les taux ont augmenté jusqu'à un niveau tel que le service de la dette est plus grand que la dette elle-même (Dioubaté, 2009). Surendettés, victimes de la chute des cours de matières premières et ne pouvant plus couvrir les exportations, les pays en voie de développement se sont enlisés dans une crise économique et financière.

L'aide de la Banque mondiale et du FMI a été inévitable pour ces pays en voie de développement car (Dioubaté, 2009, p. 72) :

- seules ces deux institutions financières ont la capacité de débloquer des tranches de crédit en devises fortes et d'offrir des expertises aux pays demandeurs ;
- les accords de rééchelonnement de la dette avec les créanciers publics et privés sont dans la majeure partie des cas subordonnés à un accord préalable du FMI qui impose la mise en place et l'adoption des programmes d'ajustement structurel.

C'est pour cela que Hope (2001, pp. 123-124) note que « la majorité des ajustements structurels et les mesures de libération économique ainsi que la restructuration des États Africains qui sont intervenues dans les années 1980 résultent des influences internationales » ; ce qui fait de la Banque mondiale et du FMI des agents de changement (Larbi, 1999). Les programmes d'ajustement structurel vont mettre l'accent sur la réduction des déficits publics et réorienter vers un *« Minimal State »* à travers la réduction de la taille, des coûts et des responsabilités du secteur public (Grindle cité par Larbi, 1999). Ces programmes d'ajustement structurel, soutenus à la fois par les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds se sont inspirés fortement des idéologies néolibérales.

Les principes contenus dans ces programmes d'ajustement structurel sont les suivants (Dioubaté, 2009) :

- discipline budgétaire ;
- redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques ;
- réforme fiscale ;

- libéralisation des taux d'intérêt ;
- taux de change compétitifs ;
- libéralisation du commerce ;
- libéralisation des investissements directs étrangers ;
- privatisation ;
- règlementation et droits de propriétés ;

Madagascar, comme la plupart des pays africains a été la proie de crises économiques et financières dans les années 1970 et 1980. Pour Duruflé (1988), une phase de surinvestissements (1978-1979) financée par des dettes conjuguées avec le retournement de l'environnement international ont été fatals à Madagascar. De même, le faible dynamisme agricole ainsi que la faiblesse des exportations ont largement entamé la balance de paiement. En conséquence, dans les années 1980, Madagascar se voit contraindre d'adopter le programme d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale pour pouvoir bénéficier des aides internationales.

2.2.2 Les facteurs secondaires

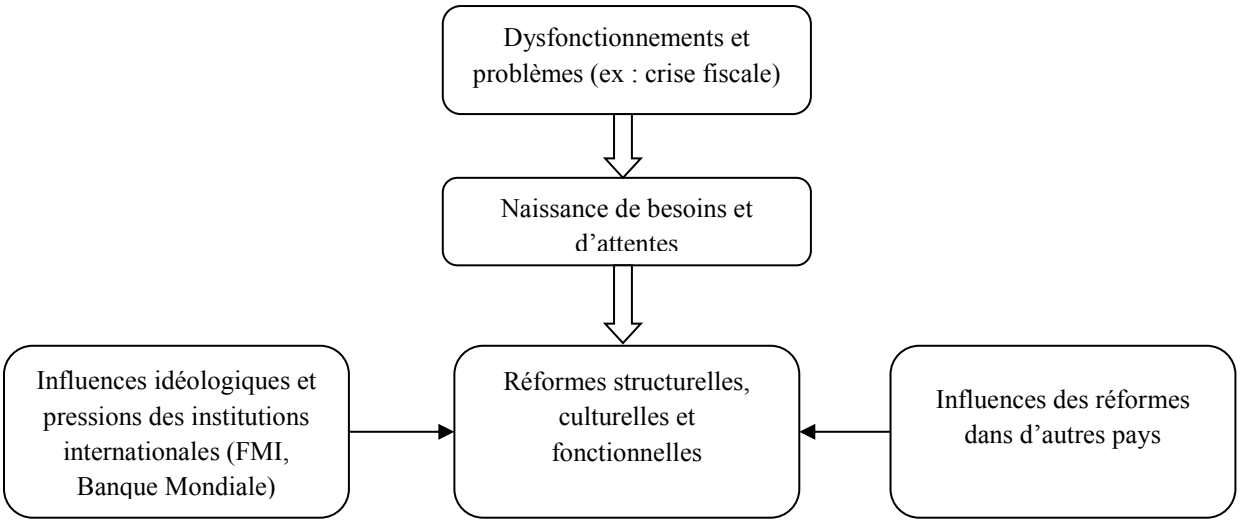
Le premier facteur secondaire fait référence à l'instabilité politique de nombreux pays africains qui sollicitent la transformation de l'administration en vue de créer un système de gouvernance, d'inventer des institutions plus démocratiques, de promouvoir la société civile et d'améliorer les relations avec les citoyens (Hope, 2001, p. 123 ; Larbi, 1999).

Le second facteur secondaire est la complexité des mécanismes institutionnels en Afrique. On attend alors du *New Public Management* qu'il améliore l'aptitude et la capacité du gouvernement dans la gestion stratégique et la mise en application des politiques publiques[15] (Hope, 2001).

C'est en tenant compte de ses origines et de ses influences théoriques que la définition suivante du *New Public Management* peut être donnée : c'est un ensemble de réformes affectant le fonctionnement, la structure et les cultures du secteur public ; causé par des dysfonctionnements et des problèmes pratiques et influencé par plusieurs idéologies.

[15] Ici la gestion stratégique correspond au processus de fixation des politiques publiques ainsi que la communication de ces politiques à l'ensemble de l'administration publique.

Schéma 4 : Vision synthétique du New Public Management



Source : auteur

Les dysfonctionnements permettent de comprendre pourquoi le secteur public est reformé. Les influences idéologiques ont un impact sur les modalités de la mise en œuvre de la réforme et le périmètre des réformes. Enfin, les pays engageant des réformes étudient préalablement celles mises en place dans des pays similaires ou des pays avec lesquels ils entretiennent des liens économiques, financiers ou historiques.

Sur le contenu et le périmètre des réformes, deux analyses s'affrontent :

- celles qui conçoivent le *New Public Management* en tant qu'outil : « le *New Public Management* n'est rien de plus qu'un ensemble d'outils de gestion vu comme pouvant convenir au secteur public » (Jones cité par Caperchione, 2006, p. 7) ;
- celles qui conçoivent le *New Public Management* comme un processus ou une philosophie des réformes : « le *New Public Management* ne décrit pas ce qui doit être fait dans la réforme du secteur public mais recommande une nouvelle approche si le gouvernement veut améliorer l'efficience dans la délivrance des services » (Lane, 2005, p. 8) .

La section I a identifié les dysfonctionnements qui ont été à l'origine du *New Public Management* de même que ses influences (Schéma 4). Ceci nous amène à voir les différentes réformes au sein du *New Public Management*.

Section II. Le *New Public Management* en tant qu'ensemble de réformes

Les différentes réformes caractérisant le *New Public Management*, y compris la gestion patrimoniale, répondent aux besoins et attentes causés par les dysfonctionnements rencontrés. Dans ce qui suit, nous allons nous intéresser à ces différentes réformes caractérisant le *New Public Management* en mettant l'accent sur les évolutions au niveau de la comptabilité.

§ 1. Les différentes réformes caractérisant le New Public Management

Le *New Public Management* peut être apprécié comme étant une rupture avec certains principes du *Public Administration.* Cette rupture se reflète dans les sept principes du *New Public Management* que Hood a proposé en 1991 (Guenoun, 2009 ; Hood, 1991) :

- une gestion confiée aux hommes de terrains (Guenoun, 2009, p. 64) ;
- une mesure de la performance ;
- une gestion axée sur les résultats ;
- une fragmentation de l'administration en diverses unités plus maniables et plus flexibles ;
- une introduction de la compétition au sein du secteur public et entre public et privé ;
- une importation des outils de gestion du secteur privé ;
- une plus grande parcimonie dans l'utilisation des ressources.

Outre Hood, plusieurs autres auteurs tels que Pettigrew (1997), Urio (1998), Mönks (1998), Gruening (2001), Visscher et Varone (2004) ont aussi énoncés d'autres principes caractérisant le *New Public Management*. Le Tableau 6 synthétise ces principes et les relie aux dysfonctionnements à l'origine du *New Public Management*.

Les différentes réformes au sein du secteur public font référence à différents principes. Pour répondre au manque de ressources financières ainsi qu'aux problèmes causés par les crises financières et fiscales, le *New Public Management* propose de réduire la taille de l'administration publique et de se concentrer ainsi sur ses fonctions régaliennes en ayant recours à la privatisation. Toujours dans cette optique d'économie, une grande parcimonie est préconisée dans l'utilisation des ressources publiques (par exemple, pour ce faire, l'administration a recours à des coupes budgétaires). Les contrôles financiers sont là pour surveiller l'utilisation des deniers publics.

Pour faire face aux manques d'efficacité, la décentralisation et la fragmentation ont été proposées, ceci dans le but d'atteindre une meilleure flexibilité (Mönks, 1998 ; Visscher et Varone, 2004). Néanmoins, la décentralisation entraîne la nécessité d'un contrôle à distance et d'une mesure de la performance. Toujours dans l'optique d'améliorer la performance, sont introduits des outils de gestion du secteur privé, dont l'efficacité a déjà été prouvée, vers le secteur public.

Pour pallier le manque de qualité, une nouvelle philosophie a été instaurée, l'orientation vers la clientèle.

Tableau 6 : Les principes caractérisant le *New Public Management*

Dysfonctionnements	Réponses du *New Public Management*/ Principes
Crise financière / crise fiscale	- Fragmentation de l'administration publique afin de réduire sa taille (Hood, 1991 ; Mönks, 1998 ; Pettigrew, 1997 ; Urio, 1998 ; Visscher et Varone, 2004) ; - Parcimonie dans la gestion des ressources (Hood, 1991 ; Urio, 1998) y compris les coupes budgétaires (Gruening, 2001) ; - Facturation des services aux usagers (Gruening, 2001) - Importation des outils de gestion du secteur privé (Hood, 1991) ; - Primauté du contrôle financier et généralisation des audits (Urio, 1998)
Inefficacité de l'administration publique : au niveau service et au niveau politique	- Fragmentation de l'administration publique afin de réduire sa taille (Hood, 1991 ; Mönks, 1998 ; Pettigrew, 1997 ; Urio, 1998 ; Visscher et Varone, 2004) ; - Gestion confiée aux hommes de terrains (Hood, 1991 ; Urio, 1998) ; - Séparation entre décision stratégique et décision opérationnelle (Mönks, 1998 ; Urio, 1998 ; Visscher et Varone, 2004) - Gestion axée sur le résultat et mesure de la performance (Gruening, 2001 ; Hood, 1991 ; Urio, 1998) ; - Introduction de la compétition au sein de l'administration publique (Gruening, 2001 ; Hood, 1991 ; Mönks, 1998 ; Visscher et Varone, 2004) - Décentralisation (Gruening, 2001 ; Mönks, 1998 ; Pettigrew, 1997 ; Urio, 1998 ; Visscher et Varone, 2004) - Importation d'outils de gestion du secteur privé (Hood, 1991)
Manque de qualité	- Orientation des services vers les clients (Mönks, 1998 ; Pettigrew, 1997 ; Urio, 1998 ; Visscher et Varone, 2004) et vers les citoyens (Mönks, 1998 ; Visscher et Varone, 2004)

Source : auteur

Néanmoins, l'application de ces principes ne s'effectue pas de la même manière dans le monde entier entraînant différents modèles de *New Public Management*. L'existence de ces différents modèles renforce l'idée selon laquelle le concept de *New Public Management* est à caractère fuyant et multiforme (Urio, 1998) et qu'il n'existe pas de modèle unique de *New*

Public Management (Lapsley, 2009 ; Mathiasen, 1999 ; Mönks, 1998). Cependant, ces différentes transformations qu'a subies l'administration peuvent être regroupées suivant trois perspectives à savoir les transformations structurelles, les transformations fonctionnelles et les transformations culturelles (Tableau 7).

Tableau 7 : Les transformations du secteur public en accord avec le *New Public Management*

	Réformes
Transformations structurelles	- Décentralisation - Privatisation - Réduction de la taille de l'administration publique - Séparation entre pouvoir politique et gestion opérationnelle - Réduction de la hiérarchie
Transformations fonctionnelles	- Coupes budgétaires - Introduction de mécanismes de marchés (interne ou externe) - Reporting et Audit de la performance - Attribution d'outil de management du secteur privé
Transformations culturelles	- Culture de résultats - *Accountability* [16]

Source : auteur

§ 2. Les implications des réformes sur la comptabilité

Selon Caperchione (2006), l'introduction du *New Public Management* a eu des impacts sur la comptabilité (passage à une comptabilité patrimoniale et d'exercice), le budget à travers la rationalisation budgétaire, l'enregistrement des opérations (utilisation de la partie double), les rapports financiers et les informations sur la performance des entités publiques (à destination interne ou externe). Le système d'information comptable se voit ainsi attribué un rôle important dans la mise en place effective et réussie des réformes contenues dans le *New Public Management* (Norman cité par Galera et Bolivar, 2007 ; Pina et Torres, 2003). Par exemple, les nouveaux principes tels que la transparence sur le coût et la qualité des services publics posent des défis aux systèmes budgétaires et financiers (Visscher et Varone, 2004, p. 184).

Les réformes mises en place dans le cadre du *New Public Management* amènent à introduire la gestion et le contrôle de la performance. En effet, la mesure de l'efficience nécessite la

[16] Hermet (1996) affirme que *l'Accountability* n'a pas son équivalence qui en rend toutes les nuances en français. Pour lui *l'Accountability* peut avoir un double sens : l'obligation pour les personnes qui exerce le pouvoir de rendre compte de leurs actions et les dispositifs pratiques établis dans le but d'assurer la correspondance des valeurs assumées par le peuple ou toute autre fraction du corps politique et de celles de leurs mandataire . La première vision de l'*Accountability* énoncée par Hermet est aussi retrouvée chez Sinclair qui la définit comme une relation dans laquelle chaque partie est tenue d'expliquer et de rendre compte de ses actes (Sinclair, 1995a)

connaissance du coût complet des biens et services produits par l'administration et de mettre en place des prix de cessions internes (Robinson, 1998). Cependant, la comptabilité de caisse ne peut pas fournir des informations nécessaires à l'établissement de ces coûts complets en l'absence de compte d'amortissements et du rattachement des charges et produits à l'exercice. Le fait de comptabiliser les dépréciations est une des caractéristiques importantes et un des bénéfices de l'adoption de la comptabilité d'exercice (Christiaens, 2004) et fournit une représentation fidèle du coût des opérations de l'administration (Pilcher, 2005).

Caperchione (2006) stipule aussi que la comptabilité de caisse ne permet pas de disposer des informations à long et moyen termes utiles pour évaluer la pérennité de la situation financière. En effet, le fait que la comptabilité de caisse ne donne pas d'informations sur les dettes et les engagements de l'administration publique peut lui être fatal dans le futur. Ainsi, pour une commune, la non comptabilisation des obligations contractées ne permet pas aux maires de prendre en compte la capacité d'endettement de la commune avant de prendre la décision de contracter d'autres dettes. Ainsi, sans le savoir, les maires laisseront de lourds fardeaux aux générations futures.

Cotten et Trosa (2007) expliquent que ces réformes comptables répondent à divers objectifs :

- le premier objectif est le management par la performance (se rapportant aux informations sur les résultats) ;
- le deuxième objectif est la sincérité des budgets et des comptes (se rapportant à la mise en place de la comptabilité d'exercice). Dans cet objectif, il est aussi nécessaire pour l'administration publique d'avoir une vue exhaustive et actualisée du patrimoine ;
- le troisième objectif est la certification des comptes.

Le deuxième objectif de sincérité budgétaire et financier est relié à notre objet de recherche qu'est l'outil de gestion du patrimoine. Cette perspective sera discutée un peu plus loin dans cette thèse.

Encadré 1 : Les caractéristiques de la comptabilité d'exercice

L'*International Federation of Accountants (*IFAC) dénombre quatre types de comptabilités pour le secteur public à savoir la comptabilité de caisse, la comptabilité de caisse modifiée, la comptabilité d'exercice modifiée et la comptabilité d'exercice (IFAC cité par Rananjason Ralaza, 2008).

La comptabilité de caisse ainsi que la comptabilité d'exercice étant considérées ici comme les deux extrémités entre lesquelles se trouvent les deux autres modèles alternatifs (Pina et Torres, 2003 ; Rakoto, 2007a).

Par comparaison avec la comptabilité de caisse, la comptabilité d'exercice fournit des informations plus transparentes en reconnaissant les éléments tels que les actifs, les passifs, la situation nette, les charges et les produits (Rakoto, 2007b, p. 29). La comptabilité d'exercice est née de l'idée selon laquelle le moyen d'atteindre une gestion publique rationnelle est son rapprochement avec le modèle privé (Pallot cité par Rakoto, 2007b).

Pour définir cette comptabilité d'exercice, Lande (2005, p. 2) précise qu'elle a trois dimensions :

- la reconnaissance des revenus quand ils sont réalisés mais non plus quand ils sont perçus et la reconnaissance des dépenses quand elles sont engagées et non plus quand elles sont payées ;
- le respect du *matching principle* selon lequel les charges sont rattachées aux produits et les charges et produits seront rattachés à l'exercice ;
- la distinction entre les dépenses assimilées à des charges et les dépenses assimilées à des actifs ainsi que la distinction entre produits et obligations.

Selon Lapsley (cité par Vinnari et Näsi, 2005) de nombreux débats autour des changements dans la comptabilité publique concernent la comptabilisation des immobilisations et le besoin d'un bilan patrimonial. À cet effet, le Tableau 8 illustre les différents niveaux de reconnaissance des actifs notamment les immobilisations et la reconnaissance des obligations suivant différents modèles de comptabilité.

La comptabilité d'exercice du secteur public reconnaît la plupart des immobilisations corporelles. Plusieurs auteurs se sont alors posés des questions sur les différents types d'actifs à prendre en considération et à comptabiliser. Par exemple : les actifs historiques doivent-ils être comptabilisés ?

Tableau 8 : Les différents niveaux de reconnaissance des passifs et des actifs

Système de comptabilité	ACTIFS	PASSIFS
Comptabilité de caisse modifiée	**Actifs monétaires :** trésorerie et équivalent, prêt et investissement en cours de l'année	**Passifs monétaires** : emprunts au cours de l'année
Comptabilité d'exercice modifiée	**Actifs financiers :** Actifs monétaires + clients/ créditeurs	**Passifs financières =** emprunts + fournisseurs / débiteurs
Comptabilité d'exercice (pour le secteur public)	**Actifs financiers + la plupart des immobilisations corporelles** (+ quelques immobilisations incorporelles)	**Passifs financières + la plupart des provisions**
Comptabilité d'exercice (**pour les entreprises)**	**Actifs financiers + toutes les immobilisations corporelles + toutes les immobilisations incorporelles**	**Passifs financières + toutes les provisions**

Source : traduit de Lande (2005, p. 3)

L'évaluation de ces immobilisations, qui est un outil de mesure essentielle au service de la prise de décision, a fait l'objet de plusieurs discussions. Les points qui ont été les plus abordés concernent l'arbitrage entre l'utilisation de la juste valeur et le coût historique ainsi que le traitement des infrastructures. Comme le note Christiaens (2004), la qualification en tant

qu'actif n'implique pas automatiquement l'enregistrement dans le bilan patrimonial. Cela ne peut être possible que si l'entité est capable de mesurer les biens avec fiabilité et Lüder (1993, p. 230) ajoute que « le problème fondamental dans la comptabilisation des actifs et des obligations est le problème d'évaluation ».

§ 3. Analyse des réformes au sein du secteur public malgache

La réforme du secteur public malgache commence à partir des crises économiques et financières des années 1970 et 1980. A partir de 1980, des accords de confirmation sont signés entre le gouvernement malgache et le FMI et dès 1982, des programmes d'ajustement structurel sont mis en place avec l'aide de la Caisse Centrale de Coopération Economique (Duruflé, 1988). En 1985, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) met en place un crédit d'assistance à l'industriel et négocie en 1986 un crédit d'assistance à l'agriculture (Duruflé, 1988).

D'après Duruflé (1988, p. 163), les grand axes des mesures préconisées par le FMI lors de ces accords sont :

- la restriction de la monnaie et du crédit ;
- la dévaluation : rattachement du franc malgache à un panier de devises, instauration d'un taux de change flexible révisable trimestriellement et de dévaluations par rapport au panier de devise ;
- la réduction du déficit des finances publiques : réduction des dépenses d'investissement, limitation des hausses salaire, etc. ;
- la réduction des arriérés de paiement extérieurs et la limitation des emprunts ;
- la suppression des subventions à la consommation (riz) ;
- la revalorisation des prix agricoles ;
- la libéralisation progressive des prix industriels ;
- la libéralisation progressive des changes et du système d'allocation des devises.

Ces différents programmes avec le FMI, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, et la Caisse Centrale de Coopération Economique ont marqué le point de départ de la réforme du secteur public malgache et notamment celle de l'Etat.

Par la suite, plusieurs autres programmes, toujours avec la Banque mondiale, ont eu lieu. Un programme en particulier mérite d'être énoncé car il s'est centré particulièrement sur le management public. Il s'agit du Projet d'Appui Institutionnel au Secteur Public qui a été approuvé en 1996 et s'est terminé en 2008. D'après Rananjason Ralaza (2008), plusieurs réformes de la gestion des finances publiques ont été initiées à partir de ce projet : la mise en œuvre du Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP), mise en œuvre du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques, une assistance technique dans le domaine de l'administration des recettes, la gestion du budget. A cet effet, le Projet d'Appui Institutionnel au Secteur Public a permis la production de trois documents de gestion à l'attention des élus communaux : guides sur les procédures comptables, sur les ressources financières (fiscales et non fiscales) et sur l'organisation générale de l'administration communale (Rananjason Ralaza, 2008).

Le Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel, toujours financé par la Banque mondiale, s'inscrit dans la suite du Projet d'Appui Institutionnel au Secteur Public. Les actions contenues dans le Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel visent à l'amélioration de la transparence et de la gestion des affaires économiques et financières de l'Etat, au « renforcement des capacités[17] » et à la consolidation des institutions nationales de formation (Rananjason Ralaza, 2008).

D'après Rananjason Ralaza (2008), les résultats obtenus à partir du Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel peuvent être résumés comme suit :

- vulgarisation du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ;
- renforcement des organes de contrôle interne et externe tels que l'Inspection Générale de l'Etat, l'Inspection Générale des Finances, la Brigade d'Inspection du Trésor, le Contrôle des Dépenses Engagées, la Cour des Comptes, la Commission de Discipline Budgétaire et Financière et les Commissions des Finances du Parlement ;
- élaboration et adoption de nouveaux cadres juridiques, institutionnels et organisationnels en matière de gestion budgétaire, en matière de marché public et en matière de suivi et d'évaluation des politiques gouvernementales ;
- formation et renforcement des capacités au niveau du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, du Ministère de la Justice, de l'Ecole Nationale de la

[17] Le terme « renforcement des capacités » est utilisé dans les documents de la Banque mondiale et il signifie la mise en place de formation afin d'accroitre les compétences des personnels de la fonction publique.

Magistrature et des Greffes, de l'Ecole Nationale de l'Administration de Madagascar, du Centre National de Formation Administrative ;

- élaboration d'un cadre juridique et comptable pour la gestion financière des communes rurales de 2ème catégorie[18].

§ 4. Du New Public Management vers la gestion patrimoniale

Selon Gibson (cité par Jones et White, 2008b, p. vii), la gestion des immobilisations publiques est venue sous les projecteurs dans les années 1980 pour des raisons financières et d'efficacité. Phelps (2009) est revenu sur l'historique de l'émergence de la gestion patrimoniale au niveau de plusieurs pays tels que l'Australie ou la Nouvelle-Zélande. Il affirme cependant « qu'il existe plusieurs points de vue alternatifs mais non contradictoires sur les origines de la gestion patrimoniale qui comprend un certain nombre de facteurs tels que l'augmentation des attentes, le changement au niveau des cadres juridiques, l'accumulation de retard sur les maintenances et l'augmentation d'utilisation des pratiques du secteur privé » (ibid., p. 6). A cet effet, la gestion du patrimoine public fait partie intégrante des réformes au sein du *New Public Management*. Roje, Grubisic et Nusivonic (2009, p. 334) affirment même que « l'amélioration du système d'information sur le patrimoine public est une partie fondamentale du *New Public Management* ». Le *New Public Management* peut alors être utilisé pour expliquer l'émergence de la gestion patrimoniale.

Les crises financières traversées par beaucoup de pays dans le monde sont une des origines du *New Public Management*. Le manque de ressources ont alors amené beaucoup de gouvernements à voir les biens publics comme pouvant être des sources de revenus alternatifs (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000). Par exemple, un bien qui n'est pas indispensable à l'administration peut être vendu et les revenus ainsi obtenus peuvent être utilisés en vue d'investir dans d'autres biens plus utiles (Galera et Bolivar, 2007 ; Kaganova et Nayyar-Stone, 2000). Outre l'idée de considérer le patrimoine comme une source de revenus alternatifs, et toujours dans le contexte de manque de ressources financières, la gestion patrimoniale permet de maitriser les coûts de maintenance. C'est pour cela que pour Bertovic

[18] Suivant la loi, les communes rurales malgaches sont subdivisées en deux catégories : les communes rurales de première catégories et les communes rurales de deuxième catégorie. Le classement des communes malgaches est arrêté par le conseil en conseil des ministres (Art. 8 de la loi n°94-001 du 26 avril 1995). Selon l'arrêté 3739/96 MBFP/SG du 14 juin 1996, les communes rurales de 2ème catégorie ont la possibilité d'utiliser un système de comptabilité de caisse (Ministère de l'économie des finances et du budget, 2005).

et al. (cité par Phelps, 2009), la pression de faire beaucoup avec peu de ressources financières est un stimulus pour la gestion patrimoniale.

Le *New Public Management* vise aussi à l'amélioration de la qualité des services fournis par l'administration aux usagers. L'amélioration de la gestion des immobilisations publiques peut à cet effet améliorer les services et les *outcomes* dans le secteur public (Lyons, 2004). Pilcher (2005) mentionne que la non-connaissance des biens que l'administration publique utilise peut avoir des impacts sur les services qu'elle fournit et peut être préjudiciable à l'exemple des crises du gaz à Victoria, la crise d'énergie à Auckland et les fuites d'eau à Sydney. Selon Maze (cité par Cable, Healy, et Li, 2002), le fait d'amortir la valeur des immobilisations publiques au cours du temps permet de rendre transparent leur entretien ou leur manque d'entretien.

Par conséquent les principaux bénéfices attendus de la gestion des immobilisations sont (Fernholz et Fernholz, 2007) :

- une amélioration des services délivrés ;
- une augmentation des revenus ;
- une augmentation de la capacité d'endettement des municipalités ;
- une meilleure attractivité pour les investisseurs étrangers et nationaux ;
- une amélioration de la qualité de vie des citoyens.

Ainsi, la gestion du patrimoine est une réponse aux dysfonctionnements à l'origine du *New Public Management* (Tableau 6) ainsi qu'aux problèmes spécifiques liés à la gestion des immobilisations (ex : manque de maintenance).

Néanmoins, même née dans les années 1980, cette problématique de la gestion patrimoniale reste toujours d'actualité en ces temps de crise financière. En témoignent les propos du directeur financier de la région Poitou-Charentes ainsi qu'un article du 11 mars 2011 de la chaîne britannique *Channel 4* intitulé *"Could Selling off Britain's assets cut the debt ?"*[19].

[19] Source : http://www.channel4.com/news/could-selling-off-britains-assets-cut-the-debt

Encadré 2 : Vision de la gestion du patrimoine par le directeur financier de la région Poitou-Charentes[20]

De toute façon, nous avons une politique de rationalisation des choix budgétaires de plus en plus marquée et tout le monde y est confronté car **les ressources sont rares, de plus en plus rares**. Donc, nous ne pouvons pas maintenir un élément du patrimoine qui a tendance à ne pas être utilisé à 100% ou qui ne peut pas l'être. C'est un peu comme avec les bijoux de la couronne. D'un côté, nous avons les bijoux de la couronne qu'on porte et d'un autre côté, ceux qu'on ne porte pas. Donc nous pouvons vendre une partie des bijoux de la couronne qu'on ne porte pas. Cela permet aussi d'alimenter le financement d'autres choix budgétaires qui s'avèrent plus judicieux. Si par exemple dans la politique de la petite enfance, on s'aperçoit que les enfants n'ont pas de crèche, il faut construire les crèches, on va vite faire le choix : demain on va vendre un patrimoine qui ne nous sert pas, on s'en défait, on libère la collectivité du portage en terme de maintien du patrimoine je dirais en bon état même s'il n'est pas utilisé et puis ça va servir à financer un autre objectif de la collectivité. C'est ce que je dirai un choix tout à fait rationnelle. Donc, on est de plus en plus rentré dans une logique de choix où il faut arbitrer entre ce qui est nécessaire et ce qui est accessoire. L'accessoire d'après ce qu'on vient de parler est celui qui ne sert plus à rien. **Conserver de l'accessoire pour une collectivité, c'est un non-sens aujourd'hui**. **On est dans une philosophie budgétaire qui nous oblige à restreindre non seulement les objectifs mais également les coûts financiers au quotidien.** Donc en partant de là, je crois que le dessein est simple. C'est un peu quand même la motivation de plus en plus profonde des assemblées politiques. Nous c'est un petit peu une expression qui est presque tout à fait du domaine courant mais on dit un euro dépensé est un euro utile. On est bien dans cette logique, on ne va pas mettre un euro à refaire la peinture d'un bâtiment qui ne sert à rien. C'est vraiment le caractère utile de la dépense qui va motiver la gestion du patrimoine en dehors de toute les contraintes qui pèsent sur nous (de suivi de l'actif, de l'amortissement, de rentrer immédiatement un patrimoine). Il y a des logiques qui se complètent en fait.

Source : entretien avec le Directeur Financier Région Poitou-Charentes (2009)

Ce premier chapitre a mis en évidence les attentes placées dans la gestion patrimoniale Se pose maintenant la question de savoir en quoi elle consiste réellement. Cela fait l'objet du second chapitre de la thèse.

[20] Entretien réalisé au début de la thèse dans le but de circonscrire la notion et le concept de gestion du patrimoine

Synthèse chapitre I

La gestion du patrimoine public est née au milieu de plusieurs autres réformes au niveau de l'administration publique dont l'ensemble forme le *New Public Management*. En quête d'efficacité, d'efficience et de légitimité, le *New Public Management* a permis des réformes structurelles (ex : décentralisation), culturelles (ex : culture de résultats) et fonctionnelles (ex : reporting et audit de la performance). Ces réformes ont été influencées par l'idéologie néolibérale.

Au sein de ces réformes, la gestion du patrimoine a émergé pour faire face à différents problèmes tels que :

- le manque de ressources permettant le financement du fonctionnement de l'administration publique, la maintenance des immobilisations, voire le renouvellement des immobilisations ;
- le manque de recensement des biens publics ;
- l'attente de services de qualité ;
- la quête de l'efficacité.

PROBLEMATIQUE : Quelle place l'évaluation et la gestion du patrimoine pourraient avoir au niveau des communes malgaches ?

PARTIE I : La gestion patrimoniale : de la notion à la conceptualisation

Chapitre I. Le New Public Management : contexte d'émergence de la gestion patrimoniale dans l'administration publique

Section I. Genèse du NPM

Section II. Le NPM en tant qu'ensemble de réformes

Chapitre II : La conceptualisation de la gestion patrimoniale

Section I. Essai de définition

Section II. Conceptualisation

Section III. Mise en place de système de reporting et de comptabilisation

⇨ **Quels sont les concepts et techniques mobilisés par la notion de gestion du patrimoine public ?**

PARTIE II : Les logiques en action dans le cadre des prises de décisions patrimoniales au sein des deux communes malgaches

Chapitre I : cadre conceptuel et méthodologique

Section I. Elaboration du cadre d'analyse

Section II. Méthodologie : l'intervention comme principe

Chapitre II : Résultats de l'intervention au niveau des deux communes

Section I. Le contexte de l'étude : les facteurs périphériques de la prise de décision

Section II. Les six mini-cas

Section III. Analyse des cas au vu des travaux de Pezet (2000b ; 2002)

⇨ **Quelles sont les logiques en action dans les décisions patrimoniales aux niveaux des communes malgaches ?**

CHAPITRE II.
LA CONCEPTUALISATION DE LA GESTION PATRIMONIALE

Le chapitre précédent a permis d'identifier les facteurs qui ont entraîné l'émergence d'une nouvelle gestion du patrimoine. Ce chapitre fait une revue de la littérature dans le but de proposer un modèle de gestion du patrimoine. L'optique de cette modélisation est avant tout « explicative » (Gilbert, 1998) ou « cognitive » (David, 2000c) c'est-à-dire qu'elle vise à représenter les relations entre les *inputs* et les *outputs* du système modélisé (David, 2000c). Nous allons voir, à travers la notion de chaîne instrumentale, que ce concept de système est important car il permet :

- de mettre en évidence les éléments composants la chaîne instrumentale ;
- de stipuler les relations qui lient ces éléments ;
- de rendre compte des liens directs entre le système et l'environnement.

Pour saisir et comprendre cette réalité la première section définit la notion de gestion du patrimoine.

Ensuite, la deuxième section, à partir d'une revue de la littérature, permet de présenter le premier construit de ce travail doctoral : la chaîne instrumentale de gestion patrimoniale. Emprunté à Acquier (2007), ce concept de chaîne instrumentale permet de postuler que la gestion du patrimoine est constituée d'un ensemble d'outils de gestion inter-reliés qui remplissent des fonctions différentes, le tout concourant à une optimisation de l'utilisation des biens publics.

Enfin, la dernière section présente la mise application partielle de ce modèle de chaîne instrumentale à travers la mise en place d'un système de comptabilisation et de suivi des immobilisations.

Section I. Essai de définition

Pour Kaganova et Nayyar-Stone (2000), la gestion du patrimoine dans le secteur public a été empruntée au secteur privé. De même, Kaganova et Undeland (2006, p. 297) défendent le principe selon lequel « les pratiques de gestion du patrimoine du secteur privé peuvent servir de modèles et de sources de *benchmarking* pour le secteur public ». Cette transposition du secteur privé vers le secteur public fait partie des caractéristiques du *New Public Management*. En conséquence, avant d'aborder la gestion du patrimoine dans le secteur public, il importe de s'intéresser à celle du secteur privé.

La gestion du patrimoine ou *asset management* dans le secteur privé consiste à la prise de décision sur la maintenance, la réparation et le renouvellement des immobilisations corporelles telles que les infrastructures (Vanier, 2000). Un gestionnaire de patrimoine est donc une personne qui est responsable de la « maximisation de l'effet des dépenses ainsi que de la valeur du bien durant sa durée de vie » (ibid.).

En matière de biens immobiliers (bâtis ou non bâtis), Kaganova et Nayyar-Stone (2000) stipulent qu'il s'agit aussi de la prise de décision sur l'acquisition, la détention et la disposition de ces biens détenus par l'entreprise que ce soit pour ses besoins ou à titre d'investissement (ex : immeuble de placement). Les bases de la prise de décision peuvent à cet effet varier selon la destination ou les usages des biens immobiliers. Pour les biens utilisés par l'entreprise pour ses activités, l'objectif est la maximisation de la valeur de l'entreprise et pour les immeubles de placement, l'objectif est la maximisation des profits engendrés. Ainsi pour Kaganova et Nayyar-Stone (2000), la gestion des biens immobiliers des firmes est composée de trois étapes : l'inventaire, le *Property Management/Accounting* (recherche des informations sur la situation des terrains, sur les dépenses…), l'*Asset Management* (prise de décision à partir des caractéristiques financières des biens et la composition optimale du portefeuille).

Il faut signaler qu'il n'existe pas de définition unique dans la littérature quant à la gestion patrimoniale publique, néanmoins nous avons décidé de retenir les définitions de Urquhart et

Busch (2000), de Gruis, Nieboer et Thomas (cité par Peterson, 2006), de Fernholz et Fernholz (2007), ainsi que de Jones et White (2008a). Nous jugeons ces définitions intéressantes dans la mesure où elles permettent de déceler des évolutions dans la conception et la pratique de la gestion patrimoniale.

La prise de décision se trouve aussi au cœur des définitions trouvées dans la littérature sur la gestion du patrimoine public. Ainsi, Urquhart et Busch (2000) définissent la gestion du patrimoine public comme un processus qui améliore la connaissance des immobilisations, leurs performances et leurs coûts dans le but d'améliorer le processus de prise de décision.

Ce souci de performance est aussi retracé chez Gruis, Nieboer et Thomas (cité par Peterson, 2006). Cependant, ces trois auteurs ont l'avantage de donner des précisions en ce qui concerne les décisions pouvant être prises en matière de gestion du patrimoine public : la détention, la vente ou le repositionnement. Ces décisions ne se différencient pas de celles du secteur privé vues précédemment.

Quant à Fernholz et Fernholz (2007, p. 1), ils définissent la gestion du patrimoine comme « un processus d'inventaire, d'évaluation, d'utilisation, de composition stratégique du portefeuille, de reporting et d'audit des biens détenus par les collectivités ». Cette définition de Fernholz et Fernholz a le mérite de préciser les étapes formant le processus de gestion du patrimoine. Dans cette définition, le point important à souligner par rapport aux deux précédentes est la notion de stratégie. Bouquin (2010) affirme que « la stratégie, c'est l'ensemble des choix et des actions qui déterminent durablement le succès ». Une stratégie doit être mûrement réfléchie, de même que les décisions affectant les immobilisations. C'est cette orientation stratégique et non plus opérationnelle qui différencie la gestion patrimoniale des approches traditionnelles (Phelps, 2009).

La définition dernière définition retenue est celle de Jones et White (2008a), elle confirme cette vision stratégique énoncée par Fernholz et Fernholz (2007) en rapport avec les finalités et les buts de l'entité publique. Jones et White (2008a) proposent de définir la gestion du patrimoine public comme une activité qui consiste à s'assurer que les terrains, les bâtiments et les infrastructures détenus par une entité publique sont disposés d'une façon optimale en vue d'atteindre les objectifs fixés. Cette dimension de la gestion du patrimoine stipulée par Jones et White laisse supposer que les décisions sur le patrimoine public doivent être prises en

accord avec la politique publique. Blier, Noël et Besombes (1992) parlent même de l'évolution du patrimoine comme un élément de la politique publique.

C'est cet aspect qui différencie la gestion du patrimoine privé avec la gestion du patrimoine public. Dans la gestion du patrimoine privé, il y a l'idée de création de valeur pour les actionnaires et les parties prenantes. Dans la gestion du patrimoine public, il est primordial de prendre en considération les politiques publiques et par conséquent l'utilité publique. Ainsi, la gestion du patrimoine public et la gestion du patrimoine privé ne diffèrent pas dans leur architecture ni dans leurs composants mais dans les objectifs assignés aux processus.

Les caractéristiques de la gestion du patrimoine public peuvent être mises en avant après ces différentes définitions :

- la gestion du patrimoine est donc un ensemble d'activités, un processus, qui amène à la prise de décisions sur le patrimoine ;
- la gestion du patrimoine fait appel à la notion d'optimisation ;
- la gestion du patrimoine est un élément de la politique publique.

§ 1. La gestion du patrimoine en tant que prise de décision

1.1. Distinction entre la prise de décision et l'outil d'aide à la décision

La prise de décision est un élément essentiel de la gestion du patrimoine. La gestion du patrimoine est ainsi un acte de gestion autant que la prévision et le contrôle. A cet effet, il faut distinguer la gestion du patrimoine en tant que prise de décision et la gestion du patrimoine en tant qu'outils d'aide à la décision.

Pour comprendre cette nuance il faut revenir sur les théories sur la prise de décision. Martinet et Silem (2008, p. 186) définissent la décision comme « l'action mentale volontaire de faire le choix d'une solution à un problème identifié ». Quant à l'outil d'aide à la décision, ils le définissent comme l'ensemble « de techniques et d'instruments qui assistent le décideur dans le processus[21] de prise de décision » (Martinet et Silem, 2008, p. 26). Cela rejoint donc l'affirmation de Veran (1991) comme quoi la décision est un acte informé car elle se nourrit d'information. Nous adhérons à cette affirmation même si nous ne sommes pas dans le

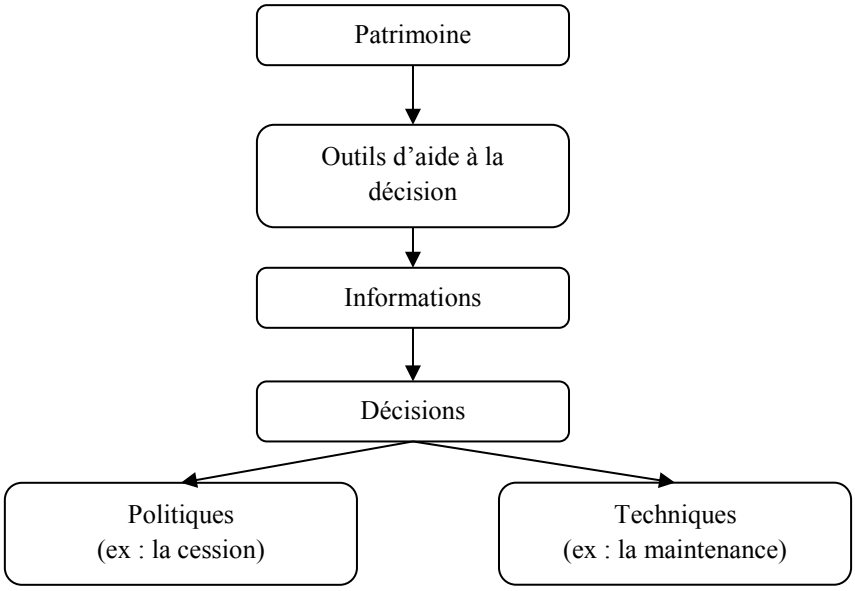
[21]Le processus de décision sera vu en détails dans la deuxième partie de la thèse

modèle de prise de décision individuel rationnel ou de la rationalité substantive[22] (Martinet et Silem, 2008).

En tant qu'outils d'aide à la décision, les informations fournies par le système de gestion du patrimoine « facilitent le développement des meilleures politiques de maintenance et de remplacement, l'identification et la réaffectation des surplus de patrimoine[23] et une meilleure gestion des risques » (CICA, 2007, p. 12).

Le schéma ci-après permet de synthétiser cette vision de la gestion du patrimoine en tant que prise de décision.

Schéma 5 : Gestion du patrimoine en tant que prise de décision



Source : auteur

1.2. Les différents types de décisions patrimoniales

Pour ce qui est de la gestion du patrimoine en tant qu'acte de gestion, la définition de Gruis, Nieboer et Thomas stipule que les décisions pouvant être prises concernent l'acquisition, la vente et le repositionnement des immobilisations. Le *Canadian Institute of Chartered Accountant ou CICA* (2007) parle de *disposition* des biens. Dans le cadre de cette thèse, le terme de réaffectation sera utilisé pour se référer à cette notion de *disposition*. Dans le manuel

[22] Il existe trois grands courants théoriques en matière de prise de décision : le modèle du décideur rationnelle basé sur la rationalité substantive, le modèle basé sur la rationalité limité (Herbert Simon) et le modèle de type politique.

[23] Les surplus de patrimoine sont des biens qui ne sont pas utilisés directement pour le fonctionnement principale de l'administration ni pour des programmes sociaux (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000)

de Cameron County (2002), aux Etats-Unis, les différentes réaffectations possibles des biens peuvent comprendre les donations, les ventes aux enchères, les autres formes de ventes, les échanges et les démantèlements.

Une entité publique peut aussi, pour les propriétés immobilières, effectuer des baux. A titre d'exemple, une collectivité française peut décider de recourir à des baux de réhabilitation[24], des conventions d'occupation précaire, des baux d'habitation ou des baux commerciaux (Blier, et al., 1992).

Des concessions domaniales peuvent aussi être accordées de même que des licences et des permis (Van Garsse, 2008). Les concessions domaniales sont des conventions accordées par le gouvernement pour l'utilisation privée des domaines publics. Les licences sont des concessions permettant à des agents économiques d'exploiter des ressources naturelles telles que les mines et le pétrole.

D'autres conventions peuvent aussi être passées entre les entités publiques et le secteur privé concernant les immobilisations publiques. Ces conventions forment les différentes formes de partenariat public-privé (PPP). Selon la Commission Européenne (cité par Van Garsse, 2008), les partenariats public-privé sont caractérisés par la durée assez longue de la relation, la méthode de financement du projet, l'importance du rôle de l'agent économique et la distribution des risques entre les partenaires publics et privés. D'après Van Garsse (2008), les conventions les plus importantes de partenariats public-privé sont les contrats publics et les concessions. Dans les contrats publics, c'est l'administration publique qui paie le partenaire privé alors que dans les concessions, ce sont les usagers qui paient le partenaire privé (Van Garsse, 2008). Le développement des concessions est intervenu au milieu du 19ème siècle avec l'urbanisation des pays industriels et le développement des grands réseaux lourds (chemin de fer, distribution électrique, adduction d'eau) (Lorrain, 2008, p. 68). Habituellement dans les contrats de concession, l'entreprise prend en charge les investissements de départ, construit et

[24] Le bail à réhabilitation correspond à un bail par lequel le preneur s'engage à réaliser dans un délai donné, des travaux d'amélioration sur un immeuble et à le conserver en bon état pendant une durée minimale de douze ans en vue de le louer, sachant qu'il reviendra au bailleur sans indemnisation à l'issue du bail (Blier, et al., 1992, p. 94). Les conventions d'occupation précaire sont des contrats qui confèrent aux locataires, le droit de jouir d'un bien immobilier mais qui ne lui offrent pas cependant la garantie quant à la durée d'occupation. Pour ces conventions, la durée d'occupation dépend de la volonté du propriétaire (ibid.). Le bail d'habitation est un contrat entre un propriétaire et un locataire portant sur la mise à disposition partielle ou totale d'un immeuble pour une certaine durée et moyennant un certain prix. Les contrats de baux commerciaux concernent les immeubles qui seront utilisés, par le locataire, pour des activités commerciales, industrielles ou artisanales.

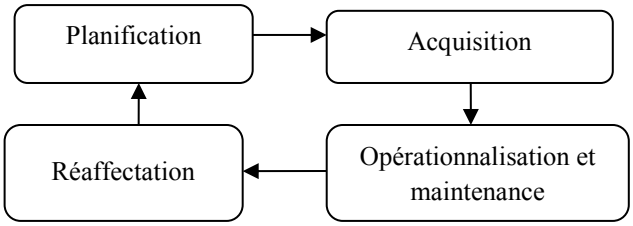
finance les équipements, exploite et assume les risques et est rémunérée directement par l'usager (Lorrain, 2008). Dans les contrats de concession, la propriété des actifs reste toujours publique, de sorte qu'au terme du contrat, s'il n'est pas renouvelé, les investissements reviennent automatiquement à la puissance publique (Lorrain, 2008). Cette formule a été appliquée à des systèmes divers tels que les chemins de fer, les réseaux électriques, les distributions d'eau potable, les autoroutes, les ports et les aéroports (Lorrain, 2008). Un autre type de contrat a découlé des contrats de concession, le contrat d'affermage. Le contrat d'affermage peut se résumer, selon Lorrain (2008), comme une concession dont les frais de premier investissement sont pris en charge par la puissance publique. Par conséquent, la puissance publique reçoit une partie du tarif pour couvrir son apport et peut même participer aux bénéfices (Lorrain, 2008). Aux Etats-Unis, il existe aussi les *Greenfield contracts* qui regroupent différentes formules telles que le *Build, Own, Operate, Transfer* (BOOT), le *Build Operate Transfer* (BOT), le *Build, Own, Operate* (BOO), le *Build, Own, Operate, Maintain* (BOOM), le *Design, Build, Finance and Operate* (DBFO), le *Rehabilite, Operate and Transfer* ROT (Lorrain, 2008). Un *Build, Own, Operate* est un contrat à travers lequel une entité publique sélectionne un concessionnaire pour financer et construire une infrastructure et lui donne le droit d'exploiter et de commercialiser durant une certaine période à la fin de laquelle le bien revient à l'entité publique (Van Garsse, 2008). Un *Build, Own, Operate* correspond à un projet où le concessionnaire possède définitivement la construction et n'est pas sous l'obligation de la transférer plus tard à l'entité publique (Van Garsse, 2008). Les *Design, Build, Finance and Operate* sont utilisés pour mettre l'emphase sur la responsabilité supplémentaire du concessionnaire d'assurer la conception et le financement de la construction (Van Garsse, 2008).

Les contrats de type concession peuvent aussi être adoptés par les entités publiques pour les biens tels que les ressources naturelles et les terrains. Par exemple, la gestion des infrastructures ou des services autour ou à l'intérieur de beaucoup d'aires protégées à Madagascar et en Namibie est confiée à des organismes privés par le biais de concession (Lapeyre, Andrianambinina, Requier-Desjardins, et Méral, 2007). A travers ces contrats de concession, le concessionnaire verse des redevances à l'Etat.

Ces différentes décisions sont prises tout au long de la durée d'utilisation des immobilisations. En matière de gestion des immobilisations, beaucoup d'entités publiques, telles que le

Department of Treasury and Finance de l'Etat du Victoria, proposent aux entités publiques de raisonner en termes de cycle de vie (Schéma 6).

Schéma 6 : Cycle de vie d'une immobilisation



Source : Adapté du *Victorian Department of Treasury and Finance* (2000, p. 2)

Le cycle de vie d'une immobilisation, selon ce schéma commence par la planification c'est-à-dire l'analyse des besoins et les analyses de faisabilité. L'acquisition des biens ou sa location constitue la deuxième étape. Ensuite on trouve l'étape d'utilisation et de maintenance des biens suivie par l'étape de réaffectation des biens. A chaque étape du cycle de vie correspondent des décisions diverses, et à chaque décision doit correspondre des informations précises que doit fournir le système de gestion patrimoniale. D'après le *Victorian Department of Treasury and Finance (2000, p. 2),* les décisions effectuées pour chaque étape du cycle de vie de l'immobilisation peuvent affecter les performances des étapes suivantes. Par exemple, un programme de maintenance préventive peut avoir des incidences sur les coûts opérationnels et de maintenance ainsi que sur la longévité des biens (ibid.).

L'affectation d'une immobilisation à une activité spécifique relevant des missions d'une entité publique fait partie des décisions afférentes aux immobilisations. Prenons le cas d'une réorganisation de l'occupation d'un bâtiment municipal afin de mieux optimiser les espaces et de pouvoir utiliser les espaces non alloués pour en tirer des revenus. Cette optique d'optimisation a introduit en France, la notion de loyers budgétaires (Commission des finances de l'économie générale et du plan, 2006). Les loyers budgétaires représentent des conventions entre France Domaine, représentant de l'Etat en matière de biens immobiliers et les ministères. D'après la Commission des finances, de l'économie générale et du plan (ibid., p. 40), les loyers budgétaires constituent un outil fondamental de responsabilisation des ministères en matière de gestion immobilière, avec trois objectifs :

- mettre fin à l'illusion de la gratuité de l'occupation des biens immobiliers de l'État étant donné que les loyers budgétaires ne représentent pas des loyers fictifs mais s'accompagnent d'un réel mouvement de crédit ;

- permettre une meilleure distinction entre le rôle du propriétaire, et celui de l'occupant ;
- mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et approfondir le dialogue de gestion au sein des ministères : le coût de l'occupation peut faire l'objet d'un dialogue entre le responsable de budgets opérationnels de programme et le responsable de programme concerné.

Les décisions en matière de gestion du patrimoine peuvent être caractérisées suivant leur périodicité et leur nature : décisions occasionnelles ou décisions récurrentes, décisions ordinaires ou décisions extraordinaires (les décisions extraordinaires correspondent à décisions qui surviennent à la suite d'un évènement inattendu tel que la destruction d'un immeuble suite à une catastrophe naturelle).

1.3. *Caractéristiques des décisions patrimoniales : mono-rationalité versus rationalité multiple (contextuelle, interprétative)*

En considérant la gestion du patrimoine comme une prise de décision, il importe de statuer sur les conceptions sous-jacentes et de se positionner quant à la rationalité de la prise de décision. Dans cette optique, Montmain et Penalva (2003) affirment qu'il existe cinq approches possibles dans la théorie de la prise de décision : la rationalité de l'action, la psychologie du décideur, les contraintes organisationnelles, les poids des compromis et le contexte de l'action. Le tableau ci-après permet de synthétiser ces différentes approches.

Tableau 9 : Déclinaison de la théorie de la décision

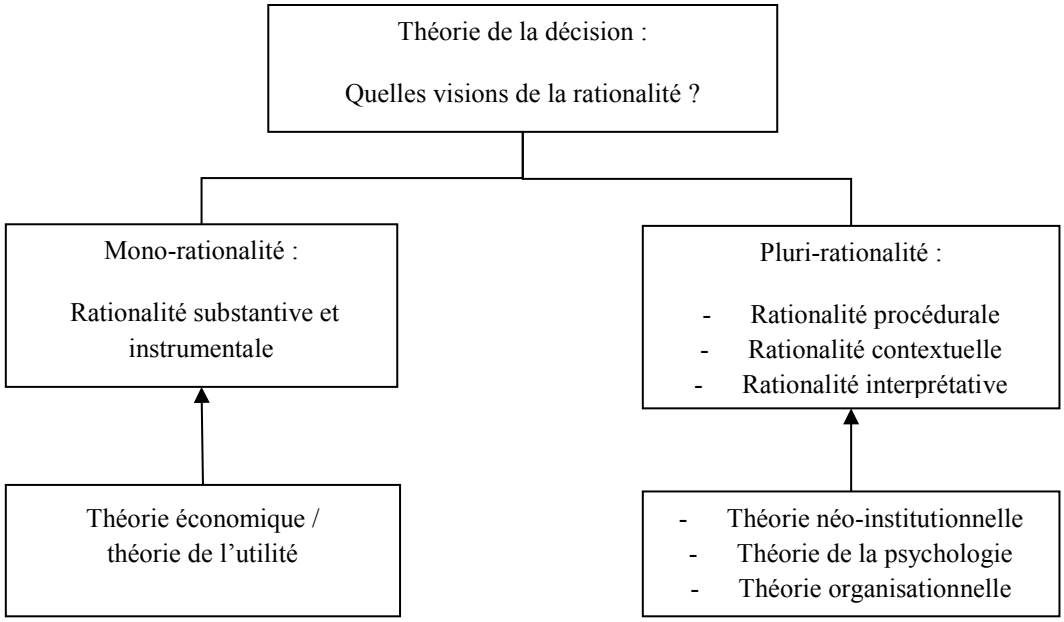
Type d'approche	Dimensions mises en lumière
Approche rationnelle	- définition précise du problème - liste systématique des choix possibles - calcul de la meilleure utilité
Approche organisationnelle	- rationalité limitée du décideur - contrainte organisationnelle - choix d'une solution satisfaisante
Approche politique	- importance des négociations et compromis entre les groupes concernés
Approche psychologique	- stratégie mentale de résolution de problèmes - profil de personnalité des décideurs et styles décisionnels
Approche composite	- intègre plusieurs dimensions des modèles précédents - études des phases, des niveaux hiérarchiques et des contextes de la décision

Source : Montmain et Penalva (2003)

Ces différentes approches peuvent être classées en deux catégories par rapport à leurs visions de la rationalité. Ainsi, deux conceptions de la rationalité s'affrontent : la rationalité standard (Geslin, 2005) ou rationalité instrumentale (Buttard et Gadreau, 2008) ou encore mono-rationalité (Cohen, 2005) versus les rationalités non standard (Geslin, 2005). Nous nous rapprochons plus de cette deuxième vision correspondant à une vision multi-rationalité de la prise de décision (Cohen, 2005). Cette vision de la multi-rationalité des décisions entraîne donc un rejet de la conception de la rationalité instrumentale au profit de la rationalité contextuelle et interprétative.

Les deux visions de la prise de décision peuvent être représentées dans le schéma ci-après.

Schéma 7 : Vision de la rationalité



Source : auteur

Le premier groupe de théories est formé par les tenants de la rationalité substantive ou rationalité instrumentale. Véhiculée par la théorie économique, cette vision de la rationalité met en avant comme unique critère de la décision, l'utilité (Buttard et Gadreau, 2008).

Le deuxième groupe de théories rejette la vision de la prise de décision comme relevant d'une seule rationalité. Cette remise en cause de la rationalité instrumentale et substantive a commencé par les travaux de Simon sur la rationalité limitée (Geslin, 2005). C'est pour cela que Cohen (2005) parle de rationalité multiple. Geslin (2005) affirme que les décisions ne découlent pas uniquement d'une rationalité standard mais peuvent être liées à de nombreuses formes de rationalité qui, sans être des rationalités parfaites ou standards, n'en révèlent pas

moins des cohérences dans les décisions et sont la plupart du temps issues de la situation dans laquelle le décideur se trouve au moment de son choix plutôt que de son éventuelle irrationalité. C'est dans ce sens que sont avancées la notion de rationalité contextuelle (Geslin, 2005) ou celle de la rationalité écologique (Buttard et Gadreau, 2008).

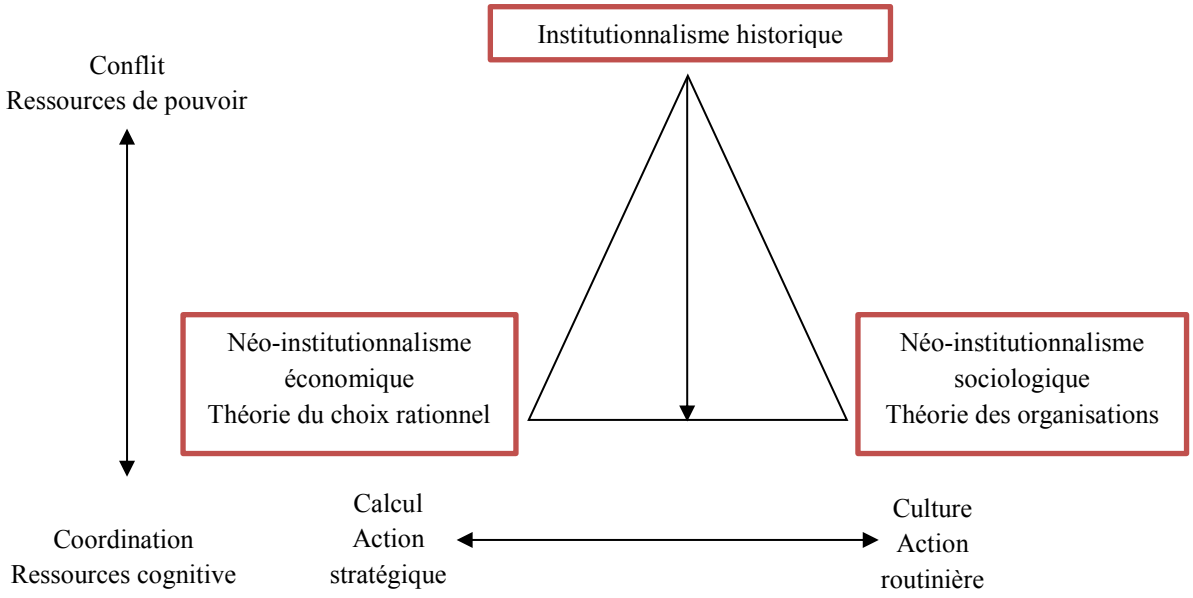
La rationalité contextuelle renvoie à une prise en compte de l'importance du contexte ou de l'environnement dans la prise de décision. Geslin (2005, p. 3) affirme que « l'individu est contextuellement rationnel si les décisions qu'il prend sont liées à la maximisation de sa satisfaction, ce qui correspond en quelque sorte à la rationalité standard, mais il le fait en tenant compte du contexte dans lequel il se trouve et dans lequel se trouve le projet lorsqu'il prend la décision : équilibre des forces en présence, pouvoir des dirigeants qui conditionnent l'acceptabilité du projet, compétences et forces sociales à l'œuvre ... ». Une idée confortée par Buttard et Gadreau (2008) , qui stipulent que d'autres logiques d'action, découlant de l'environnement peuvent être susceptibles d'avoir des impacts sur le choix final du décideur dont le comportement demeure toutefois rationnel, car cohérent avec ses objectifs.

Ainsi cette « contextualisation de la décision » (Pezet, 2000c, 2009) peut être attribuée à plusieurs théories sur la prise de décision et par conséquent plusieurs définitions de ce contexte peuvent être données : les institutions pour les théories néo-institutionnelles, le social pour les théories sociales ou socio-économiques (exemple : lorsque Granovetter (cité par Buttard et Gadreau, 2008) parle de l'encastrement de l'économie dans le social) ou restreintes seulement à l'organisation.

Pour les théories néo-institutionnelles, quelques rappels s'imposent. Le courant du néo-institutionnalisme regroupe trois programmes de recherche (Nielsen, 2001 ; Theret, 2003) à savoir :

- le *rational-action neoinstitutionalism* ou le néo-institutionnalisme économique ;
- le *social-constructivist neoinstitutionalism* ou le néo-institutionnalisme sociologique ;
- le *mediated-conflic neoinstitutionalism* ou l'institutionnalisme historique.

Schéma 8 : Les trois courants du néo-institutionnalisme



Source : Theret (2003, p. 53)

Selon Theret (2003), le noyau dur qui rassemble ces différents programmes de recherche vient d'une conception et d'une définition identique des institutions. En effet, les définitions des institutions fournies par les tenants de ces différents programmes se rapprochent les unes des autres (Theret, 2003). Toutefois, la définition qui semble la mieux adaptée à ce travail doctoral est celle de North. North (1994) définit les institutions comme l'ensemble des contraintes, formelles et informelles, qui structurent les interactions humaines.

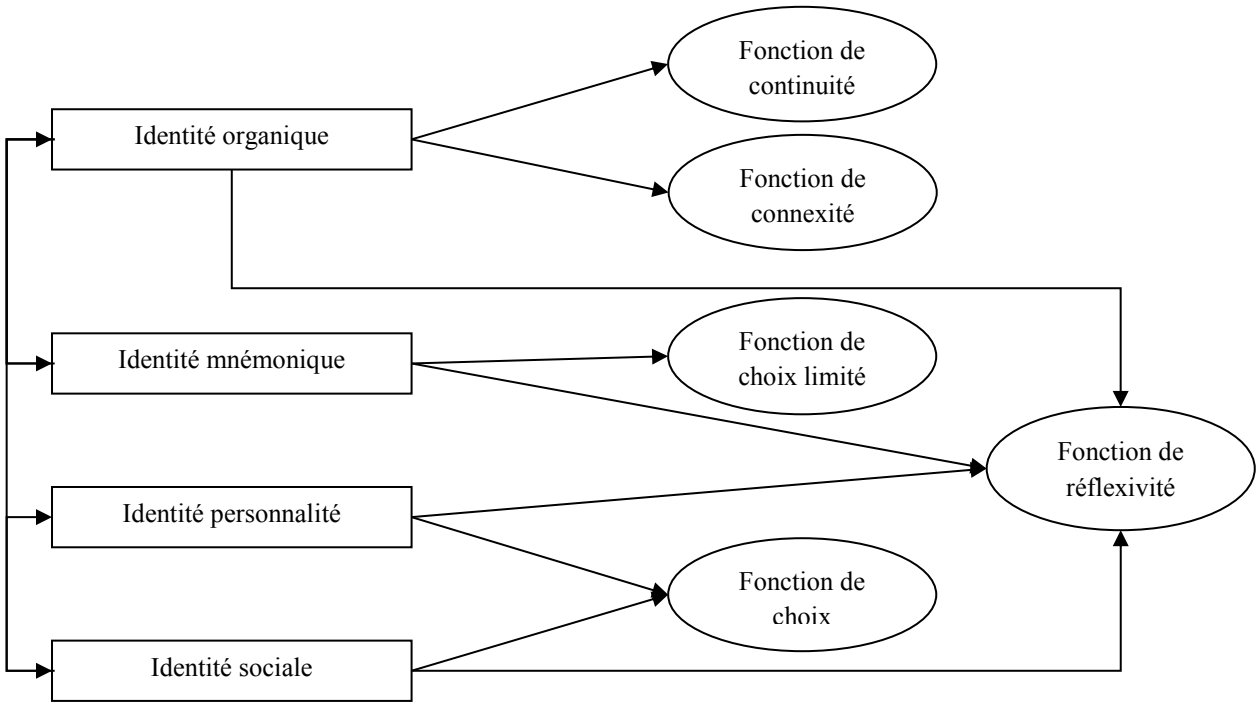
Par rapport à ces trois courants néo-institutionnalistes, ce sont le néo-institutionnalisme économique et le néo-institutionnalisme sociologique qui offrent deux conceptions complémentaires quant aux rôles des institutions dans la prise de décision :

- le néo-institutionnalisme économique amène à une vision des institutions en tant que générateur de contraintes et d'opportunités dans la prise de décision : « lorsqu'un individu s'apprête à faire un choix, il le fait dans un contexte institutionnel qui vient qualifier les avantages et les désavantages de chaque option » (Lecours, 2002).
- le néo-institutionnalisme sociologique amène une vision des institutions en tant qu'influence non pas sur le choix mais sur les préférences et même les identités des individus : « les institutions, par les codes culturels et cognitifs qu'elles génèrent et reproduisent, dessinent les frontières du politique en inculquant aux acteurs des idées précises quant à la légitimité de l'action » (Lecours, 2002).

La première vision des institutions renvoie donc à une stratégie du décideur qui va se saisir des opportunités des institutions tout en étant contraint par elles.

La rationalité interprétative correspond à une prise en compte de l'acteur de la prise de décision : paramètres psychologiques individuels afin de mieux comprendre les motivations de l'agent et de définir en conséquence un système d'incitations adéquat (Buttard et Gadreau, 2008). Dans cette optique, l'interprétation effectuée par le décideur de son environnement dépend son identité ; une identité formée par l'identité organique, l'identité mnémonique, l'identité de personnalité et l'identité du statut social (Buttard et Gadreau, 2008).

Schéma 9 : Les caractéristiques du décideur et leurs fonctions



Source : Buttard et Gadreau (2008, p. 28)

Pour Buttard et Gadreau (2008), la place de l'identité peut se résumer comme suit : l'identité organique caractérise l'homme en tant qu'être vivant et conditionne sa continuité (il perdure alors que ses données biologiques évoluent) ainsi que sa connexité avec son environnement. L'identité mnémonique caractérise un être doté d'une capacité limitée à choisir les éléments de son passé qu'il souhaite retenir. L'identité de personnalité précise que cet individu est unique et possède certains traits de caractère (évolutifs) qui influencent ses choix. Enfin, l'identité de statut social spécifie la place de l'individu au sein des groupes auxquels il appartient.

Dans le cadre de cette thèse, nous optons pour une approche composite (Montmain et Penalva, 2003) de la prise de décision qui intègre plusieurs dimensions : psychologique, organisationnelle et institutionnaliste. Comme l'énoncent Montmain et Penalva (2003) la théorie de la décision doit intégrer l'étude des phases de la décision, des niveaux hiérarchiques et des contextes.

De ce fait, la gestion du patrimoine en tant que prise de décision, tout en ne rejetant pas l'influence du contexte dans la prise de décision, tend vers une optimisation de l'utilisation des biens, c'est l'objectif de la gestion patrimoniale qui est développée dans le point suivant.

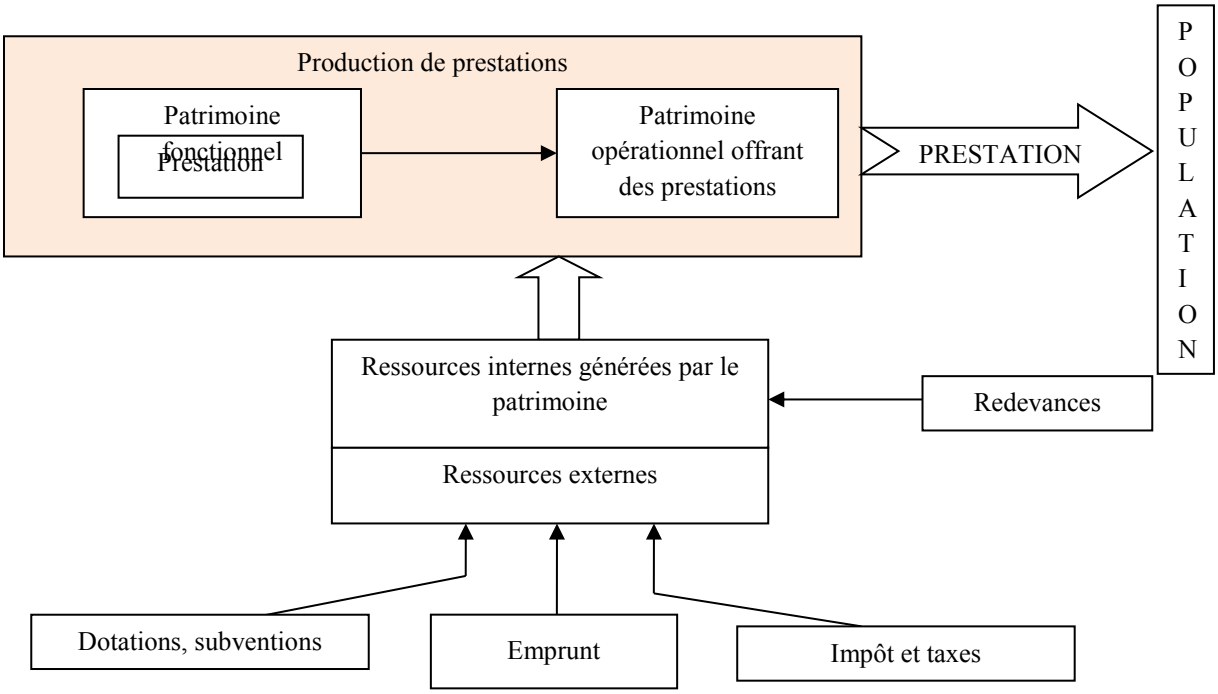
§ 2. Gestion du patrimoine et optimisation

Que veulent dire Jones et White lorsqu'ils font allusion à l'optimisation ? Pour Mahé de Boislandelle (1998, p. 296) l'optimisation correspond à « la démarche, (…), par laquelle on minimise ou on maximise une variable objectif (ex : profit maximum, coût minimum) en recherchant la meilleure combinaison possible de valeurs variables associées au résultat (quantité, distance, durée, etc. ». Il peut être alors assigné aux biens publics des objectifs de minimisation et/ou de maximisation. Kaganova et Nayyar-Stone (2000) et Kaganova et Undeland (2006) vont dans ce sens, en assignant différents objectifs financiers aux biens publics selon leur nature et leur catégorie. Pour faire le lien avec la définition de Mahé de Boislandelle, les variables à maximiser sont les profits ainsi que les retours sur investissement. Les variables à minimiser sont les coûts. Cependant, ces objectifs de minimisation ou de maximisation sont différentes selon les utilisations des biens (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000 ; Kaganova et Undeland, 2006). Une distinction entre les catégories des biens est donc nécessaire et même indispensable pour une gestion du patrimoine efficace (Kaganova et Undeland, 2006). A cet effet, Blier, Noël et Besombes (1992) proposent de regrouper les patrimoines en deux catégories :

- le patrimoine opérationnel qui est utilisé directement par les collectivités dans la délivrance de services publics (ex : les infrastructures sportives, les sites scolaires, etc.) ;
- le patrimoine fonctionnel qui est censé supporter le patrimoine opérationnel à l'exemple des bâtiments administratifs.

Blier, Noël et Besombes (1992) offrent ainsi une vision du patrimoine public en tant qu'outil de production. Le schéma suivant traduit le fonctionnement et les liens entre ces deux types de patrimoines.

Schéma 10 : Vision du patrimoine en tant qu'outil de production



Source : Blier, Noël et Besombes (1992, p. 151)

Outre ces deux types de patrimoines, d'autres patrimoines peuvent être jugés comme étant des surplus (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000 ; Kaganova et Undeland, 2006) et ne sont pas énoncés par Blier, Noël et Besombes. Kaganova et Nayyar-Stone (2000) qualifient de surplus les biens qui ne sont pas utilisés directement pour le fonctionnement principal de l'administration ni pour des programmes sociaux. Les biens immobiliers inoccupés représentent des exemples de surplus de patrimoine (Bond et Dent, 1996). Ces surplus doivent être considérés comme étant des biens dont l'utilisation n'est pas optimale et qui doivent être rationalisés (Fernholz et Fernholz, 2006, p. 14).

Ces surplus de patrimoine peuvent participer à renflouer les ressources internes vues dans le Schéma 10 proposé par Blier, Noël et Besombes (1992). Les propos de Kaganova et Nayyar-Stone (2000) vont dans ce sens en stipulant que le surplus de patrimoine peut être une source alternative de revenu.

Comme énoncé auparavant, selon sa catégorie, à chaque bien peuvent être assignés différents objectifs ou buts financiers (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000 ; Kaganova et Undeland, 2006). Pour les surplus de patrimoine, le but financier est de maximiser les retours sur investissement tout en contrôlant les coûts (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000). Il peut arriver que ces surplus tout en restant inutilisés ou inexploités occasionnent aussi des coûts. Pour ces surplus, il faut donc soit les disposer de manière à produire des revenus soit les privatiser (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000). Le Royaume-Uni par exemple a incité massivement les entités publiques à réaffecter les surplus de patrimoine : l'objectif est de disposer jusqu'en 2010-2011, £30 milliards (Her Majesty Treasury, 2007).

Pour le patrimoine fonctionnel, le but est de maximiser l'efficience des biens tout en minimisant les coûts (Kaganova et Nayyar-Stone, 2000). Le tableau ci-après résume ces différents objectifs financiers du patrimoine.

Tableau 10 : Classification des patrimoines publics

Catégorie	Exemples	Buts financiers
Groupe A : Biens utilisés pour les fonctions principales	Mairie, adduction d'eau, etc.	Maximiser l'efficacité, minimiser les coûts tout en maintenant un niveau de qualité acceptable
Groupe B : Biens utilisés pour les fonctions discrétionnaires	Parcs, infrastructures culturelles, bureau pour les ONG locales, etc.	Quantifier et minimiser les subventions reliées à cette catégorie de biens
Groupe C : Surplus	Immeuble de placement	Maximiser les rendements

Source: Traduit de Kaganova et Undeland (2006, p. 300)

Cette distinction entre les différents groupes de biens est nécessaire pour la prise de décision et peut avoir des incidences majeures sur la manière de gérer chaque bien. Pour souligner cette importance, Kaganova et Undeland (2006) reviennent sur l'histoire de la ville de Bishkek au Kyrgyzstan. A un certain moment, un homme d'affaires a utilisé un terrain de la commune sans en payer des redevances. Lorsque la commune a classé le site en surplus, elle se doit de maximiser les revenus et a donc procédé à des enchères au plus offrant pour la location de ce terrain. Le contrat de location qui en a résulté a permis d'augmenter de 0,2% les revenus annuels de la ville.

§ 3. Gestion du patrimoine et politique publique

Plusieurs modèles de gestion du patrimoine, à l'exemple de celui proposé par Blier, Noël et Besombes (1992), introduisent une forte relation entre la gestion du patrimoine et les politiques publiques.

Mény et Thoening affirment « qu'une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » (cité par Muller, 2009, p. 22). Dans le cadre de cette thèse, il ne s'agit pas d'analyser ni la formulation, ni l'évaluation de ces politiques publiques mais de voir la relation annoncée par Blier, Noël et Besombes entre la gestion du patrimoine et la politique publique. A cet effet, il est nécessaire d'énoncer les cinq critères proposés par Mény et Thoening (cité par Muller, 2009) qui caractérisent et permettent d'identifier une politique publique :

- elle est constituée d'un ensemble de mesures concrètes ;
- elle comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaires ;
- elle s'inscrit dans un cadre général d'action ;
- elle affecte des individus, des groupes ou organisations ;
- elle définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre.

Ces caractéristiques d'une politique publique amènent à stipuler que les politiques publiques intègrent des programmes d'actions devant être entrepris en vue d'atteindre des objectifs. Cependant, la réalisation de ces activités contenues dans le programme d'action nécessite des moyens financiers, informationnels, humains, techniques ou matériels, etc. Dans ce cas de figure, les immobilisations peuvent donc représenter « des ressources matérielles sur lesquelles s'appuie une politique publique » (Blier, et al., 1992) et peut même représenter des ressources financières potentielles. Ce dernier point est défini par Lüder (1993) comme étant le caractère réalisable des immobilisations c'est-à-dire leur possibilité d'être converti en actif financier. Il s'agit de la notion de liquidité des actifs.

A cet effet, les décisions d'affectation des immobilisations corporelles composant le patrimoine de l'administration publique doivent être prises en prenant en compte les objectifs poursuivis. Mais à quel moment de l'élaboration des politiques publiques intervient l'acte de gestion du patrimoine ?

Pour Jones (cité par Muller, 2009), les politiques publiques peuvent être représentées selon une approche séquentielle composée de cinq étapes : l'identification du problème, le développement du programme, la mise en œuvre (organisation des moyens, interprétation des directives et application, etc.), l'évaluation du programme et la terminaison du programme. Les immobilisations représentent des points essentiels dans le développement de programmes et dans leur mise en œuvre. C'est dans le développement des programmes que doivent intervenir alors les décisions ponctuelles et ordinaires, en matière de gestion du patrimoine. La notion d'une décision ordinaire fait ici référence à la temporalité des décisions qui suit normalement les périodicités de la planification.

Pour résumer, la gestion du patrimoine comprend d'une part l'acte de gestion c'est-à-dire la prise de décision qui fait partie intégrante de l'élaboration d'une politique publique, et d'autre part le système d'information nécessaire. Pour Roje, Grubisic et Nusivonic (2007), gérer le patrimoine public signifie prendre des décisions sur son utilisation.

La notion de système de gestion du patrimoine sera adoptée pour désigner le système d'information qui vient en aide et éclaire cet acte de gestion. Dans la section suivante, les composants du système de gestion des immobilisations sont mis en évidence à travers une revue de la littérature.

Section II. Conceptualisation

Le but de cette section est de proposer une représentation du système de gestion patrimoniale à travers une chaîne instrumentale. Il s'agit donc de constituer un modèle qui permettrait de décrire la structure (Mahé de Boislandelle, 1998) de ce système.

Mahé de Boislandelle (1998, p. 270) définit un modèle comme une représentation simplifiée de la réalité conçue dans un but explicatif permettant de rendre compte d'un phénomène souvent complexe afin de le rendre intelligible ou accessible. Ainsi, selon l'affirmation de Mahé Boislandelle, « la modélisation consiste donc à retenir les éléments les plus caractéristiques d'un phénomène, afin de souligner les dynamiques qui les unissent, par leur mise en correspondance ». La même conception du modèle se trouve aussi chez des auteurs tels que Le Duff (1999, p. 821) qui affirme que « le modèle est une représentation de la réalité qui aide à la décision. C'est une définition des relations d'interdépendance entre les parties d'un système, de façon à pouvoir en saisir le fonctionnement ou à en contrôler l'évolution ».

En ce qui concerne l'acte de modélisation, allant dans le même sens que Mahé de Boislandelle, David (2000a, p. 462) affirme que « la modélisation requiert l'élaboration de concepts avec une série d'axiomes qui relie ces concepts ». Pour Bouquin (2005), « modéliser, c'est choisir de privilégier certains aspects du réel que l'on décrit de manière formalisée pour faire apparaître des relations d'interdépendance, permettant, à l'idéal, de prévoir l'évolution des variables retenues et/ou de leurs relations ». Lecas (2006) affirme que dans le quotidien, l'homme effectue une modélisation lorsqu'il part d'un phénomène observé, constate certaine régularité, et de proche en proche, parvient à isoler quelques traits marquants qui persistent dans le temps, dans l'espace ou dans la forme.

Quant aux matières premières utiles pour la modélisation, Avenier (2008) propose l'utilisation de la littérature ainsi que des données recueillies auprès des praticiens en combinant des entretiens, des observations et des consultations de documents. Dans leurs études, Malmi, Järvinen et Lillrank (2004) ont utilisé la littérature ainsi que des enquêtes. Dans le cadre de cette étude, des modèles normatifs ainsi que des modèles théoriques seront utilisés afin de faire une inférence de manière à proposer un modèle de gestion patrimoniale. Pour ce faire, nous avons retenu les conseils de Bouquin (2005) et Lecas (2006). Ainsi, nous nous emploierons à :

- mettre en évidence les traits marquants de chaque modèle ;
- mettre en évidence les différences et les ressemblances entre ces modèles ;
- proposer un modèle récapitulatif.

§ 1. Les exemples de modèles normatifs : d'une gestion passive à une gestion active du patrimoine

Dans le cadre de la proposition d'un modèle de gestion du patrimoine, nous allons voir deux types de modèles normatifs : le modèle de gestion passive comprenant les modèles comptables et le modèle normatif de gestion active de l'Etat australien.

Cette différence entre gestion passive et gestion active s'explique en deux points :

- les modèles comptables consistent seulement à enregistrer les mouvements des biens immobiliers. Il s'agit tout simplement de procédures de routine.
- les modèles de gestion active représentent des modèles beaucoup plus dynamiques.

La gestion passive est la phase amont de la gestion patrimoniale. L'Encadré 3 permet d'illustrer cette distinction entre la gestion active et la gestion passive du patrimoine.

La première image qu'évoque la gestion du patrimoine est généralement celle de la comptabilité, de l'inventaire. Cependant, la gestion du patrimoine comme nous avons vu précédemment ne s'arrête pas seulement à ces aspects purement comptables. Pour illustrer le modèle de gestion active, l'Australie a été choisie premièrement en fonction de l'accès à l'information. De plus, à la suite des revues de la littérature au début de la thèse, c'était un des pays le plus cités. A cet effet, l'Australie est présentée comme étant la plus avancée en ce qui concerne les techniques de gestion du patrimoine ainsi que les systèmes d'information (Urquhart et Busch, 2000).

Encadré 3 : Gestion passive versus gestion active

Il y a la **gestion passive** du patrimoine au sens où l'on fait des opérations budgétaires et comptables, et puis il y a aussi **la gestion active**. Donc pour les patrimoines qui ont tendance à ne pas être utilisé à 100% ou qui ne peuvent plus l'être du tout, il faut procéder à une valorisation.

Lorsque ça ne sert à rien de continuer, soit à entretenir soit ne pas occuper un bâtiment, il est aussi intéressant d'avoir une gestion dynamique/ active du patrimoine. **C'est un peu comme on faisait au départ dans la gestion active des dettes**. Sur un portefeuille d'emprunt, on gérait ligne par ligne au fil du temps, voir si on pouvait l'améliorer ou pas, s'en débarrasser ou pas, rembourser ou pas. Le patrimoine c'est tout à fait la même chose. **On a du patrimoine complètement utilisé, on a du patrimoine qui est partiellement utilisé.** Quand on réfléchit à une optimisation, avec un autre élément du patrimoine qu'on va mutualiser pour transférer éventuellement une activité sur celle qui est partiellement utilisée et puis procéder à une évaluation de l'espace qui n'a plus aucun intérêt d'être conservé dans notre portefeuille.

Source : entretien avec le Directeur Financier Région Poitou-Charentes (2009)

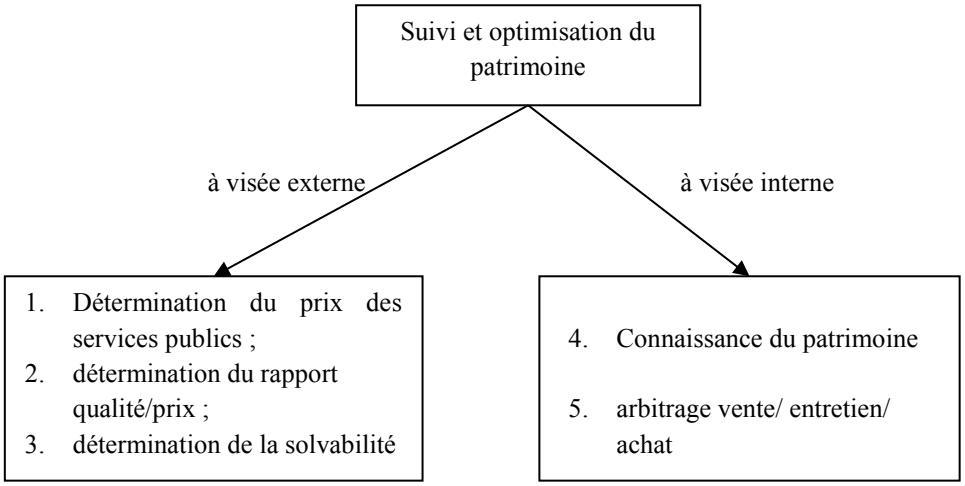
1.1. Les modèles comptables comme modèle de gestion passive des immobilisations

Une comptabilité des immobilisations est « probablement le système d'information nécessaire dans l'optique de surveiller et de contrôler les mesures spécifiques pour une utilisation équitable et efficace de ces ressources » (Perrin cité par Kaganova et Nayyar-Stone, 2000). Comme le notent Blier et al. (1992), la gestion du patrimoine impose préalablement sa connaissance, une connaissance que la comptabilité permettrait d'atteindre. Il est nécessaire par ailleurs d'expliciter les raisons qui peuvent inciter la comptabilisation des immobilisations avant de faire une synthèse des normes existantes et des débats dans la littérature.

1.1.1. Utilité de la comptabilisation des immobilisations

D'un point de vue managérial, le plus grand bénéfice qu'une entité publique peut tirer de la comptabilisation des immobilisations est de disposer de meilleures informations pour la prise de décision (CICA, 2007). Plusieurs auteurs ont explicité les différents intérêts d'un suivi patrimonial. Il est ainsi possible d'identifier cinq intérêts majeurs (Schéma 11).

Schéma 11 : Les intérêts du suivi patrimonial



Source : auteur

a. Détermination du prix des services publics

Les activités des entités publiques peuvent être regroupées en deux catégories :

- celles relevant de leurs fonctions régaliennes qui sont financées par les contribuables (exemple : la sécurité des citoyens, les élections, l'état civil) ;
- celles dont les frais sont à la charge des usagers en tout ou partie (exemple : piscine, distribution de l'eau et l'assainissement, collecte des ordures ménagères).

Pour ces dernières activités, l'objectif managérial est que les frais payés par les usagers couvrent suffisamment les charges engagées pour la production de ces services y compris les amortissements des biens (Patton et Bean, 2001). Ainsi, le fait de comptabiliser les amortissements permet de déterminer à travers la comptabilité analytique le montant à faire supporter aux usagers de manière à ce que le service rendu n'entraîne pas de perte pour l'entité publique.

La prise en compte des amortissements permet aussi aux utilisateurs des informations financières de voir si les entités publiques génèrent suffisamment de revenus pour couvrir

leurs coûts (Patton et Bean, 2001). La comptabilité des immobilisations est alors une source d'information essentielle qui doit être en rapport avec la comptabilité analytique, pour étudier la performance des entités publiques et déterminer les coûts des services et des biens.

Le fait de comptabiliser les immobilisations permet à l'État d'inciter les agences publiques à les utiliser d'une manière efficiente et efficace en leur faisant payer le coût du capital (Lally et Smith, 1997 ; Perrin, 1989 ; Tanzi et Prakash, 2001). Ce coût du capital est calculé à partir de l'actif net et dépend des décisions d'investissement ou de désinvestissement de l'agence (Lally et Smith, 1997). Par exemple, les agences n'ont pas intérêt à laisser un bien inexploité et à payer des charges liées à sa détention (Perrin, 1989).

Ce système du coût du capital a été établi et utilisé par des pays de l'OCDE tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Suisse, le Royaume-Uni et la Grèce. L'introduction de la comptabilité d'exercice n'est pas à cet effet une fin en soi mais va permettre la mise en place d'un système de *capital charging* (Perrin, 1989).

Les agences utilisant des biens appartenant à l'État vont ainsi acquitter une redevance incluant une part d'intérêt et une part d'amortissement. Comme ces biens ne seront plus assimilés à des biens gratuits, ces agences seront beaucoup plus responsabilisées quant à leur performance et leur utilisation (Shaoul, 1998). De même, la tarification des agences inclut avec ce système, au-delà de l'amortissement, le coût du capital.

Ainsi, pour pouvoir réduire les prix qu'elles pratiquent, ces agences sont incitées à optimiser leur gestion patrimoniale.

Shaoul (1998) a étudié l'impact du coût du capital au niveau des hôpitaux publics au Royaume-Uni. Avant l'introduction du coût du capital, ces hôpitaux possédaient des terrains et des bâtiments inexploités tout en manquant de ressources financières pour les entretenir. L'effet escompté lors de la mise en place du coût du capital est alors d'inciter les hôpitaux à vendre les immobilisations inexploitées et à utiliser les immobilisations restantes d'une manière optimale.

L'étude de Shaoul révèle que les coûts du capital combinés avec les amortissements ne représentent que 9% du coût de revient pratiqué par ces hôpitaux et le coût du capital est aussi un moyen permettant de comparer la performance des hôpitaux publics avec leurs homologues du secteur privé.

b. Détermination du rapport Qualité/ Prix

L'évaluation de l'efficience est généralement acceptée comme un pilier du *New Public Management* (Hitchell cité par Galera et Bolivar, 2007). Le fait de donner des informations sur les immobilisations peut être utile afin d'apprécier si les 3E (Economie, Efficience, Efficacité) ont été atteints dans l'utilisation de ces immobilisations (Mayston, 1992). En quelque sorte, il s'agit d'évaluer la performance des immobilisations. Comme dans le secteur privé, les utilisateurs de l'information financière chercheront à déterminer si les bénéfices tirés de l'utilisation de ces immobilisations excèdent le coût initial de l'investissement. À cet effet, pour déterminer les bénéfices, Mayston (1992) propose cette équation :

Équation 1 : Bénéfices dans l'utilisation des biens

$$Bt = Rt + \sum vj \; + \; Qjt + bt\,(pt)$$

Avec :

- Bt : Bénéfice obtenu de l'immobilisation durant l'année t
- Rt : le revenu obtenu de l'utilisation du bien
- Qjt : indicateur de la qualité des services fournis par le bien (ex : le temps sauvé par le *British Rail*)
- vj : valeur économique accordée à l'indicateur par les usagers
- bt (pt) : les bénéfices des usagers

Pour qu'une immobilisation soit jugée performante, le bénéfice généré chaque année doit excéder l'amortissement ainsi que son coût de fonctionnement (équation 2).

Équation 2 : Analyse coût/ bénéfice

$$Bt - Ct - (K/T) > O$$

Avec :

- Ct : coût opérationnel
- K/T : amortissement linéaire
- T : la durée de vie de l'immobilisation

Selon cette équation de Mayston (1992), K/T représente l'amortissement linéaire. Se pose alors la question de savoir si une autre méthode d'amortissement est admissible dans

l'équation, par exemple l'amortissement dégressif ou le *defered maintenance cost* ou *le renewal accounting.* A cet effet, nous prendrons une par une ces trois méthodes.

La prise en compte d'un amortissement dégressif peut être admise dès lors que l'amortissement dégressif annuel représente réellement la consommation des avantages économiques. Dans ce cas, rien ne s'oppose à l'utilisation de cette méthode. Dans le cas contraire, cette méthode d'amortissement pervertie le calcul. En effet, si la consommation d'avantage économique est la même chaque année, alors que la méthode entraîne une variation des charges d'amortissement chaque année, tout autre agrégat ne variant pas chaque année (équation 2), l'analyse du résultat d'une année pourrait faire penser que la performance de l'immobilisation s'est nettement améliorée, alors que seul l'impact de la diminution des amortissements est en cause.

Avec le *defered maintenance cost*, l'amortissement représente les coûts de réparations non effectuées pour maintenir le potentiel de service. Nous pensons que cette méthode n'est pas non plus appropriée, car elle ne représente pas réellement la consommation d'avantage économique. En effet, quand il y a une maintenance de l'infrastructure et par conséquent pas de coût de maintenance différé, donc pas d'amortissement, la consommation d'avantage économique a quand même lieu.

Avec le *renewal accouting*, la valeur du bien dans le bilan reste fixe et inchangée si les montants des investissements de réparations et de maintenances sont tous comptabilisés dans les charges. A cet effet, si ces charges représentent la contrepartie exacte de la consommation des avantages économiques, cette méthode est admise selon nous dans l'équation. Dans le cas contraire, elle n'est pas admise.

Dans l'équation 1, l'évaluation de vt, Qjt, bt (pt) peut présenter des difficultés opérationnelles. La méthode d'évaluation n'est pas explicitée par Mayston. Cependant, seules des enquêtes auprès des usagers peuvent permettre de cerner la qualité des services ainsi que les pondérations (importance) accordées à cette qualité.

c. Détermination de la solvabilité

La comptabilisation des immobilisations et leur évaluation doivent produire des informations utiles pour apprécier la capacité de l'administration publique à générer des ressources financières lors de leur vente (Galera et Bolivar, 2007). Il s'agit donc de donner une vision

purement financière des états financiers et qui doit être reliée avec la valeur liquidative (Lande, 1997). Cette vision financière, pouvant conduire à la détermination de l'actif net (Harris, 1999), nous rappelle l'utilisation du bilan financier lors des analyses financières des entreprises à but lucratif. Ces analyses financières peuvent être sollicitées par les investisseurs en vue de voir si l'entreprise est solvable. En effet, les immobilisations publiques peuvent être utilisées afin de rembourser les dettes publiques. C'est le cas par exemple de la vente de ses îles par la Grèce qui a été envisagée pour faire face à ses déficits budgétaires[25].

d. Connaissance du patrimoine

Le fait de disposer d'un état en quantité et valeur des biens et des immobilisations publiques permet de réduire la possibilité que ces biens disparaissent (Tanzi et Prakash, 2001, p. 15). Ainsi, le fait de les comptabiliser permet de les protéger contre les vols ou les squats pour le cas des terrains et des bâtiments.

e. Arbitrage vente/ entretien/ achat

La comptabilisation des dépréciations et des pertes de valeurs peut constituer un élément afin d'apprécier les efforts fournis par l'administration publique dans l'entretien et la maintenance de ses immobilisations (Maze cité par Cable, et al., 2002 ; Perrin, 1989). Néanmoins, ceci n'est valable que dans le cas où les méthodes d'évaluation et de dépréciations des immobilisations permettent de donner des informations sur leur degré d'usure (Lande, 1997).

Le fait de comptabiliser les immobilisations permet d'établir et de prévoir les politiques de réparations et de maintenances. Il s'agit de calculer des dépenses qui permettraient de maintenir les immobilisations sur un certain niveau de potentiel de service (Mayston, 1992). Par la suite, les dépenses réellement engagées peuvent être comparées avec les dépenses prévues dans le plan.

Le *New Public Management* met l'accent sur la satisfaction de la clientèle dans l'élaboration, le choix et le développement des politiques publiques (Galera et Bolivar, 2007). Dans la partie introductive de cette thèse, nous avons défini la gestion des immobilisations comme étant une prise de décision quant à la réaffectation des biens en vue d'atteindre les objectifs en relation

[25] Source : http://www.lepoint.fr/monde/iles-grecques-a-vendre-14-10-2012-1516752_24.php; http://www.france24.com/fr/20120914-grece-vente-iles-cyclade-ionienne-tourisme-privatisation-dette-crise-economie-zone-euro; http://www.francetvinfo.fr/a-vendre-iles-vieux-palais-et-boites-publiques-s-adresser-a-l-etat-grec_143819.html

avec les services délivrés et les politiques de l'entité publique (Blier, et al., 1992 ; Jones et White, 2008b). Cependant, pour prendre des décisions sur la réaffectation de son patrimoine à l'exemple de la vente d'un bien, il faut des informations sur ces biens, notamment le coût d'opportunité entraîné par la détention de l'immobilisation ainsi que le montant des ressources financières que peut générer leur vente (Galera et Bolivar, 2007 ; Mayston, 1992).

A travers cette brève revue, il apparaît que l'évaluation et la comptabilisation des immobilisations corporelles publiques représentent beaucoup plus qu'un système mécanique, il répond à un besoin d'information.

1.1.2. Les normes comptables

La comptabilisation des immobilisations implique l'identification, la classification, l'estimation et l'évaluation des biens (Walker, Clarke, et Dean, 2000). Chaque pays dispose de normes comptables qui régissent la reconnaissance, l'évaluation initiale, l'évaluation postérieure ainsi que l'amortissement et la dépréciation des immobilisations détenues par les entités publiques. Pour Madagascar, la comptabilité publique est régie par le Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 (PCOP 2006). Conçu en 2003, le PCOP 2006 est le plan comptable en vigueur pour l'Etat, les établissements publics à caractère administratif et les collectivités territoriales décentralisées à Madagascar.

Au niveau international, les normes comptables internationales pour le secteur public ou IPSAS[26] sont élaborées et publiées par le Conseil des normes comptables internationales ou IPSASB[27] afin d'harmoniser les pratiques en matière de comptabilité publique. Des Robert et Colibert (2008, p. 18) affirment que la raison d'être de ces normes comptables internationales est de donner une vision économique et financière des entités publiques gouvernementales et locales. Ainsi, elles représentent des moyens de disposer d'un cadre unique d'information et d'analyse dans des comptes de l'Etat et des organisations publiques, compréhensibles par tous les agents économiques (Des Robert et Colibert, 2008). Parmi les normes élaborées par l'IPSASB, l'IPSAS 17 aborde le traitement comptable des immobilisations corporelles et notamment l'évaluation de ces dernières ainsi que leurs dépréciations. Il faut cependant noter que les immobilisations corporelles telles que les forêts et d'autre ressources naturelles renouvelables, les droits miniers, la prospection et l'extraction de minerais, de pétrole, de gaz

[26] International Public Sector Accounting Standards
[27] International Public Sector Accounting Standards Board

naturel et autres ressources similaires non renouvelables ne sont pas concernées par l'IPSAS 17. De plus, l'IPSASB laisse l'initiative aux entités publiques quant à la comptabilisation ou non des actifs historiques. Ainsi, si les entités publiques veulent le faire, elles peuvent utiliser les directives contenues dans l'IPSAS 17.

Etant donné l'ambition des IPSAS à servir de référence pour l'établissement des normes publiques nationales (Des Robert et Colibert, 2008), un rapprochement entre le PCOP 2006 et l'IPSAS 17 est opportun afin d'identifier les ressemblances et les différences.

D'après Lande, Rocher et Rananjason Ralaza (2009, p. 8), la France a eu des influences dans la réforme de la comptabilité publique malgache. Par conséquent, en sus du PCOP 2006 et l'IPSAS 17, la norme n°6 du recueil des normes comptables de l'Etat français.

L'annexe I apporte cette comparaison entre l'IPSAS 17, la norme n°6 et le PCOP 2006. La comparaison de ces trois normes peut être effectuée au niveau de la définition de l'immobilisation corporelle, des critères de comptabilisation, de l'évaluation initiale et de l'évaluation postérieure ainsi que de l'établissement du premier bilan patrimonial.

a. La définition d'une immobilisation corporelle

Au niveau de la définition des immobilisations corporelles, les trois normes comptables se ressemblent significativement. Il n'y a quasiment pas de différence entre le PCOP 2006 et la norme 6 même en terme de formulation. Les deux normes se différencient de l'IPSAS 17 dans le fait que dans sa définition, l'IPSAS 17 n'évoque pas la notion de potentiel de service ni d'avantage économique. Ce n'est que dans la partie critère de comptabilisation qu'il retient ces deux notions. Néanmoins, dans la définition, l'IPSAS 17 évoque directement l'utilisation possible des immobilisations corporelles, ce qui selon nous étend la définition d'immobilisation à une variété plus large de biens.

Au vu de ces normes comptables, la définition générique suivante peut être proposée : une immobilisation corporelle est un élément d'actif, ayant une existence physique, prévue pour être utilisée soit par l'entité publique soit par ses démembrements pour une durée supérieure à un exercice comptable.

b. Critères de comptabilisation

Au niveau des critères de comptabilisation, la norme 6 et l'IPSAS appliquent deux critères : la maîtrise des avantages économiques ou des potentiels de service et la connaissance de la valeur du bien avec fiabilité.

Le premier critère a été retenu par le PCOP2006 alors que le deuxième n'y apparaît pas. Néanmoins, il faut signaler que les critères de comptabilisation sont identiques pour le PCOP et la norme 6 dans sa version de 2004 à savoir : la maîtrise des conditions d'utilisation et les potentiels de service ou avantage économique.

Alors que la norme 6 a évolué sept fois depuis sa première version de 2004 (avril 2007, mars 2008, mars 2009, mars 2011, juillet 2011, octobre 2011, août 2012), le PCOP est resté inchangé. L'évolution successive de la norme 6 est surtout attribuée au CNOCP[28]. Ce sont les discussions au niveau du CNOCP qui expliquent les différences observées actuellement entre la norme 6 et le PCOP.

c. L'évaluation initiale

Pour l'évaluation initiale, le PCOP et la norme 6 (ancienne et nouvelle version) adoptent les mêmes méthodes :

- le coût (coût d'acquisition ou coût de production) pour les immobilisations corporelles acquises à titre onéreux ou produites par l'Etat,
- la valeur vénale pour les immobilisations acquises à titre gratuit et dans le cadre d'échange.

L'IPSAS 17 adopte la même configuration sauf qu'au lieu de la valeur vénale, il est fait référence à la notion de juste valeur.

[28] Le CNOCP ou Conseil de normalisation des comptes publics est une entité créée, par l'Art. 115 de Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative, afin « de d'émettre un avis sur les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat. Selon cet article, « le conseil de normalisation des comptes publics peut proposer toutes mesures relatives à la présentation et à l'exploitation des comptes publics visant à donner une image sincère et fidèle de la situation patrimoniale et financière des organismes publics, à faciliter l'analyse des coûts des politiques publiques et à assurer la cohérence des règles comptables applicables aux administrations publiques et des règles relatives à la comptabilité nationale, dans le respect des spécificités de ces dernières ».

d. L'évaluation postérieure

L'IPSAS 17 propose une alternative pour l'évaluation postérieure : le modèle de coût et le modèle de réévaluation. Le modèle de coût consiste à comptabiliser l'immobilisation à son coût moins le cumul des amortissements et pertes de valeurs. Le modèle de réévaluation consiste à comptabiliser l'immobilisation à sa juste valeur à la date de réévaluation diminuée du cumul des amortissements ultérieurs et du cumul des pertes de valeur. Ici, les pertes de valeurs correspondent à la différence entre la valeur nette comptable et la valeur d'utilité de l'immobilisation.

L'IPSAS 17, le PCOP 2006 et la norme 6 (ancienne et nouvelle version) utilisent le modèle de coût pour les immobilisations corporelles à durée de vie déterminée et le modèle de réévaluation pour les immobilisations à durée de vie indéterminée[29] et à valeur résiduelle significative. Néanmoins, si le PCOP et la norme 6 version 2004 adoptent le même traitement, la norme 6 version de 2012 diffère des deux en ce qui concerne le traitement des immobilisations à durée de vie indéterminée.

Dans le PCOP 2006, les immobilisations corporelles à durée de vie indéterminée sont à comptabiliser en tenant compte des charges d'utilisation. Au départ, la mise en place de ces charges d'utilisation a été décidée dans l'optique d'accéder à une meilleure gestion patrimoniale (CNOCP, 2009a). Ces charges d'utilisation correspondent aux coûts d'opportunité liés à la détention d'un bien immobilier (CNOCP, 2009a, 2009b) et traduisent la mesure de l'utilisation du potentiel de service (CNOCP, 2010d). Pratiquement, cette charge se calcule en appliquant le taux moyen de la dette à la valeur de marché du bien (CNOCP, 2010d).

Ces dispositions normatives rejoignent l'affirmation de Littrell et Thompson (1998a, p. 95) selon laquelle « les théories financières avancent que la meilleure manière d'exprimer les charges découlant de l'utilisation des immobilisations à longue durée de vie, les terrains y compris, est le montant du loyer pouvant être obtenu si elles sont mises en location ». Pour ces auteurs, le montant du loyer représente le coût d'opportunité dans le sens où l'utilisation de l'immobilisation prive l'entité publique de la possibilité ou l'opportunité de percevoir une

[29] La norme 6 parle de parc immobilier non spécifique (CNOCP, 2010b ; Ministère de l'Economie des finances et de l'Industries, 2004, p. 81). En effet, la norme 6 pose une distinction entre le parc immobilier spécifique (définit comme étant les immobiliers pouvant être céder à des tiers pour une utilisation courante moyennant des aménagements limités) et le parc immobilier spécifique (définit comme étant les immobiliers dont l'utilisation ne peut pas être banalisée).

ressource financière. Par contre, pour Harris et Murti (1998), ce n'est pas l'utilisation alternative qui permet de calculer le coût d'opportunité mais la valeur du service qui n'est pas rendu si l'entité publique ne dispose pas des biens.

C'est la conception du coût d'opportunité comme le manque à gagner par rapport à la mise en location des biens qui a été retenu par la norme 6 et le PCOP 2006.

La norme 6 version 2012 ne retient plus cette notion de charges d'utilisation. Les raisons qui ont amené à ce choix peuvent être retracées dans les travaux du CNOCP. Depuis quelque temps, la pertinence de ces charges pour la gestion patrimoniale a été remise en question. En 2009, la DGFIP a sollicité le CNOCP, et notamment le groupe de travail sur les actifs incorporels et corporels, afin de statuer sur la cohérence du maintien des charges d'utilisation (CNOCP, 2009a).

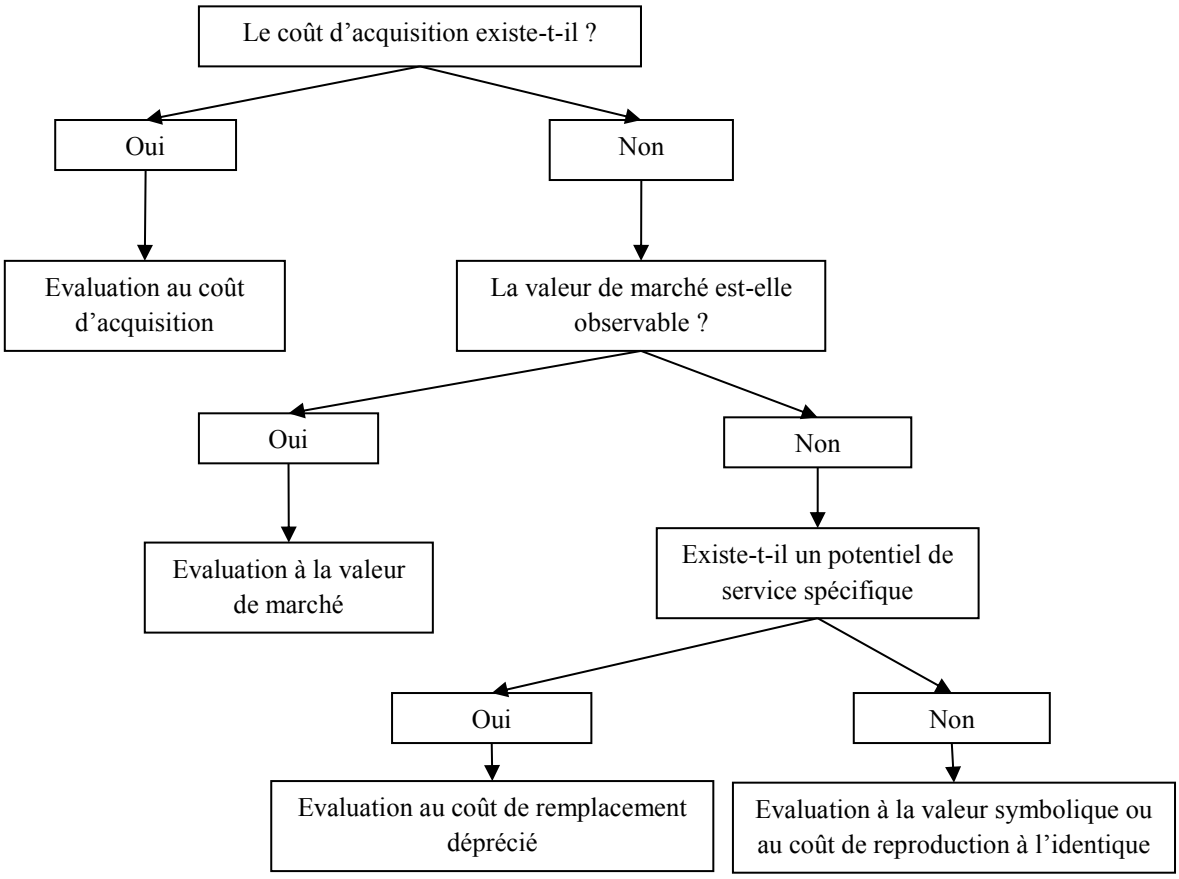
D'après le CNOCP (2009b), deux visions s'opposent en matière de charge d'utilisation. D'une part les charges d'utilisation peuvent être vues comme des coûts et introduisent ainsi une vision analytique de la comptabilité (CNOCP, 2010d). D'autre part, les charges d'utilisation sont vues comme un élément permettant de faire un arbitrage entre l'acquisition et la location des immobilisations (CNOCP, 2009b). Cependant, ce genre de question se pose généralement en amont de l'acquisition ou de la réalisation du projet. Il se réfère à la première phase du cycle de vie des immobilisations, alors que le calcul de la charge d'utilisation préconisée par les normes comptables s'effectue durant le cycle de vie de l'immobilisation. Ainsi, le dispositif n'est pas rétroactif.

e. L'évaluation à partir du bilan d'ouverture

L'IPSAS 17 propose de comptabiliser les immobilisations à leur coût historique ou à leur juste valeur. La même position a été prise par le PCOP 2006 et la norme 6.

Ainsi, la première alternative est d'évaluer les immobilisations au coût historique. A défaut de coût historique, il faut utiliser respectivement la valeur de marché, le coût de remplacement déprécié, la valeur symbolique et le coût de production à l'identique selon la disponibilité des informations.

Schéma 12 : Evaluation lors de l'établissement du bilan d'ouverture



Source : auteur

f. Quid de l'application du PCOP 2006 : la comptabilité matière et l'instruction générale du 22 juillet 1955

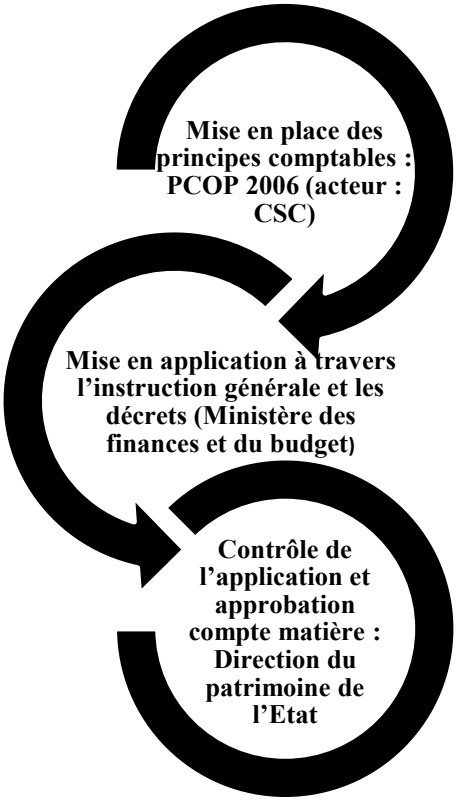
D'après le directeur de la normalisation des entités publiques et parapubliques au niveau du Conseil supérieur de la Comptabilité[30], la comptabilité matière est une application du PCOP. Néanmoins, nous pensons que dans un système de comptabilité d'exercice en adéquation avec le PCOP 2006, la tenue d'une comptabilité matière n'a plus lieu d'être car les immobilisations seront tenues et suivies dans cette comptabilité. Néanmoins, dans le cas où la comptabilité est toujours tenue suivant une logique budgétaire[31], la comptabilité matière est le seul moyen qui permet le suivi des immobilisations. De ce fait, il peut constituer un régime transitoire dans l'application du PCOP 2006 dans le cadre des immobilisations.

[30] Source : entretien en 2012

[31] Un entretien au début de la thèse au niveau d'une trésorerie municipale dans la ville d'Antsirabe, a permis de voir une incompréhension du PCOP 2006 dans le sens où l'acquisition d'immobilisation est enregistrée dans la classe 2 mais la valeur est soldée en début d'année.

L'instruction générale du 22 juillet 1955 est le cadre de la comptabilité matière dans le secteur public malgache. Le schéma ci-après illustre le lien qui doit exister entre le PCOP 2006 et la comptabilité matière.

Schéma 13 : Lien entre PCOP 2006 et l'instruction générale du 22 juillet 1955



Source : auteur

Les points essentiels de ce cadre peuvent être résumés comme suit.

i. <u>La répartition des rôles : distinction entre ordonnateur et comptable, commission de remise</u>

L'instruction générale du 22 juillet 1955 invite les entités publiques à faire une distinction entre l'ordonnateur matière et celui qui se charge de la comptabilisation. L'ordonnateur matière, dans le cadre des communes, est représenté par le maire. Il a pour attribution d'ordonner tous les mouvements d'entrées ou de sorties des matières (Article 7 de l'instruction générale du 22 juillet 1955). Le dépositaire comptable est responsable des matériels en service tandis que les gestionnaires comptables sont responsables des magasins.

En ce qui concerne la gestion du patrimoine public, l'instruction générale impose une disposition particulière en matière de prise de décision. Ainsi, toutes décisions pouvant affecter les biens, notamment leur comptabilité, doivent être prises dans des commissions appelées « commissions de remise » (art.136, §17, instruction générale du 22 juillet 2011). Ces commissions de remise peuvent par exemple se charger de l'évaluation et des condamnations des biens. L'encadré suivant résume les attributions de cette commission de remise.

Encadré 4: Les attributions de la commission de remise

Art. 136 « Le matériel remis est classé provisoirement, avant d'être soumis à l'examen de la commission par les soins du chef d'atelier ou de l'agent chargé d'enregistrer les remises, sous les catégories suivantes :

- en bon état ;
- à réparer ;
- à changer de valeur, après réparation, s'il y a lieu ;
- à démolir ;
- à détruire ;
- à vendre.

La commission établit le classement définitif et en dresse un procès-verbal.

Elle doit s'attacher à ne porter à démolir que les objets susceptibles de produire des résidus utilisable ou vendable, en tenant compte des frais occasionnés par la démolition et le transport.

Art. 139 « (…) les décisions de la commission de remise sont prises à la majorité des voix »

Art. 206 « La commission de remise est chargée :

- De constater si ces matières, denrées ou objets ne peuvent effectivement plus être utilisés sous leur classification, avec ou sans réparation
- De proposer le cas échéant leur condamnation, en indiquant si cette condamnation doit être suivie de changement de valeur et éventuellement de classification, démolition, destruction ou vente »

Source : Instruction générale du 22 juillet 1955

ii. Logique véhiculée

L'instruction générale du 22 juillet 1955 relève plutôt d'une logique de contrôle et d'une logique juridique, donc, moins d'une logique managériale. Un entretien au niveau du ministère des finances et du budget a confirmé ce point.

Le but de la comptabilité matière est de sauvegarder le patrimoine de l'Etat en tant que moyen de suivi des biens achetés avec les deniers publics

Source : entretien avec le chef de service matériel, ministère des finances et du budget (2009)

iii. Les composantes de la comptabilité matière

La comptabilité des matières et des immeubles, en quantité et en valeur, est subdivisée en quatre à savoir :

- les approvisionnements en magasin ;
- les matériels en service ;
- la comptabilité administrative (matière, denrées, objet mis en consommation, matériel de construction) : cette branche de la comptabilité matière est réservée aux matières de faible valeur et représente à cet effet une comptabilité simplifiée ;
- les propriétés immobilières bâties ou non bâties.

iv. Evolution de l'instruction générale

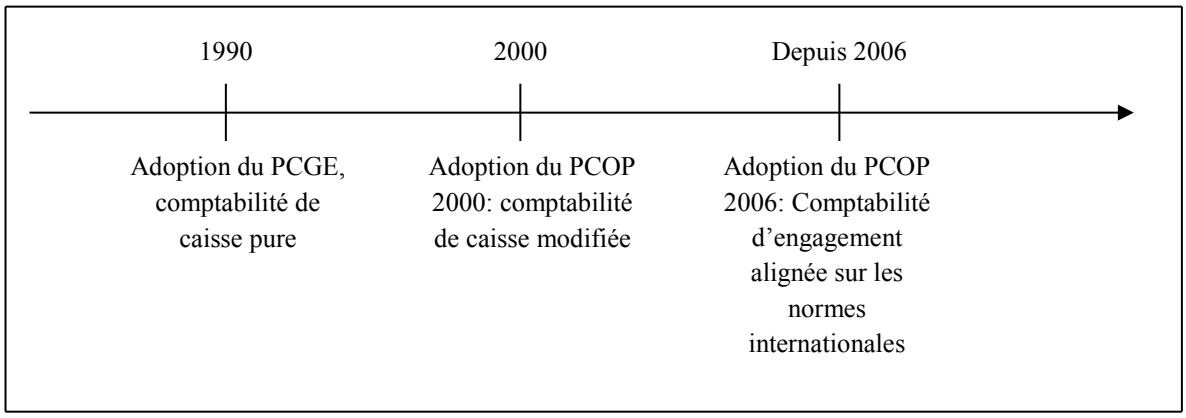
Il faut noter que l'instruction générale n'a pas eu de grande modification depuis son établissement en 1955. Parmi les mises à jour effectuées, nous pouvons citer :

- la modification du seuil de capitalisation : si au départ le seuil de capitalisation était fixé à 1 000 Ariary (environ 40 centimes d'euro), ce n'est qu'en 2010[32] qu'il a été relevé à 50 000 Ariary (environ 16€)
- l'harmonisation de nomenclatures avec les nomenclatures budgétaires.

Ainsi, la mise à jour de cette instruction générale du 22 juillet 1955 ne semble pas suivre le même rythme que l'évolution du cadre général de la comptabilité publique à Madagascar (le PCOP).

[32] Suivant le circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010

Schéma 14 : Evolution de la comptabilité publique malgache



Source : traduit de Lande et al. (2009)

La première réforme correspond à l'adoption du PCGE ou Plan Comptable Général de l'Etat par le décret N° 88500 du 21 décembre 1988. Cette réforme a été inspirée de la comptabilité privée en vigueur à l'époque, le Plan Comptable Général 87 (PCG 87).

En 1999, le Plan Comptable des Opérations Publiques 2000 (PCOP 2000) a vu le jour par le décret N° 99-941 du 10 décembre 1999 et a remplacé le PCGE. Le PCOP 2000 devait à la fois s'appliquer à l'Etat Central, aux collectivités et aux établissements publics nationaux et utilise un système de comptabilité de caisse modifiée.

La dernière réforme de la comptabilité publique malgache date de l'année 2005 et aboutit à la mise en vigueur du PCOP 2006 signifié par le décret n°2005-210 du 26 avril 2005. Le PCOP 2006 s'inspire à la fois de la comptabilité privée, le PCG 2005, ainsi que les normes IPSAS. Cette réforme de 2005 vise à aligner le système de comptabilité publique malgache avec les normes internationales notamment à travers l'adoption d'une comptabilité d'exercice (Lande, et al., 2009).

Madagascar correspond selon nous au niveau 1 dans l'échelle que Des Robert et Colibert (2008) ont proposé pour situer la place d'un pays dans l'adoption des IPSAS.

Encadré 5 : Applications des IPSAS dans le monde

4 niveaux dans le degré d'adoption des normes internationales par les Etats :

Niveau 1 : c'est le niveau des gouvernements qui ont décidé de réaliser leur migration vers les IPSAS et qui ont entrepris un programme de réforme de la comptabilité publique, sous la pression ou avec l'encouragement du Fonds monétaires international, de la banque mondiale ou de la commission européenne. Les obligations de ces pays (ex: Algérie, Albanie, Argentine, Kenya...) en matières de comptabilité publique sont renforcées par les impératifs du FMI et de la Banque Mondiale, qui voient dans les IPSAS un bon moyen d'obtenir une meilleure transparence financière, et donc un meilleur suivi des subventions et soutiens donnés à ces pays

Niveau 2 : les pays qui ont commencé à mettre en place le planning de l'adoption des IPSAS, qui ont adapté leur législation, et qui ont commencé à rédiger leurs propres normes inspirées des IPSAS (ex: Afghanistan, Hongrie, Maldives...)

Niveau 3 : les pays qui ont adopté dès 2006 leurs nouveaux standards inspirés des IPSAS, et qui les ont mis en œuvre au plus tard le 1er janvier 2006 au niveau de la comptabilité de l'Etat ou du gouvernement

Niveau 4 : pays qui sont les plus en avance parce que leurs normes comptables publiques étaient déjà proches des IPSAS au départ (ex : Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Grande-Bretagne et USA

Source : Des Robert et Colibert (2008)

La comptabilité publique malgache a évolué trois fois depuis l'indépendance alors que l'instruction générale du 22 juillet 1955 a très peu évolué. Actuellement, un projet de modification totale de l'instruction est envisagé. Néanmoins, les discussions sont encore en cours et tournent autour de deux axes principaux : l'amortissement ainsi que le traitement des immobilisations en cours.

Concernant l'amortissement, la discussion concerne la manière de le comptabiliser étant donné que ce dernier n'entraîne pas de mouvement de flux monétaire et d'inscription budgétaire. La solution envisagée actuellement est l'utilisation de comptes extracomptables pour synthétiser ces derniers, et ce dans l'optique de la prise de décision.

Le deuxième point concerne le passage d'une immobilisation en cours en immobilisation corporelle car ce dernier n'implique pas encore une inscription budgétaire.

Au vue de ces discussions, il s'avère que les logiques budgétaires priment et que le découplage entre la comptabilisation des immobilisations et la comptabilité administrative perdure à Madagascar.

1.1.3. Démarche concrète d'élaboration du bilan d'ouverture

Un exemple pratique de l'évaluation des immobilisations est retrouvé dans l'article de Keith et McHugh (1993) intitulé « *Valuing Massachussett's Fixed Assets: a contemporary solution to a historical problem ».*

L'Etat de Massachusetts n'a pas pu être audité car les immobilisations corporelles ne figuraient pas dans les états financiers. Des pressions se sont donc faites ressentir pour évaluer et comptabiliser ces immobilisations corporelles. Ces pressions viennent en premier lieu des partenaires financiers, puis des citoyens qui veulent une meilleure gestion des ressources publiques.

Cependant, ces immobilisations corporelles sont vieilles (certaines sont âgées de plus de 250 ans), se pose alors le problème de retrouver leurs coûts historiques.

La première option envisagée a été de recourir à des consultants externes, option rejetée du fait de son coût. La deuxième option, retenue au final, a été de constituer une équipe multidisciplinaire composée d'employés de la ville qui devait se réunir tous les jours lors de leur pause-déjeuner.

La première tâche du groupe était de voir les expériences des autres Etats et villes en ce qui concerne la comptabilisation et l'évaluation de ces immobilisations corporelles. Après cette revue des pratiques, le groupe de travail a commencé par établir un seuil minimum pour déterminer les biens devant être identifiés et évalués. Le seuil retenu par le groupe de travail a été établi à $15 000 pour les équipements et constructions et à zéro pour les terrains.

En ce qui concerne les équipements, le groupe a cherché à retrouver et à déterminer leur coût historique sur la base des documents les concernant. Pour 85% des équipements cela n'a pas posé trop de difficultés. Pour les 15% restants, le coût historique a été estimé en référence à des équipements similaires acquis au même moment.

Le même procédé a été mis en œuvre pour les terrains et les constructions. Pour ces biens, une estimation du coût historique a été nécessaire, l'estimation s'est fondée respectivement sur le coût moyen de l'hectare chaque année et le coût moyen du m^2 pour les terrains et les constructions.

1.2. Exemple de modèle normatif de gestion active du patrimoine : le cas de la gestion patrimoniale en Australie

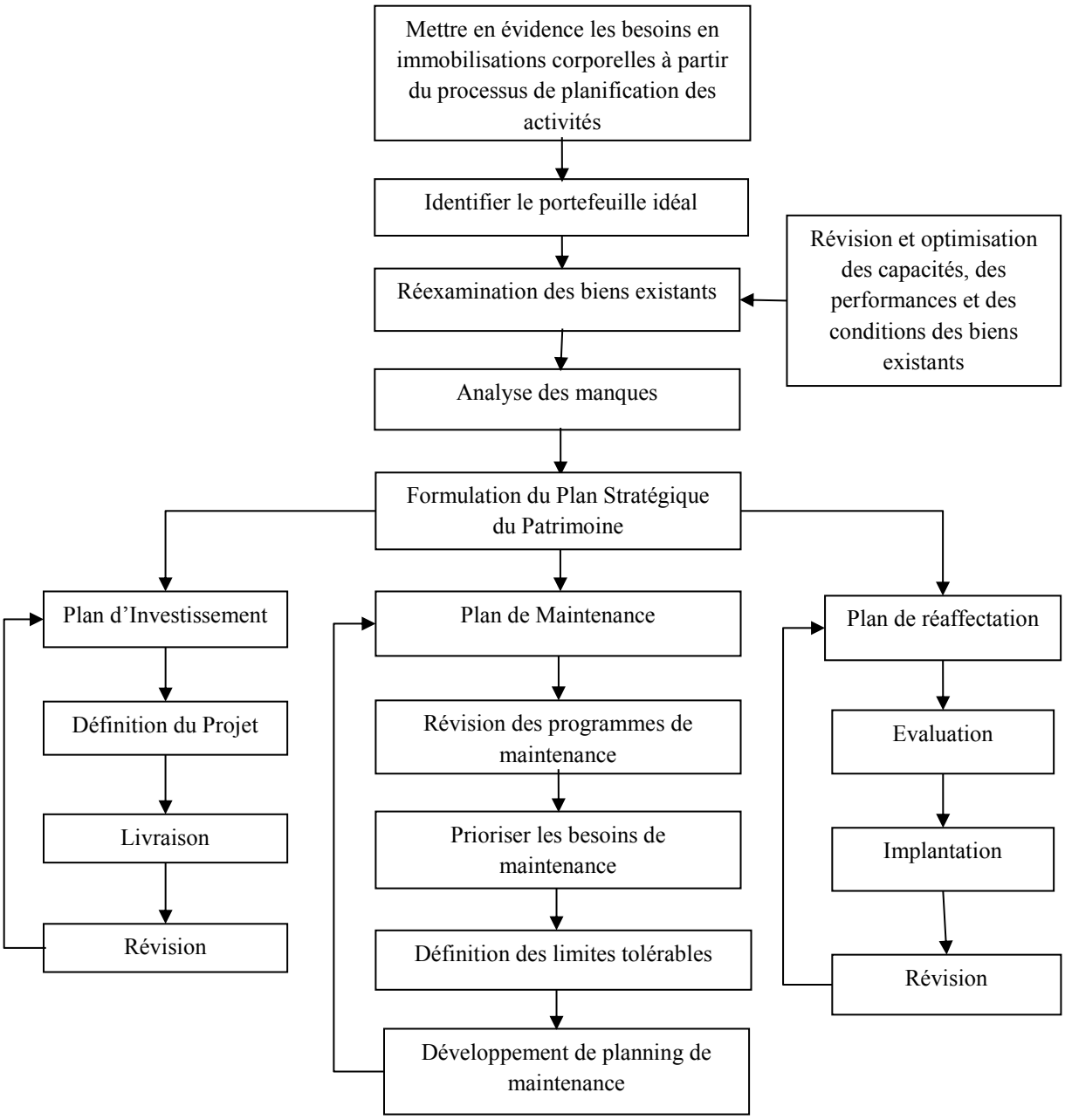
Les six Etats formant le Commonwealth d'Australie, à savoir l'Australie-Méridionale (*South Australia)*, l'Australie-Occidentale *(Western Australia),* la Nouvelle-Galles du Sud *(New South Wales)*, le Queensland, la Tasmanie et Victoria, disposent de directives pour la gestion

du patrimoine public. Ces directives s'appliquent aux agences gouvernementales ainsi qu'aux entreprises publiques. Ces cadres de gestion des immobilisations sont généralement publiés par les départements du trésor et des finances de chaque Etat.

Pour ces six Etats, leurs cadres de gestion des immobilisations se ressemblent en plusieurs points notamment les composantes de chaque système. Ces directives supposent un fort lien entre la gestion du patrimoine et les besoins des usagers des services publics.

Compte tenu des ressemblances et des similitudes entre les modèles des six états australiens, le cas de l'Australie Occidentale est utilisé afin d'illustrer un système de gestion du patrimoine.

Schéma 15 : Cadre de gestion du patrimoine



Source : Western Australian Department of Treasury and Finance (2005a)

Pour le *Western Australian Department of Treasury and Finance (2005b, p. 2), l*e cadre de la gestion stratégique du patrimoine doit permettre aux agences gouvernementales de :

- connaître le portefeuille de biens qu'elles possèdent ;
- appréhender la capacité des biens à produire des biens et des services de façon optimale ;

- mettre en évidence les travaux de maintenances nécessaires afin maintenir les biens à un niveau approprié, de maximiser leurs utilisations, avant d'investir dans de nouveaux biens dans l'optique d'atteindre un portefeuille optimal.

Encadré 6 : Les composantes de la gestion patrimoniale

i. Identification du portefeuille idéal

Le portefeuille idéal est la combinaison d'immobilisations et de ressources (humaines, financières, informationnelles) permettant de faire face aux besoins projetés par les agences. L'identification des besoins, qui fait partie du système de planification des agences, est donc un préalable à la gestion des immobilisations.

ii. Examen des biens existants

Dans cette étape de la gestion du patrimoine, le système d'information sur les immobilisations tient une place importante. Ce système d'information permet de voir les biens détenus et/ou contrôlés par les agences, d'identifier clairement le profil de ces biens : quantité, date d'acquisition, coût d'acquisition, dépréciation, coût de fonctionnement, condition, localisation, fonctionnalité. Il s'agit de la comptabilisation des immobilisations.

iii. Analyse des manques

L'analyse des manques doit permettre d'identifier :

- les dépenses nécessaires afin d'optimiser les potentiels de services des immobilisations existantes (y compris les investissements nécessaires pour remplacer et revaloriser les immobilisations existantes) ;
- les immobilisations devant être acquises afin d'améliorer les résultats des services offerts ;
- mettre en évidence les biens dont la performance est inférieure ou les surplus qui doivent être cédés.

iv. Formulation du Plan Stratégique du patrimoine

Le plan stratégique du patrimoine a pour but d'être un document stratégique qui stipule les investissements futurs, la détention et les réaffectations.

v. Réaffectation

Les réaffectations des biens doivent être prises en se référant à la contribution des biens aux fonctions principales de chaque agence ainsi qu'à leur performance. Une phrase peut résumer le principe à la base de cette décision de réaffectation des biens : « détenir seulement des biens qui contribuent directement à l'activité de l'agence ».

Les critères de performance prévus sont la pertinence stratégique, la performance sur le plan opérationnel, la performance technique et la performance financière.

Schéma 16 : Etablissement du plan de réaffectation

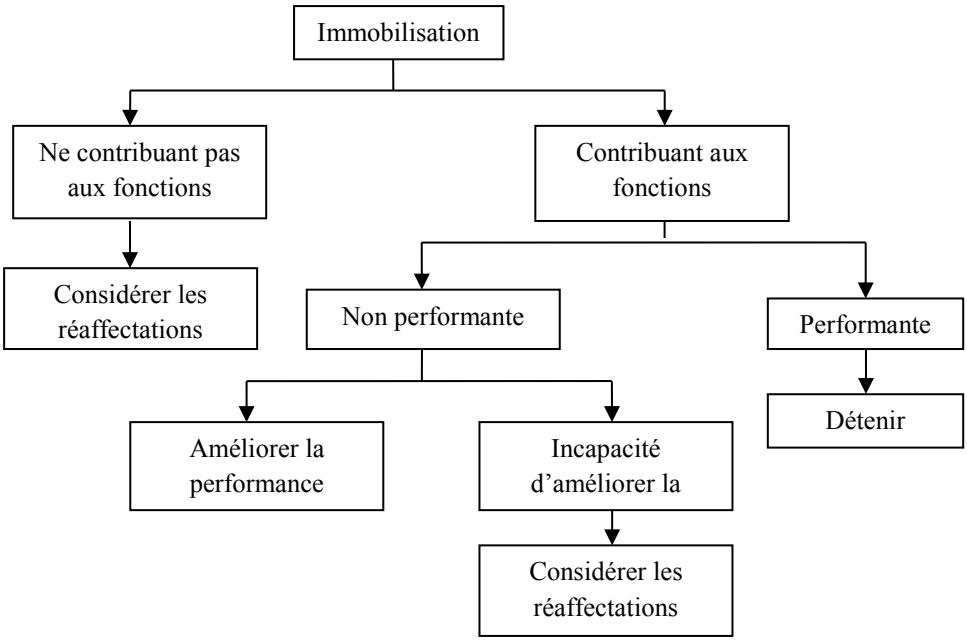


Tableau 11 : Critères d'évaluation de la performance des immobilisations

Critères de performance	Facteurs de la performance	Points à évaluer
Pertinence stratégique	Besoins des affaires	- Besoins des parties prenantes - Stratégie dans la délivrance de services - *Business strategy*
	Besoins de services	- But - Place - Capacité
Performance sur le plan opérationnel	Place	- Accessibilité - Proximité - Respect de l'environnement
	Fonctionnement	- Capacité - Disposition - Image - Standard
	Confort	- Ambiance - Confort thermique - Confort visuel - Confort acoustique - Ergonomie - Sécurité - Aménagement
Performance technique	Standard	- Conformité avec les lois et codes - Conformité par rapport aux standards repères
	Condition	- Exigence de maintenance - Fiabilité des services
Performance financière	Coût/ Bénéfice	- Niveau de capitalisation - Rendement
	Efficacité	- Coût opérationnel - Utilisation

vi. Plan de maintenance

Les informations sur le profil des immobilisations peuvent être utiles afin d'identifier les immobilisations qui ont besoin immédiatement de maintenance et les immobilisations ayant besoin de maintenance à long terme.

Source : Western Australian Department of Treasury and Finance (2005b, 2005e)

§ 2. Les modèles théoriques de gestion patrimoniale

Dans le cadre de la gestion active du patrimoine, à côté des dispositions normatives , des modèles théoriques sont aussi présentés dans la littérature sur la gestion patrimoniale notamment le modèle de Blier, Noël et Besombes (1992) et le modèle de Kaganova et Undeland (2006).

Le premier modèle de gestion proposé par Blier et al. repose sur une vision du patrimoine comme faisant partie des « ressources matérielles sur lesquelles s'appuie une politique publique » (Blier, et al., 1992, p. 150). De ce fait, les décisions concernant le devenir de ces patrimoines doivent intégrer les besoins des citoyens. Sur ce point, la conception de Blier, Noël et Besombes du patrimoine et de la gestion du patrimoine ne diffèrent pas des directives des Etats australiens.

Un des points importants de ce modèle est donc l'analyse continue de l'adéquation entre les besoins actuels et futurs des citoyens et le patrimoine de la collectivité. Ainsi, une évolution des besoins des citoyens aura un impact sur celle du patrimoine de la collectivité.

Ce modèle repose sur des outils (fiches d'inventaire et fiches techniques) permettant d'identifier et de connaitre l'état du patrimoine. Il repose aussi sur une technique d'analyse qui comprend l'analyse du patrimoine présent pour évaluer l'efficacité[33] et l'efficience du patrimoine c'est-à-dire le coût des services publics par rapport aux besoins satisfaits, donnée essentielle du fait de la rareté des ressources.

L'analyse future repose sur l'étude de l'adéquation du patrimoine actuel avec les évolutions attendues des besoins en vue d'établir des projets. Comme dans toute élaboration de projet, l'analyse financière tient une place importante.

[33] Pour Blier et al. (1992), l'évaluation de l'efficacité du patrimoine revient à évaluer l'adéquation du patrimoine aux besoins de la population.

Le deuxième modèle proposé par Kaganova et Undeland (2006) peut être résumé à travers l'encadré suivant. Ce modèle est intéressant car il ne s'arrête pas à la formulation des décisions patrimoniales mais enchaîne (dans le dernier composant) sur le suivi et le contrôle des activités de gestion du patrimoine. Cette activité de suivi constitue la phase aval de la gestion patrimoniale. Le deuxième point intéressant dans ce modèle est la mise en évidence de l'aspect juridique dans la gestion patrimoniale. Ainsi, dans la comptabilisation des biens immobiliers, ces deux auteurs proposent de formaliser les relations avec les occupants ou utilisateurs des propriétés immobilières de la commune. Par conséquent, selon ce modèle, le système d'information sur le patrimoine va au-delà de la comptabilisation et du suivi comptable.

Encadré 7 : Cadre de gestion du patrimoine communal

- Composant 1 : Inventaire
  - + Développer et maintenir un registre exhaustif des biens détenus par la commune
- Composant 2 : Comptabilisation des biens immobiliers
  - + Développer et maintenir un système de gestion et de comptabilisation des propriétés immobilières (incluant l'enregistrement de tous les revenus, les coûts ainsi que les données afférentes aux locataires)
  - + Inclure dans les bases de données comptables les valeurs de chaque propriété
  - + Formaliser à travers des écrits les relations avec les occupants ou les utilisateurs des propriétés immobilières de la commune
  - + Utiliser les approches de gestion du secteur privé afin d'améliorer les pratiques de la commune
- Composant 3 : Gestion des immobilisations ainsi que du portefeuille d'immobilisation
  - + Formuler les rôles des biens immobiliers dans l'atteinte des objectifs de la commune
  - + Développer un système de classification des biens selon leurs rôles et appliquer cette classification dans la pratique de l'inventaire
  - + Développer et utiliser des outils financiers ainsi que des standards de performance
  - + Suivre la performance individuelle de chaque bien ainsi que celle du portefeuille
  - + Mettre en place une approche de gestion de portefeuille y compris une gestion proactive des portefeuilles d'utilité sociale ainsi que des surplus
  - + Mettre en place des règlementations claires sur la manière dont les biens sont alloués à des tierces parties
  - + Développer et mettre en place des politiques dans le but de rationaliser les demandes et les consommations de biens
  - + Rendre compte de la gestion du patrimoine à travers des reporting
- Composant 4 : Mise en place de la stratégie
  - + Etablir une autorité chargée de suivre ou de contrôler la gestion du patrimoine

+ Combiner les politiques et les fonctions de prise de décision en matière d'acquisition, de détention et de réaffectation des biens
+ Développer des expertises en interne pour les biens immobiliers et faire appel à des expertises externes si nécessaire
+ Mise en place d'incitation pour une meilleure gestion du patrimoine

(source : Kaganova et Undeland (2006))

§ 3. La gestion patrimoniale en tant que chaîne instrumentale

Dans le précédent paragraphe, nous avons mis en évidence les caractéristiques des différents modèles de gestion active et passive du patrimoine public que nous avons sélectionné dans la littérature. A partir de ces modèles, nous allons proposer un modèle récapitulatif en mobilisant le concept de chaîne instrumentale proposée par Acquier (2007).

3.1. Notion de chaîne instrumentale

Le concept de chaîne instrumentale est un concept proposé par Acquier en 2007 dans son article intitulé « RSE et outils de gestion : perspectives pour l'analyse des marchés de l'évaluation extra-financières ». Pour Acquier (2007), une chaîne instrumentale est un dispositif dont le fonctionnement dépend de plusieurs outils qui sont fonctionnellement interdépendants. Le terme à retenir dans cette définition est le terme « interdépendant » qu'Acquier tient à souligner le long de ses démonstrations. Le lien d'interdépendance des outils est assuré selon lui par l'infrastructure instrumentale qui est le soubassement commun à l'ensemble des outils de la chaîne instrumentale. Cette notion de chaîne instrumentale est tirée de la littérature sur les « systèmes techniques » (Acquier, 2007). Ainsi, pour bien comprendre la notion de chaîne instrumentale, il faut revenir à l'origine et la vision sur « les systèmes techniques » (Fernandez, 2006 ; Gille, 1979 ; Lemonnier, 1983).

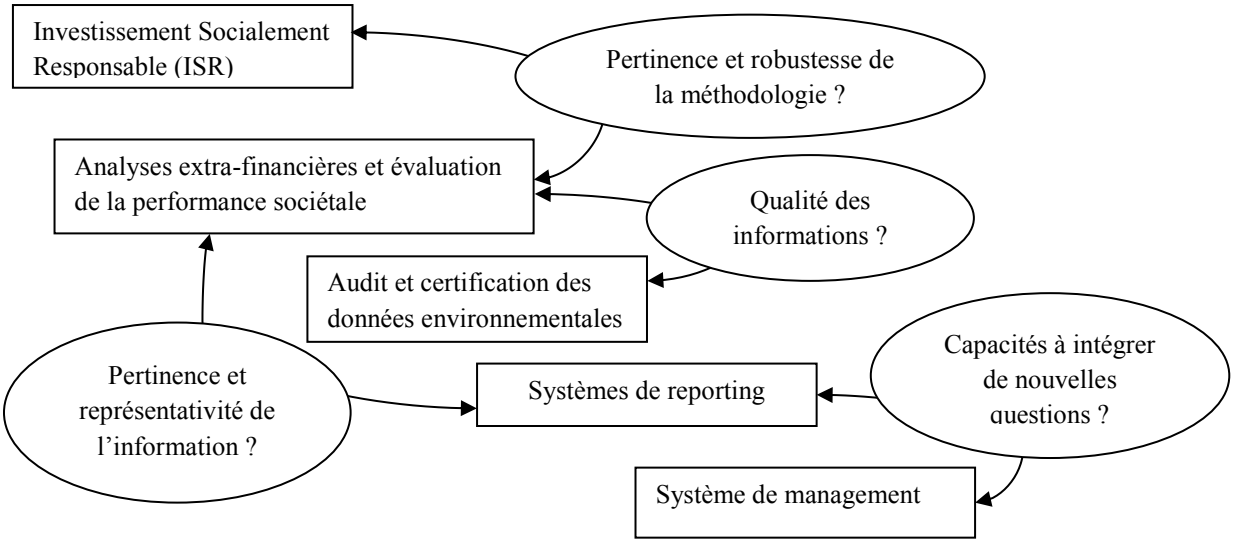
La notion de système technique repose sur deux fondements (Lemonnier, 1983) :

- les techniques forment un système, c'est-à-dire que pour une société ou une époque donnée, les différentes techniques existantes sont interdépendantes les unes des autres, tout comme sont liées entre eux les différents éléments intervenant dans une technique ;
- il existe des liens entre l'ensemble des techniques avec les autres systèmes d'une société (système social, système économique, système politique, système juridique…).

Le système technique n'est donc pas un système fermé mais un système ouvert qui interagit avec l'environnement. Une modification du système juridique par exemple, peut ainsi entraîner des modifications au sein d'un système technique donné (Lemonnier, 1983).

C'est à partir de cette notion de système technique qu'Acquier (2007) a proposé, pour l'étude des outils de gestion, la notion de chaîne instrumentale qu'il a mobilisé pour l'évaluation de la performance sociétale des entreprises (Schéma 17).

Schéma 17 : Exemple de chaîne instrumentale (chaînes instrumentales et interdépendance dans l'évaluation financière)



Source : Acquier (2007, p. 11)

Si nous reprenons cet exemple, le premier élément est l'identification des besoins en Investissement Socialement Responsable (ISR). Ensuite interviennent les analyses extra-financières et l'évaluation de la performance sociétale. Il s'agit de déterminer les critères d'évaluation de cette performance sociétale. Ces critères doivent être en accord avec les besoins de l'investisseur initialement identifiés. La règle qui unit ces deux éléments, méthode d'analyse et besoins des investisseurs, est la « pertinence et robustesse de la méthodologie ». C'est un élément de la structure instrumentale.

Le troisième élément est l'audit et la certification des données environnementales effectuées par des auditeurs externes. La relation entre cette vérification et les méthodes d'évaluation est représentée par la qualité des informations. Ainsi, pour pouvoir effectuer des audits, il est nécessaire de disposer d'informations de qualité qui alimentent les critères de performance

sociétale. Néanmoins, les besoins de l'audit peuvent influer sur les approches d'évaluation (exemple : abandonner des critères jugés non pertinents par l'audit externe).

Le quatrième élément, les systèmes de reporting découlent des approches d'évaluation. Les éléments retenus dans les reporting doivent satisfaire aux critères de pertinence et de représentativité.

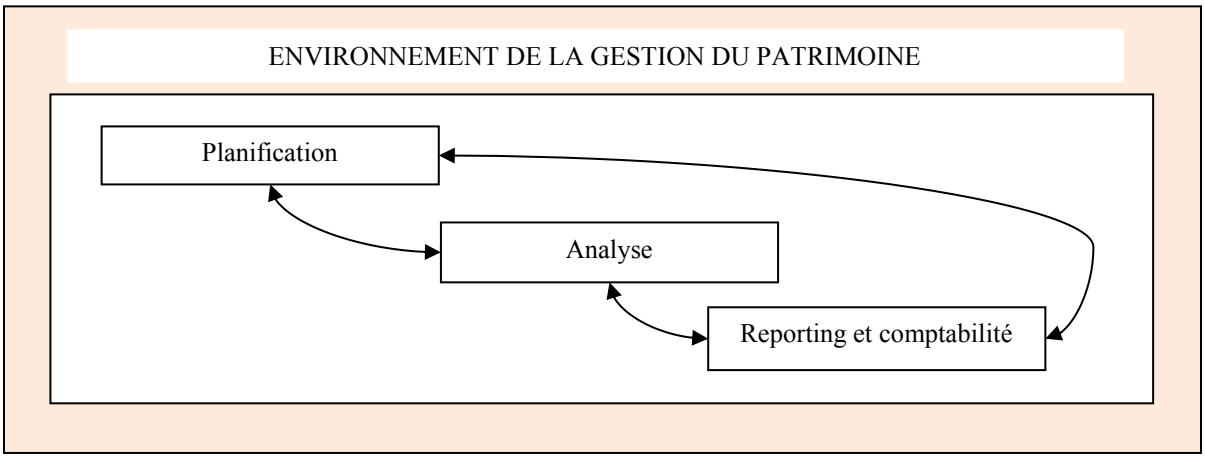
Le dernier élément est le système de management. Dans cette perspective, les données fournies par le reporting doivent être intégrées dans les pratiques de l'entreprise afin d'améliorer la performance sociétale. D'un côté, il est nécessaire que l'entreprise possède « les capacités à intégrer de nouvelles questions » (Acquier, 2007). D'un autre côté, des nouveaux besoins des managers en matière de nouvelles informations peuvent amener la modification des reporting et in fine la modification des approches d'évaluation de la performance sociétale.

3.2. La chaîne instrumentale de gestion patrimoniale

La portée de ce concept de chaîne instrumentale pour la gestion patrimoniale peut être résumée comme suit : la prise de décision en matière patrimoniale mobilise plusieurs outils interdépendants et qui sont inter-reliés à l'environnement. Appliquée à la gestion du patrimoine, cette analyse d'Acquier permet de stipuler que le système de gestion du patrimoine ou chaîne instrumentale de gestion du patrimoine rassemble trois groupes d'outils de gestion :

- les outils de reporting et de comptabilité (outil de connaissance du patrimoine selon Blier, Noël et Besombes (1992)) ;
- les outils de planification ;
- les outils d'analyse.

Schéma 18 : Chaîne instrumentale de gestion du patrimoine



Source : auteur

Le cadre externe du schéma forme l'environnement de la gestion du patrimoine.

Dans le tableau ci-après, nous proposons de regrouper les différents modèles vus précédemment et en essayant de montrer que les différents éléments de chaque modèle peuvent être réduits à travers ces trois éléments de la chaîne instrumentale.

Tableau 12 : Récapitulatif des modèles de gestion du patrimoine

	Modèles normatifs		Modèles théoriques	
	Modèles comptables	Modèle normatif australien	Blier et al. (1992)	Kaganova et Undeland (2006)
Planification		- Plan d'investissement - Plan de maintenance - Plan de réaffectation	Plan de patrimoine (acquisition, aliénation, maintenance)	Politique / stratégie de patrimoine
Analyse		Analyse des manques	- Analyse des besoins actuels - Analyse des besoins futurs	Analyse et suivi performance individuel
Reporting	- Inventaire des immobilisations - Evaluation initiale et postérieure - Comptabilisation - Bilan patrimonial	Profil des biens : - Quantité - Date d'acquisition - Coût d'acquisition - Dépréciation - Coût de fonctionnement - Conditions - Fonctionnalité	- Fiche d'inventaire - Fiche technique	- Inventaire - Comptabilisations des biens - Documentations des aspects juridiques (exemple : relation avec les occupants de immeubles)

Source : auteur

La première étape de la gestion du patrimoine, la phase amont, voit l'intervention d'outil de comptabilisation et de reporting. Les instruments de reporting et de comptabilité doivent pouvoir répondre à six questions (CICA, 2007, p. 37) :

- Qu'est-ce que vous déteniez ?
- Où est-ce ?
- Quand est-ce que vous l'aviez eu ?
- Combien cela a coûté ?
- Comment est sa condition ?
- A combien s'estime sa durée d'utilisation restante ?

Il faut souligner que le reporting va au-delà de l'aspect purement comptable. Par exemple, il faut retrouver les aspects juridiques et les conditions des biens. Par condition, nous entendons l'état du bien. Pour une infrastructure par exemple, l'interprétation des conditions satisfaisantes donnée par Walker et al. (2000) peut être utilisée. Ainsi, pour cet auteur, les conditions d'une infrastructure peuvent être notées sur une échelle de 1 à 5 selon les fonctionnalités de cette dernière. Chaque note peut être interprétée de la manière suivante :

- 1 : une condition utilisable avec une fonctionnalité limitée ;
- 2 : condition propre et une fonctionnalité désirée minimum ;
- 3 : bonne condition et un niveau acceptable de fonctionnalité ;
- 4 : condition comme neuve et fonctionnalité originale ;
- 5 : haute fonctionnalité pouvant répondre entièrement aux attentes de la communauté.

Les informations devant être fournies par ces outils de reporting doivent être fonctions des décisions à prendre dont les supports sont les outils de planification. Ainsi, une décision de réaffectation a besoin qu'une analyse de la performance des biens soit effectuée. Étant donné que ces analyses s'effectuent à partir d'informations financières et extra financières, le système de reporting doit permettre de donner les informations pertinentes.

3.3. Le cadre externe : l'environnement de la gestion patrimoniale

La gestion patrimoniale, en tant que chaîne instrumentale, est un système ouvert qui interagit avec son environnement. Pour Fernholz et Fernholz (2006), l'environnement de la gestion du patrimoine est formé par le cadre règlementaire, les parties prenantes ainsi que le contexte organisationnel en interne.

3.3.1 Cadres règlementaires et légaux

L'environnement règlementaire des organisations peut jouer trois rôles : de facilitateur, de régulateur ou de constitutif (Edelman et Suchman, 1997). L'environnement règlementaire est facilitateur quand les lois et textes génèrent des outils que les managers peuvent utiliser activement pour accomplir les différents objectifs managériaux. Il est dit régulateur quand les lois sont établies en vue de modifier et de standardiser les comportements des organisations. Enfin, il est dit constitutif quand le système légal contraint les différentes classes d'organisations et délimite les relations entre elles.

Dans le cadre de la gestion patrimoniale, il peut être affirmé que les cadres règlementaires sont avant tout régulateurs. En effet, Fernholz et Fernholz (2006) affirment que ces cadres règlementaires sont constitués par les différents textes qui régissent les droits ainsi que les obligations des collectivités par rapport à l'utilisation et la réaffectation des biens formant leurs patrimoines. Sur les biens, les municipalités peuvent avoir cinq types de droit à savoir le droit d'utiliser, le droit de transférer, le droit de vendre, le droit de tirer bénéfice des biens et le droit d'exproprier (spécifiquement pour les biens immobiliers) (ibid.).

Il en est de même des obligations légales de tenir des inventaires et/ou de comptabiliser les immobilisations. Ce point permet d'illustrer l'impact du cadre règlementaire sur les instruments de reporting et de comptabilité. En effet, une modification des principes comptables a des impacts sur ces instruments de reporting et de comptabilité.

Il peut y avoir des règlementations qui instaurent les processus ou procédures devant être suivis lorsqu'une entité publique effectue l'achat ou la vente d'immobilisation. Par exemple, il peut arriver que la vente de certains biens nécessite l'approbation de l'Etat central. Ces points doivent être respectés dans l'affectation des biens (élément des instruments de planification). Ainsi, une modification de ces règlementations doit amener à une modification des pratiques de réaffectation de l'entité publique.

Encadré 8 : Cadre règlementaire et légal sur la gestion du patrimoine au niveau des communes

- Existe-t-il des cadres clairs qui donnent aux municipalités l'autorité sur le patrimoine communal ?
- Quels sont les dispositions légales qui permettent aux municipalités :
    - de gérer les terrains;
    - d'enregistrer les biens;
    - d'effectuer des achats et des réaffectations ;
    - déterminer la valeur et négocier les prix en cas d'achat et de vente ;
    - d'utiliser les biens ;
    - de mettre en location.
- Autres conditions et règlementations
- La municipalité a-t-elle la puissance et les ressources d'imposer des règlements de planification ?
- Est-ce que la législation établit clairement les méthodes d'évaluation et de paiement pour les domaines expropriées ?

Source : Traduit de Fernholz et Fernholz (Fernholz et Fernholz, 2007)

3.3.2 Les parties prenantes

Les parties prenantes ont une place importante dans la gestion patrimoniale. D'après Prigent (2001a, p. 113), la notion même de « gestion » dans le terme de gestion patrimoniale, renvoie à « l'importance des interactions quotidiennes entre le patrimoine et un grand nombre d'acteurs sociaux ». A cet effet, il affirme qu'il est nécessaire de considérer toutes ces interactions pour concevoir une meilleure utilisation des actifs patrimoniaux (ibid.). C'est à cet effet que Fernholz et Fernholz (2006) affirment que les communes ont besoin de développer et de maintenir des approches afin de motiver les différents acteurs en dehors de la société, avec qui des coopérations doivent être développées afin de faire en sorte que la gestion patrimoniale soit effective. Il est cependant nécessaire de préciser que ces différentes parties prenantes peuvent avoir des intérêts et des priorités qui peuvent diverger et doivent être étudiés même négociés (Fernholz et Fernholz, 2006). Le tableau suivant, illustre ces parties prenantes et leurs intérêts probables dans le cadre de la gestion du patrimoine communal.

Tableau 13 : Les parties prenantes et leurs intérêts probables

Parties prenantes dans la gestion du patrimoine	Intérêts
Maire	- Fonctionnement de la commune - Meilleure performance (perçue à travers un succès électoral)
Conseiller	- Succès électoral - Perception des électeurs
Département des travaux publics	- Plan d'Urbanisation - Biens pour les opérations et le fonctionnement de la commune - Liste des surplus de patrimoine
Contrôle de légalité	- Cadre légal et enregistrement - Gestion des questions juridiques et des conflits
Autre département de développement urbain	- Plan d'urbanisation - Respect des objectifs comme les proportions de parcs et d'espaces verts
Citoyens/ électorat	- Intérêt diffus - Fonctionnement de la commune
Secteur privé	- Accès sur les terrains/ les ressources - Bonne infrastructure - Priorité sur les investissements et les partenariats
Autres fonctionnaires	- Statuts Quo - Intérêts divergents
Associations professionnelles, ONG	- Participation dans le développement de la commune - Commune capable et efficace - Accès aux informations et aux services
Association voisine	- Participation dans le développement municipal - Mécanisme pour donner des feedback
Partie et personnalité politique	- Accès aux ressources - Utilisation des ressources pour gagner les élections - Plateforme politique
Etat central	- Fonctionnement au niveau central et au niveau décentralisé - Contrôle de l'accès aux ressources - Priorité des projets et programmes spéciaux

Source :Traduit de Fernholz et Fernholz (2006, pp. 4-5)

D'après ce tableau, beaucoup d'acteurs s'intéressent de près ou de loin à la gestion patrimoniale. Certains de ces acteurs peuvent être retrouvés dans les sept catégories d'utilisateurs des informations financières établies par Mayston (1992) à savoir :

- Groupe A : les électeurs, les contribuables, les usagers des services publics ;
- Groupe B : les représentants des électeurs et contribuables ;
- Groupe C : ceux qui élaborent les politiques ;
- Groupe D : les gestionnaires ;
- Groupe E : les employés et les professionnels de l'administration publique ;
- Groupe F : les entités de contrôle ;
- Groupe G : les créanciers de l'administration publique.

Les assertions de Mayston rejoignent les affirmations de Whatelet (2000, p. 126) pour qui : « l'information financière produite par les collectivités locales ne peut être pertinente que si elle répond à un besoin de ses destinataires et utilisateurs (…) Les citoyens rapprochent plus ou moins rationnellement le montant de leurs impositions des équipements réalisés, de la qualité des services publics proposés et de la tarification adoptée. Les banquiers recherchent l'exactitude de la situation patrimoniale au regard notamment de l'ensemble des engagements internes et externes de la collectivité locale. Le contrôle externe se préoccupe d'abord de la régularité et de la sincérité des budgets et de leur exécution, de la régularité, de la sincérité et de la fiabilité des comptes et le respect des textes légaux et règlementaire ».

A cet effet, en sus des intérêts probables fournis par Fernholz et Fernholz (2006), d'autres intérêts, plus d'un point de vue informationnel, à l'exemple des infrastructures publiques, sont énoncés par Mayston (1992) tels que :

- l'évaluation de la performance du patrimoine ainsi que son utilité au vue de ses coûts *(value for money) ;*
- l'appréciation des prix pratiqués par les entités publiques (s'ils sont raisonnables);
- comment les investissements sont déterminés à travers le système budgétaire de l'administration publique ;
- l'estimation des montants nécessaires afin de remplacer ou d'entretenir le stock de capital existant.

Suivant leurs localisations, ces différentes parties prenantes peuvent être regroupées en deux : les utilisateurs en internes à l'exemple des maires et des conseillers ; les utilisateurs en externes à l'exemple des entités de contrôle, des électeurs et contribuables, les ONG et le secteur privé.

3.3.3 Le contexte organisationnel

Pour être effective, la gestion patrimoniale doit être reliée à d'autres systèmes de planification au niveau de la municipalité (Fernholz et Fernholz, 2006). Cet aspect concerne l'organisation de la municipalité.

Ce dernier composant de l'environnement de gestion du patrimoine correspond à un niveau micro dans le sens de Portal (2009). En effet, il doit correspondre au mode de fonctionnement,

à l'histoire et à la culture. Pour ce qui est du premier constituant, il correspond à l'environnement national ou niveau méso commun à toutes les communes.

En résumé, l'analyse de la littérature a permis de mettre en évidence les éléments qui constituent la gestion du patrimoine ainsi que les philosophies gestionnaires qui les alimentent. En tant que système, la gestion patrimoniale entretient un lien direct avec son environnement. Cette section a aussi mis l'accent sur la distinction entre la gestion passive et la gestion active du patrimoine qui constituent les deux volets de notre recherche. Chaque type de gestion patrimoniale mobilise des instruments différents :

- la gestion passive fait appel aux instruments de reporting et de comptabilisation ;
- alors que les instruments de planification sont le support des décisions patrimoniales dans la gestion active.

Dans ce qui suit, nous allons nous intéresser beaucoup plus à la gestion passive du patrimoine à travers l'instrumentation des outils de reporting et de suivi au niveau des de nos deux communes d'intervention. La gestion active du patrimoine sera traitée dans la deuxième partie de la présente thèse.

Section III. Mise en place de système de reporting et de comptabilisation

La gestion passive du patrimoine correspond à la phase en amont de la gestion patrimoniale. Nous nous sommes inspirés notamment de dire de Blier et al. (1992), qui stipule que la gestion patrimoniale impose préalablement sa connaissance, connaissance que la comptabilité en tant qu'un outil de suivi à visée interne, pourrait permettre d'atteindre.

À cet effet, dans le cadre de nos études de terrain auprès des deux communes, nous avons travaillé en concertation avec les acteurs locaux pour mettre en place un système de reporting et de suivi des immobilisations corporelles qui a imposé préalablement un inventaire de l'existant et une évaluation du coût d'entrée de ces biens.

La démarche de mise en place de cet outil de connaissance du patrimoine peut se résumer comme suit :

- inventaire des terrains, constructions, matériels et mobiliers ;
- constitution d'une commission de remise ;

- évaluation des biens par la commission de remise ;
- estimation ou révision du coût d'entrée des biens s'il y a lieu.

Durant cette démarche, notre statut a été celui « d'un facilitateur ou d'un catalyseur » (Plane, 2000). L'objectif était d'apporter un changement au sein des deux communes[34] : celui de passer de la quasi-inexistence de suivi des immobilisations à une informatisation de ce suivi. Pour ce faire notre première approche du terrain a été de former les trésorières comptables sur les pratiques d'inventaire et de comptabilisations des immobilisations ainsi que l'instruction générale du 22 juillet 1955. Ces formations ont été l'occasion pour nous de proposer des méthodes et des outils pouvant être utilisés par les dépositaires comptables des deux communes, ces formations faisant partie des « techniques de déstabilisation des acteurs », dispositif de recherche-intervention, énoncé par Plane (2000). Nos interventions au niveau des communes avaient un double objectif « transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations » (Allard-Poesi et Perret, 2003, p. 86).

Les interventions du chercheur durant chaque phase du processus peuvent se résumer dans le tableau ci-après.

Tableau 14 : Intervention/Statut du chercheur

Phase	Intervention du chercheur
Inventaire	- Initiateur de la démarche : sensibilisation des maires sur la nécessité de procéder à l'inventaire, proposition de canevas pour l'inventaire - Formateur : Restitution du canevas au dépositaire, explication et simulation
Constitution de la commission de remise	- Conseil : information des acteurs sur les procédures de nomination des commissions de remise
Évaluation	- Observateur - Après l'évaluation : restitution des documents
Estimation du coût d'entrée des biens	- Observateur

§ 1. Inventaire

Blier et al. (1992, p. 160) stipulent que « l'inventaire est assimilable à une banque de données qui regroupe les principaux éléments de connaissance du patrimoine dans une optique

[34] La présentation de ces communes est faite de façon approfondie dans la deuxième partie de la thèse.

décisionnelle ». La pratique de l'inventaire a été gérée par les secrétaires trésorières. Le canevas a été établi sur la base de l'instruction générale du 22 juillet 1955. Pour réaliser l'inventaire, les secrétaires comptables sont parties respectivement de la liste des biens établis en 2009 pour la commune d'Ambohimanga Rova et établis en 2008 pour la commune de Mahabo. Par la suite, chaque liste a été actualisée en tenant compte des nouvelles acquisitions depuis ces périodes.

Des discussions avec des membres de chaque commission ont permis de compléter par la suite les informations manquantes. C'est au niveau des terrains que ces discussions ont été indispensables car pour la commune d'Ambohimanga Rova par exemple, aucune trace écrite n'existait et les informations étaient détenues par seulement quelques membres de la commune. Si ces membres quittent la commune, la transmission de ces informations n'ayant pas été effectuée auparavant, la génération future ne pourrait pas connaître les biens communaux.

A une moindre échelle, le cas qui s'est présenté à Ambohimanga Rova est caractéristique de ce besoin. La commune possède un bureau d'arrondissement loin du chef-lieu de la commune fermé depuis plusieurs mois. Lors de l'inventaire de ce bureau, il s'est avéré que plusieurs biens pouvaient encore être utilisés par les autres bureaux de la commune à l'exemple d'une armoire métallique. Après notre passage, la commune a procédé au transfert de l'armoire au niveau du chef-lieu de la commune et elle est utilisée actuellement par le secrétaire comptable.

§ 2. Commission de remise et évaluation

Le PCOP 2006 indique que pour l'établissement du premier état de l'actif, il est nécessaire de procéder à une détermination des coûts historiques des immobilisations. Toutefois, il était impossible de déterminer les coûts historiques car la majeure partie des biens détenus par les communes correspond à des donations détenues depuis plusieurs années. Ce qui fait que pour l'évaluation, les commissions de remise sont parties sans connaissance des coûts historiques des biens.

Pour la constitution des commissions de remise, le maire de la commune d'Ambohimanga Rova a proposé de constituer des commissions avec un nombre impair de membres pour

faciliter la prise de décision. Le nombre de personnes composant la commission a donc été arrêté à trois pour les deux communes.

Pour Ambohimanga Rova, la commission de remise est composée d'un responsable de la commune, d'un chef de quartier et d'un responsable d'arrondissement. Pour celle de Mahabo, elle est composée de deux représentants de la commune et d'un chef quartier.

Pour les deux sites, l'évaluation a été basée sur la valeur vénale. La valeur vénale se définit comme la valeur de revente d'une immobilisation nette des coûts de sorties (Bringer et Guillard, 2008) mais dans notre cas la valeur vénale a été définie suivant le prix auquel chaque membre de la commission est disposé à acheter les biens. Par rapport à la littérature sur la comptabilisation et le suivi des immobilisations, cette valeur vénale est une des manières permettant d'appréhender la juste valeur au même titre que la valeur d'entrée et le coût de remplacement (Harris, 1999).

La démarche d'évaluation proprement dite a été différente suivant les deux communes sur le choix des membres de chaque commission.

Pour la commune d'Ambohimanga Rova, les membres de la commission ont décidé d'effectuer chacun leur évaluation et de calculer la moyenne par la suite. Notre travail était alors de faire le calcul de ces moyennes et de restituer par la suite la valeur au niveau de la commune. Ceci a amené pour le cas d'Ambohimanga Rova à une demande du secrétaire comptable, vis-à-vis, de la commission de procéder à une révision de certaines valeurs à la hausse mais surtout à la baisse tant les différences ont été énormes pour certains biens. La réévaluation à la baisse a été demandée surtout pour les biens devant faire plus tard l'objet de condamnation.

Tableau 15 : Exemple d'évaluation (en Ariary)

Nature	Marque	Évaluation Membre 1	Évaluation Membre 2	Évaluation Membre 3	Moyenne valeur	Valeur retenue
Machine à écrire	Robotron 24	450 000	60 000	50 000	186 667	
Imprimante	Epson Lq 2170	300 000	60 000	70 000	143 333	
Imprimante	Lexmark Z23	250 000	20 000	9 000	93 000	

Pour la commune de Mahabo, ce problème ne s'est pas présenté car les membres de la commission ont décidé d'effectuer l'évaluation ensemble tout en procédant aussi à un rajout des biens contenus dans l'inventaire effectué par le secrétaire comptable.

Chaque commission a sa technique pour fixer les valeurs mais un exemple a retenu notre attention dans l'évaluation d'une armoire métallique. L'armoire ayant été acquise depuis plusieurs années, les membres de la commission ont eu des difficultés à avoir une idée de sa valeur vénale. Pour pallier cette faiblesse, ils ont réfléchi au prix du fer [35] actuellement et ont multiplié ce prix par le poids approximatif de l'armoire. Cette méthode d'évaluation sur l'intuition, rappelle les directives de *l'International Valuation Standard* 1 (IVS1) qui stipule que « pour estimer la valeur de marché, l'évaluateur doit premièrement déterminer la plus grande et la meilleure utilisation ou utilisation probable des biens… une utilisation qui peut correspondre à un prolongement de son utilisation actuelle ou une utilisation alternative » (IVSC, 2003, p. 95). Il s'agit là d'une utilisation alternative des armoires, non pas en tant que matériel de bureau mais en tant que matière première.

Il faut aussi noter que pour les terrains, des décisions ont déjà été prises au niveau de la commune de Mahabo afin de fixer le prix suivant leurs situations. À cet, effet, les terrains recouverts par des eucalyptus valent deux fois plus que les terrains sans eucalyptus car les acteurs de la commune pensent que les eucalyptus représentent des ressources donnant plus de valeur aux terrains. Il est déjà arrivé que pour financer des programmes à l'intérieur de la commune, elle ait vendu de bois d'eucalyptus.

§ 3. Présentation du système de suivi/ évaluation des actifs

A la suite de l'établissement des premiers états du patrimoine, un système de suivi/ comptabilisation du patrimoine a été proposé aux deux communes : un système manuel pour la commune rurale de Mahabo et un système informatisé pour la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova.

3.1. Système manuel

Le système manuel est composé de l'utilisation d'un livre-journal qui enregistre les entrées et sorties d'immobilisations.

[35] Beaucoup de ferrailleurs sont présents du côté de la capitale

Tableau 16 : Système de saisie manuel des immobilisations

COMMUNE DE MAHABO – DISTRICT D'AMBOHIDRATRIMO – REGION D'ANALAMANGA

EXERCICE 2011

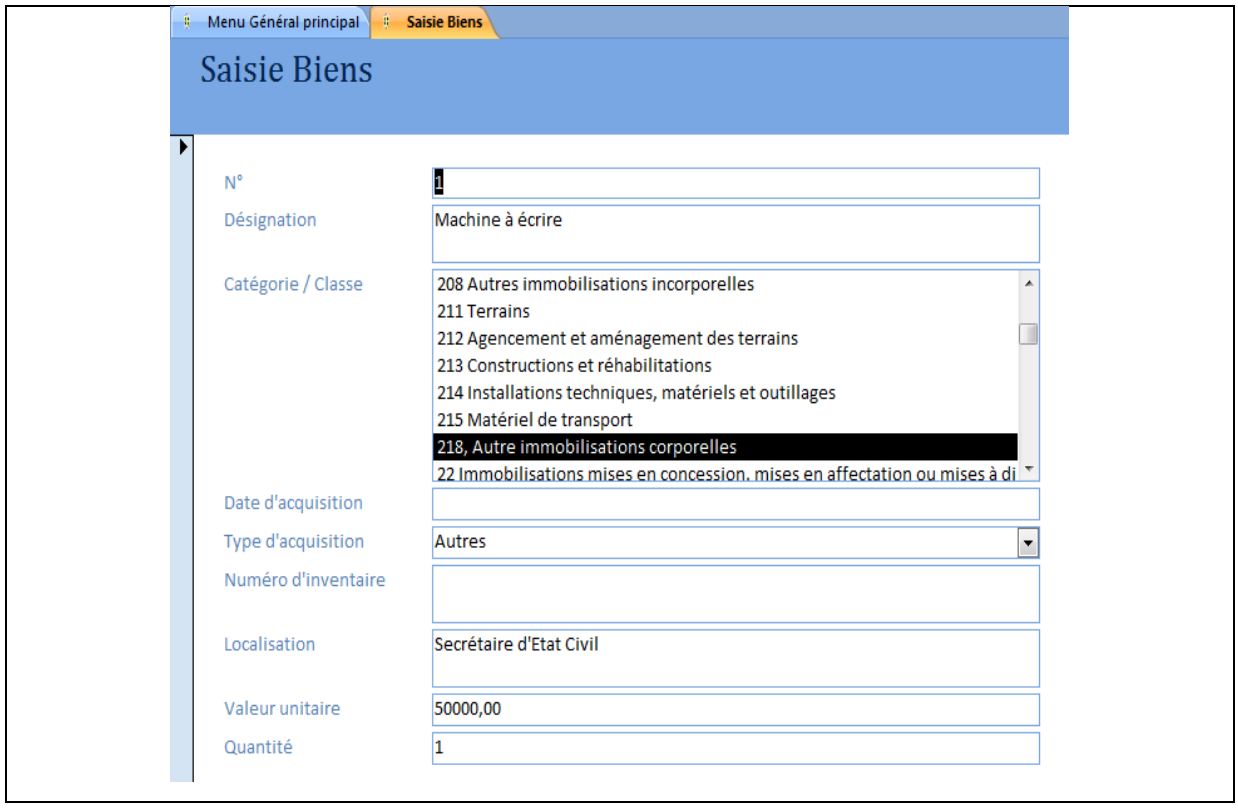
JOURNAL EN QUANTITES ET EN VALEURS DES ENTREES ET DES SORTIES

Numéro	Date	Désignation	Catégorie	Nomenclature	Origine des entrées et désignation des sorties	Utilisateur/ Affectation	N°Facture / Feuille d'ouvrage	Prix unitaire	Stocks		Sorties		Observation
									Quantités	Valeurs	Quantités	Valeurs	
01	05/06/11	Machine à écrire	Mat et Mob de bureau	2164	Dons	Adjoint au maire		200 000	1	200 000			
02	11/07/11	Armoire métallique	Mat et Mob de bureau	2164	Achat	Secrétaire	CFA3274	500 000	1	500 000			
03	11/10/11	Clé à griffe	Mat et out. technique	2161	Dons	Dépôt		40 000	36	1 440 000			

3.2. Système informatisé

Le système informatisé est basé sur une application effectué par nos soins sous Microsoft Access.

Tableau 17 : Saisie des immobilisations sous application Microsoft Access



Le système en question permet de ressortir directement l'état de l'actif comme indiqué dans l'annexe IV.

§ 4. Résultats de l'intervention

Différentes leçons peuvent être tirées des résultats de la mise en place de l'outil comptable notamment sur la place de la valeur dans l'image de la commune, la dichotomie entre aspect juridique et managérial des immobilisations ainsi que la place de l'aide technique dans la mise en place de ce genre d'outils.

4.1. La valeur porteuse d'image

Rappelons que l'évaluation est basée sur la notion de valeur vénale pour les biens dont les coûts historiques sont inconnus. Pour les biens acquis récemment, le dépositaire comptable d'Ambohimanga Rova a voulu garder ces valeurs. Du côté de Mahabo, aucun coût historique n'a été retrouvé.

Lors de l'évaluation, nous nous sommes aperçu que l'évaluation n'est pas neutre mais emprunte aussi de stratégie et de jeux d'acteurs. L'évaluation basée sur la valeur vénale confirme donc le risque de subjectivité énoncé par Christiaens(2004).

Lors de l'exercice d'évaluation, les consignes de l'adjoint au maire des deux communes au commencement de la séance d'évaluation ont été les suivantes :

Encadré 9 : Consigne lors de l'évaluation des immobilisations

Il ne faut pas trop minimiser la valeur car vous n'allez pas réellement acheter ces biens plus tard. Il ne faut pas non plus les maximiser car on ferait croire que la commune est riche

Source : réunion commission de remise Ambohimanga Rova (2011)

Il faut maximiser les valeurs car s'il y a des financements pouvant être obtenus pour l'entretien de ces immeubles, plus ils sont chers plus on aura des sous

Source : réunion commission de remise Mahabo (2011)

Des contradictions peuvent être observées dans les affirmations de ces deux adjoints aux maires. Le second pense que si la valeur est supérieure, la commune aura beaucoup plus de financement. Nous pouvons interpréter l'intention du premier différemment, pour lui, si la commune est considérée comme riche, elle n'aura pas de financement. Qui aidera une commune riche ?

Ces constats soulèvent des questions quant à la neutralité des informations financières. Cela rejoint ainsi les préoccupations et les questions quant à la neutralité des dispositifs comptables.

Lande (1997) affirme que le choix des méthodes d'évaluation doit s'effectuer sur la base des objectifs managériaux. Ici on est tenté de dire que les méthodes d'évaluation aussi peuvent dépendre de facteurs externes et ne servent pas seulement des objectifs managériaux.

Il faut cependant remarquer que ce genre de problème n'aurait pas eu lieu dans des pays qui possèdent des marchés fluides où la juste valeur pourra être obtenue sans difficultés.

Les directives de l'adjoint au maire d'Ambohimanga Rova nous interpellent aussi sur la possibilité d'opportunisme des évaluateurs membres de la commission de remise. En effet, ces derniers peuvent minimiser la valeur dans l'optique d'une condamnation et d'une vente, ils peuvent les acheter à bas prix. C'est peut-être l'origine du fait que le texte réglementaire, l'instruction générale, interdit au dépositaire comptable de faire partie de la commission de remise, dans un souci de contrôle interne et de répartition des tâches incompatibles.

Ceci rappelle que l'évaluation mais aussi la comptabilité sont loin d'être seulement une technique mais traduisent une intention stratégique des manageurs et des politiciens. En effet, les exemples évoqués précédemment montrent que les acteurs au niveau des communes sont préoccupés par l'image de la commune véhiculée par la comptabilité :

- une minimisation de la valeur des biens renforce l'idée des bailleurs quant à la nécessité d'aider financièrement les communes, donc légitimer les dons pouvant être obtenus par la commune ;
- une maximisation de la valeur par contre justifie de grande demande de financement pour la réhabilitation.

A cet effet, la comptabilité est une manière de convaincre et de négocier avec les bailleurs qui en retour influencent les pratiques comptables.

4.2. Dichotomie de l'aspect juridique et managérial

Les immobilisations détenues par les deux communes peuvent être catégorisées comme suit, suivant leur nature :

- les matériels et mobiliers de bureau ;
- les matériels divers (ex : castration de bœufs) ;
- les terrains ;
- les bâtiments et infrastructures comprenant les infrastructures administratives (comme l'hôtel de ville) de même que les infrastructures scolaires (collège, Lycée) ;
- les matériels roulants.

Quelques remarques doivent être considérées concernant les infrastructures scolaires.

La première question est de savoir si les deux communes ont eu raison d'inventorier ces biens comme faisant partie de leur patrimoine et de leur champ de comptabilisation. En la matière, la notion de contrôle est vraiment importante. Pour Pallot (1990), les droits économiques peuvent comprendre :

- le droit de gérer et prendre des décisions sur les biens ;
- le droit de tirer bénéfice à partir du bien ;
- le droit d'affecter les biens (à travers leur vente ou d'autre type d'affectation).

Supporter les risques et les charges afférents à la détention du bien constitue en outre une présomption de l'existence de contrôle (Ministère de l'Economie des finances et de l'Industries, 2004).

Selon la loi, lorsque les communes se chargent elles-mêmes de la construction des infrastructures scolaires, à la fin de la construction, elles doivent donner les infrastructures au ministère de l'éducation nationale qui en devient le propriétaire d'un point de vue juridique. Ce qui fait que d'un point de vue juridique, le bien n'appartient plus à la commune et ne doit plus être retracé dans le patrimoine de la commune.

Néanmoins, lorsque les biens ont des dégâts, ***« le ministère appelle une nouvelle fois la commune pour la réparation »***[36]**.** Ce qui fait que les risques et les charges afférents à la destruction de ces infrastructures restent à la charge de la commune, le transfert de propriété qui a été opéré initialement n'a pas amené le transfert du risque.

[36] Selon le Maire de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova

Tableau 18 : Synthèse des droits détenus par les communes et le ministère de l'éducation national

	Ministère	Communes
Droit de garde	Oui	Non
Droit d'usufruit	Non	Non
Affectation (aliénation, destruction)	Oui	Non
Risques et charges	Peu	Oui (la majeure partie, en concours avec les parents d'élève)

En matière d'affectation, le président du conseil communale de Mahabo précise que :

Encadré 10 : Pouvoir de décision sur le terrain des infrastructures scolaires

> Le terrain n'appartient plus au collège ni à l'Ecole Primaire Publique mais appartient au ministère, ce qui fait que s'il décide de donner un petit lopin de terre à un professeur, il peut le faire à sa guise

Source : entretien avec le président conseil communal Mahabo (2012)

4.3. Adoption des outils : conditionnée par l'aide technique

L'adoption d'un outil passe aussi par une aide technique. C'est comme si le porteur de l'innovation doit assurer le service après-vente.

Pour les communes, différentes raisons peuvent expliquer ce besoin d'aide : le manque de compétence et le manque de temps.

Pour ce qui est du manque de compétence, il peut être considéré d'un point de vue qualitatif et quantitatif :

> La comptabilité nécessite une personne qui la maîtrise. Et c'est dans la recherche de cette personne qu'il y a des problèmes. Si cette personne existe, il se peut qu'elle n'ait pas le salaire qu'il faut. Il faut qu'elle soit aussi à Mahabo. Pour toutes ces raisons, elle ne va pas accepter de venir

Source : entretien avec deuxième adjoint Mahabo (2011).

Le deuxième point qu'il faut signaler c'est le manque de temps. Une des trésorières comptables a soulevé que le manque de temps est une des difficultés qu'elle a rencontrée lors de notre intervention :

> J'ai toujours besoin de cela mais c'est mon emploi de temps qui est chargé et je trouve que je ne peux pas suivre des fois, c'est là le vrai problème

Source : entretien avec la trésorière comptable d'Ambohimanga Rova (2011)

Elle ne peut honorer ses échéances et accomplir pleinement son travail. Cette notion de temps nous renvoie à la notion de latitude dans les travaux de Mousli (2010). Ceci a pour

conséquence que les trésorières comptables consacrent moins de temps à la comptabilité matière. Pour le cas de Mahabo, le fait que la trésorière comptable soit aussi enseignante réduit encore plus sa latitude dans l'exercice de ses fonctions en tant que trésorière comptable.

Tout ceci renvoie aux affirmations de Rakoto (2008, p.247) : « c'est en nous fondant sur ces différentes motivations que nous avons pu identifier deux controverses amenant les participants à être confiants ou non à l'idée d'instaurer la comptabilité d'exercice au sein de la commune :

- le manque de compétence de l'ensemble du personnel, de ressources matérielles et de ressources financières implique que certaines personnes ne sont pas confiantes quant à l'instauration de la comptabilité d'engagement au niveau de la commune ;
- par contre la possibilité de mieux gérer la commune fait que d'autres personnes sont confiantes à l'idée de modifier la pratique comptable »

Cette section a permis de mettre en application une partie des modèles énoncés dans la section précédente : le modèle comptable qui constitue une gestion passive des immobilisations. Au-delà de cette expérimentation et instrumentation, elle a également permis :

- de compléter l'analyse quant aux concepts et techniques mobilisés par la gestion patrimoniale notamment en termes de techniques d'évaluation ;
- d'apporter une première réponse à notre problématique en mettant en lumière la place de la valeur dans la constitution de l'image des communes ;
- de mettre en évidence les difficultés pratiques de l'instrumentation ainsi que les conditions nécessaires à sa réussite.

Synthèse chapitre II

Le concept de gestion du patrimoine peut être circonscrit à travers son lien avec la prise de décision, la place de l'optimisation et son lien avec les politiques publiques. A cet effet, nous sommes amené à proposer une distinction entre la gestion du patrimoine en tant que prise de décision et la gestion du patrimoine en tant qu'aide à la décision. L'optimisation de l'utilisation des immobilisations publiques doit orienter les prises de décision tout au long de leurs cycles de vie.

A partir de la vision de la gestion du patrimoine en tant que système, nous proposons de la conceptualiser en tant qu'une chaîne instrumentale formée de trois groupes d'outils de

gestion :

- les outils de reporting ;
- les outils d'analyse ;
- les outils de planification.

En s'intéressant particulièrement à la gestion passive du patrimoine, nous avons mis en place des outils de reporting au sein de deux communes d'intervention avant de s'intéresser plus tard à la gestion active du patrimoine public.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Les apports de cette première partie par rapport à notre projet de recherche sont doubles :

- comprendre le contexte dans lequel a émergé la gestion patrimoniale au niveau de l'administration publique et du secteur public en général ;
- conceptualiser un modèle de gestion du patrimoine dont une partie a été instrumentalisée et adaptée à notre terrain d'étude.

Le premier chapitre, a montré que les réformes dans l'administration publique composant le *New Public Management*, y compris la gestion du patrimoine, sont nées de plusieurs dysfonctionnements survenus à partir des années 1980. Ces différentes réformes ont eu des implications sur la comptabilité publique. A cet effet, pour une meilleure gestion des biens publics, une distinction entre les dépenses d'investissement (les immobilisations) et les dépenses courantes a été effectuée.

Le *New Public Management* a alors amené une double vision :

- une vision du patrimoine public comme un ensemble de ressources dont l'utilisation doit être optimisée ;
- une vision de la gestion patrimoniale en tant qu'outil indispensable afin d'assurer la délivrance des services publics ;

A travers le *New Public Management*, l'administration publique est passée d'une gestion exclusivement passive à une gestion active et plus proactive du patrimoine.

Le deuxième chapitre a mis en évidence une différence majeure entre la gestion du patrimoine en tant que prise de décision et la gestion du patrimoine en tant qu'outil de suivi et d'aide à la décision. Cette représentation de la gestion du patrimoine en tant que prise de décision amène à expliciter les fondements théoriques et à situer notre perspective par rapport aux différentes théories de la décision. En effet, la théorie de la décision a beaucoup évolué, passant de la recherche opérationnelle à une vision totalement en rupture avec cette dernière (David, 1996). Ainsi, notre conception de la prise de décision peut être caractérisée comme suit : une rationalité limitée et procédurale, une rationalité contextuelle et une rationalité interprétative. Ces caractéristiques découlent de la théorie néo-institutionnalisme, de la psychologie et de l'approche organisationnelle. Le deuxième chapitre se termine par une mise en application de

la gestion passive du patrimoine au niveau de deux communes d'intervention : la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et la commune rurale de Mahabo.

Ainsi, à la fin de cette première partie, des éléments de réponse peuvent être apportés quant à la question que nous avons posée sur les concepts et outils mobilisés par la gestion du patrimoine :

- les concepts d'efficacité, d'efficience et d'optimisation orientent les prises de décision ;
- en tant que système, la gestion du patrimoine mobilise en priorité les techniques de comptabilisation et de suivi des immobilisations ;
- en tant que chaîne instrumentale, la gestion du patrimoine est formée par trois instruments inter-reliés à savoir les outils de reporting, les outils d'analyse et les outils de planification;
- en tant que chaîne instrumentale, la gestion du patrimoine est influencée par le cadre externe.

Conformément à ce dernier point, une transposition mécanique d'un outil d'un lieu à un autre n'est pas souhaitée. En effet, en tant que chaîne instrumentale, un système ouvert, la gestion patrimoniale entretien un lien fort avec l'ensemble des autres systèmes (systèmes sociaux, systèmes économiques, systèmes politiques…). L'ensemble de ces systèmes variant d'un pays à un autre, ce qui amène à une diversité quant au contenu de la chaîne de gestion patrimoniale. C'est sur ce principe que nous avions mis en place au niveau des deux communes d'intervention un système d'évaluation et de suivi du patrimoine, un préalable à la gestion active du patrimoine.

Ainsi, l'aspect contingent de la gestion patrimoniale peut être affirmé. C'est pourquoi la deuxième partie étudie le contexte de la gestion du patrimoine au niveau des communes malgaches et s'intéresse à la gestion du patrimoine en tant que processus de décision. Pour cela, que nous allons répondre à la question :

Quelles sont les logiques en action dans les décisions patrimoniales aux niveaux des communes malgaches ?

Nous insistons donc sur le fait que les logiques décisionnelles peuvent être lues à travers la manière dont les décisions ont été prises et à travers les critères de prises de décisions.

Partie II
Les logiques en action dans le cadre des prises de décision patrimoniale au sein des deux communes malgaches

« C'est la compréhension qui fait naître le besoin d'explication, et à celui qui cherche à expliquer ou même qui y parvient il n'est pas besoin de répéter qu'il doit avant tout comprendre car, s'il l'ignorait, il n'éprouverait même pas le besoin d'expliquer. Pour comprendre, nous n'avons besoin que de nous-mêmes, c'est pour expliquer que la science est nécessaire. » (Revel, 1997)

La première partie a défini le concept de gestion du patrimoine public. Cette notion fait référence à la prise de décision et au système d'aide à la décision. Au cours de cette analyse, la gestion patrimoniale a été représentée comme étant une chaîne instrumentale composée d'une série de trois instruments interdépendants : les instruments de planification, les instruments de comptabilisation et de reporting ainsi que les instruments d'analyse. Ce concept de gestion du patrimoine fait partie du « pôle théorique » (Wacheux, 1996, p. 37) de cette recherche. À travers ce modèle de gestion du patrimoine, nous avons mis en évidence le « mythe de rationalité » (David, 2008a) véhiculé par ces instruments.

Dans cette seconde partie, nous nous intéressons davantage à la gestion du patrimoine en tant que prise de décision. À travers l'analyse des décisions patrimoniales au niveau de la commune d'Ambohimanga Rova et de la commune de Mahabo, les logiques locales (Latiri Dardour, 2006 ; Moisdon, 1984) sont mises en évidence. Pour Winterfeldt et Smith (2004), l'analyse des décisions est une démarche qui utilise des méthodes scientifiques pour augmenter la compréhension des décisions managériales. Ceci est différent du sens d'analyse de décision selon Keeney (1982), comme une formalisation des problèmes de décision jugés complexes dans le but d'aider le décideur à prendre la meilleure décision.

Plusieurs perspectives peuvent être adoptées pour effectuer cette analyse de prise de décision pouvant aller d'une perspective normative, à une perspective descriptive en passant par la perspective prescriptive (Winterfeldt et Smith, 2004). Ceci est à l'origine d'approches diverses. Par exemple, dans le cadre de l'analyse des décisions d'investissement, Charreaux (2001b) recense trois modes de lecture possibles : l'approche économico-financière, l'approche stratégique et l'approche contrôle de gestion.

La phase d'intervention et d'interaction (David, 2008a ; Hatchuel et Molet, 1986) de notre recherche a commencé par la mise en place du système d'évaluation et de suivi des immobilisations dans la première partie de la thèse et s'est prolongée par l'analyse des logiques locales. À visée descriptive et compréhensive, cette mise en évidence des logiques des acteurs correspond à la volonté du chercheur d'appréhender d'une manière profonde l'objet de recherche ainsi que le fonctionnement interne de l'organisation (Latiri Dardour, 2006). Ainsi, Latiri Dardour (2006) rejoint Savall et Zardet sur le fait que toute recherche-intervention se traduit par l'observation des réalités du terrain. C'est à partir de ces observations que le chercheur peut apporter ses propositions en vue de la transformation des pratiques organisationnelles.

Dans cette optique, cette deuxième partie de la thèse se subdivise en deux chapitres. Le premier chapitre présente nos deux cadres d'analyse : l'approche stratégique de la prise de décision et le modèle de Pezet (2000b, 2002). Ces deux cadres conceptuels constituent notre grille de lecture en distinguant « les principales dimensions à étudier, les facteurs clés ou variables clés » (Miles et Huberman, 2003, p. 41) qui doivent être retenus pour l'analyse des décisions patrimoniales. Dans ce premier chapitre, notre méthodologie est aussi explicitée.

Le deuxième chapitre expose les logiques décisionnelles qui sont mises en évidence à travers six mini-cas de décisions patrimoniales. L'objectif est d'apporter une réponse à notre deuxième question de recherche :

Quelles sont les logiques en action dans les décisions patrimoniales aux niveaux des communes malgaches ?

PROBLEMATIQUE : Quelle place l'évaluation et la gestion du patrimoine pourraient avoir au niveau des communes malgaches ?

PARTIE I : La gestion patrimoniale : de la notion à la conceptualisation

Chapitre I. Le New Public Management : contexte d'émergence de la gestion patrimoniale dans l'administration publique

Section I. Genèse du NPM

Section II. Le NPM en tant qu'ensemble de réformes

Chapitre II : La conceptualisation de la gestion patrimoniale

Section I. Essai de définition

Section II. Conceptualisation

Section III. Mise en place de système de reporting et de comptabilisation

⇨ **Quels sont les concepts et techniques mobilisés par la notion de gestion du patrimoine public ?**

PARTIE II : Les logiques en action dans le cadre des prises de décisions patrimoniales au sein des deux communes malgaches

Chapitre I : Cadre conceptuel et méthodologique

Section I. Elaboration du cadre d'analyse

Section II. Méthodologie : l'intervention comme principe

Chapitre II : Résultats de l'intervention au niveau des deux communes

Section I. Le contexte de l'étude : les facteurs périphériques de la prise de décision

Section II. Les six mini-cas

Section III. Analyse des cas au vu des travaux de Pezet (2000b ; 2002)

⇨ **Quelles sont les logiques en action dans les décisions patrimoniales aux niveaux des communes malgaches ?**

CHAPITRE I.
CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE

Pour les auteurs en management public, la prise de décision est au centre des théories et des recherches (Bozeman et Pandey, 2004). Mercier (2001) affirme en effet que la prise de décision représente une étape cruciale et délicate dans l'activité de l'administration publique au vu des facteurs humains et de la complexité des enjeux.

Néanmoins, l'étude de la prise de décision n'est pas seulement l'apanage des chercheurs en management public. L'étude de la prise de décision requiert une analyse de ce que Charreaux (2001a, p. 10) désigne par « la théorie explicative du processus d'investigation ». Ce processus d'investigation varie suivant la vision que le chercheur adopte vis-à-vis de la prise de décision et suivant ses préoccupations. Dans cette optique, nous allons suivre les conseils de Bell et al. (cité par Nutt, 2008) selon lesquels « pour étudier la prise de décision, les chercheurs doivent sélectionner une unité d'analyse, ainsi que les facteurs spécifiques pour l'étude ». Comme l'énonce Charreaux (2001b), pour analyser la prise de décision, il ne faut pas seulement étudier les résultats finaux mais aussi les dimensions du processus décisionnel. À cet effet, il est nécessaire et même indispensable de s'accorder sur les différents paramètres de l'analyse.

Butler (cité par Desreumaux et Romelaer, 2001) recense différents thèmes majeurs traités dans la littérature relative à la prise de décisions dans les organisations : les modalités de formation des choix, l'efficacité de la prise de décision, la définition du problème décisionnel, l'élaboration de solutions, la participation à la décision, l'aspect temporel, la mise en œuvre de la décision, les rôles des facteurs environnementaux et institutionnels.

Winterfeldt et Smith (2004) distinguent quant à eux trois perspectives pouvant être adoptées dans l'étude et l'analyse de la prise de décision : une perspective normative, une perspective descriptive et une perspective prescriptive. La perspective normative est basée sur le modèle de choix rationnel ainsi que les modèles normatifs. Ces recherches normatives préconisent surtout les critères pour une décision rationnelle (Brunsson, 1982). La perspective descriptive se focalise sur l'étude de la manière dont les décisions sont prises dans la réalité car selon les tenants de cette perspective, une différence peut être observée avec les modèles normatifs. La dernière perspective a pour but d'aider les managers à prendre les meilleures décisions (Winterfeldt et Smith, 2004). Notre objectif dans cette partie de la recherche est avant tout descriptif. À cet effet, notre cadre d'analyse est présenté dans la première section et la revue de notre méthodologie dans la seconde section.

Section I. Élaboration du cadre d'analyse

Pour analyser la prise de décision patrimoniale au niveau des deux communes, il est nécessaire de disposer d'une grille de lecture qui doit être en accord avec notre conception de la prise de décision patrimoniale vue dans la première partie. Ainsi, la grille de lecture doit répondre à une vision composite (Montmain et Penalva, 2003) de la prise de décision comme relevant d'une rationalité contextuelle (théorie néo-institutionnelle, approche organisationnelle…) et d'une rationalité interprétative (approche psychologique). C'est par rapport à cette vision composite de la théorie de la prise de décision que, pour constituer notre cadre d'analyse, nous nous sommes intéressé à la littérature relative au management stratégique ainsi qu'au modèle de Pezet (2000b, 2002) illustrant le choix d'investissement dans le secteur de l'aluminium. Ces deux modèles offrent une vision contextualisée de la décision et permettent une application de l'approche composite en mettant l'accent sur le processus de décision, l'agent de la décision et le contexte ou environnement.

La prise de décision a toujours été depuis longtemps un sujet d'un grand intérêt dans le management stratégique (Dean et Sharfman, 1996). Pour notre recherche, l'apport de cette littérature est double. Elle permet premièrement de circonscrire notre objet d'analyse qu'est la prise de décision patrimoniale. Dans cette optique, elle présente la notion de processus décisionnel faisant référence aux multiples facettes de cet objet d'étude. Ensuite, elle préconise l'élargissement de l'analyse non seulement au niveau du processus décisionnel mais aussi au niveau des facteurs périphériques de la prise de décision qui constituent

l'environnement direct de cet objet d'étude et ce pour une meilleure compréhension des résultats.

Quant au modèle de Pezet (2000b, 2002), il permet de comprendre beaucoup plus en profondeur la rationalité en jeu au milieu de la prise de décision notamment comment les décisions sont justifiées a priori et a posteriori. Ce modèle introduit la problématique de la légitimité de la décision et sera utilisé pour « visiter » (Noël et Wannenmacher, 2011) nos cinq cas.

§ 1. Les apports de la littérature en management stratégique : analyse de la prise de décision dans son environnement

1.1. Les composantes du processus de décision stratégique et les facteurs périphériques

La majeure partie des études sur la prise de décision au sein de son environnement provient du domaine de la stratégie à l'exemple de l'étude de Fredickson (1986), de Papadakis et al. (1999), de Nutt (2008) et de Dimistratos et al. (2011). Dans le cadre de l'administration, nous citons par exemple l'étude de Bozeman et Pandey (2004).

Ces études ont en commun qu'elles se proposent d'étudier le processus de décision en prenant en compte les facteurs périphériques. Ces auteurs postulent que l'environnement dans lequel la décision est prise peut avoir des influences sur le processus ainsi que sur les résultats de la prise de décision.

Pour ces auteurs, l'unité d'analyse est donc le processus de décision et les facteurs à étudier sont les facteurs périphériques à la prise de décisions à l'exemple du caractère du décideur et la structure organisationnelle : « la prise de décision se produit alors dans un contexte organisationnel et un cadre temporel qui pèsent sur la définition du problème, l'évocation des solutions, le choix et la mise en œuvre, et sur la délimitation de l'ensemble des acteurs qui seront amenés à participer au processus à des titres divers » (Desreumaux et Romelaer, 2001, p. 63). Le tout doit former un cadre global dans l'analyse des décisions (Papadakis, et al., 1999).

Cette notion de processus de décision est donc très importante dans le cadre de ces recherches. Damart (2003) définit le processus de décision comme la succession dans le

temps d'évènements qui contribuent directement ou indirectement à l'arrêt d'une décision finale ou plus souvent d'une décision intermédiaire. Il faut néanmoins noter que le processus décisionnel est un objet d'analyse très complexe (Charreaux, 2001b) et représente de multiples facettes (Desreumaux et Romelaer, 2001). De ce fait, la littérature offre différentes dimensions et aspects du processus de décision stratégique : il y a ceux qui le décrivent comme une succession d'étapes et ceux qui le décrivent suivant d'autres dimensions (Papadakis, et al., 1999). Pour notre part, nous allons utiliser les dimensions du processus de décision pour le caractériser et non seulement pour décrire l'enchaînement des étapes. Papadakis et al. (1999) affirment que le fait de caractériser la prise de décision à travers ces dimensions permet aux chercheurs de mieux examiner les relations de la prise de décision avec ses facteurs périphériques.

Le choix des variables devant être utilisées pour représenter le processus de décision stratégique (Dean et Sharfman, 1996) est donc une étape importante dans l'étude. À ce propos, Fredrickson (1986) stipule que beaucoup de recherches sur le processus de prise de décision se focalisent trop sur l'observation d'un point spécifique du processus et perdent la description du processus entier.

Outre l'importance du choix des dimensions pour la pertinence de l'étude, pour Dean et Sharfman (1996), il faut aussi que ce choix soit en accord avec la conception du chercheur quant à la nature du processus de décision stratégique. Sur ce point, Desreumaux et Romelaer (2001) affirment qu'il existe deux visions protagonistes entre les chercheurs. D'un côté, il existe les chercheurs qui voient la formation de la stratégie comme découlant d'un processus rationnel pouvant se manifester à travers une démarche planifiée. D'un autre côté, il y a ceux qui conçoivent la stratégie comme le produit émergent des phénomènes politiques, cognitifs et symboliques de l'organisation, la résultante d'un processus où hypothèses, croyances communes et paradigmes jouent un rôle clé dans l'interprétation de l'environnement et dans la conduite de l'action.

Les auteurs susmentionnés au début de cette section peuvent être classés dans la deuxième voie quant à leur représentation du processus de décision stratégique. Le tableau ci-après illustre les différentes conceptions de ces auteurs en ce qui concerne ces deux paramètres que sont le processus décisionnel et les facteurs périphériques de la prise de décision. Les dimensions du processus de décision et les facteurs périphériques sont détaillés ci-après.

Tableau 19 : Processus de décision et facteurs périphériques

Auteur	Objectif de l'étude	Dimensions du processus de décision	Facteurs périphériques
Fredrickson (1986)	Impact de la structure organisationnelle sur la prise de décision	- Initiation des processus - Rôle des objectifs - Relation entre moyens et résultats - Explication de l'action stratégique - Compréhension de la prise de décision - Compréhension dans l'intégration des décisions	Structure organisationnelle : centralisation de la prise de décision, formalisation, la complexité
Papadakis et al. (1999)	Lien entre le processus de décision stratégique et les facteurs managériaux et contextuels	- Dimension rationnelle - Reporting financier - Formalisation des procédures - Décentralisation ou délégation de la prise de décision - Communication latérale : participation de divers département dans la prise de décision - Politisation - Dimension résolution de problème	- Caractéristiques spécifiques de la décision - Caractéristiques des dirigeants - Facteurs contextuels (environnement interne et externe)
Bozeman et Pandey (2004)	Impact des caractéristiques spécifiques de la décision sur le processus de décision publique	- Critères employés pour la prise de décision - Temps requis pour la prise de décision - Participants dans la prise de décision - Qualité de l'information utilisée pour la prise de décision	Caractéristiques spécifiques des décisions (ou contenu)
Nutt (2008)	Étude de la réussite du processus de prise de décision	- Initiation - Direction - Source des solutions - Évaluations - Mise en place	- *Action-taking approach* - Caractéristiques spécifiques des décisions - Contexte (interne externe)
Desreumaux et Romelaer (2001)	Proposition d'un cadre d'analyse des décisions d'investissement en mobilisant l'analyse des décisions stratégiques	- Acteurs mobilisés dans la prise de décision - Type de rationalité - Caractéristiques de la procédure décisionnelle - Dynamique temporelle - Rythme	- Facteurs contextuels - Facteurs organisationnels - Facteurs individuels
Dimistratos et al. (2011)	Impact de la culture nationale sur la prise de décision	- Décentralisation - Communication latérale - Formalisation des procédures	Les dimensions d'Hofstede : - Distance hiérarchique - Aversion aux risques - Individualisme

Source : auteur

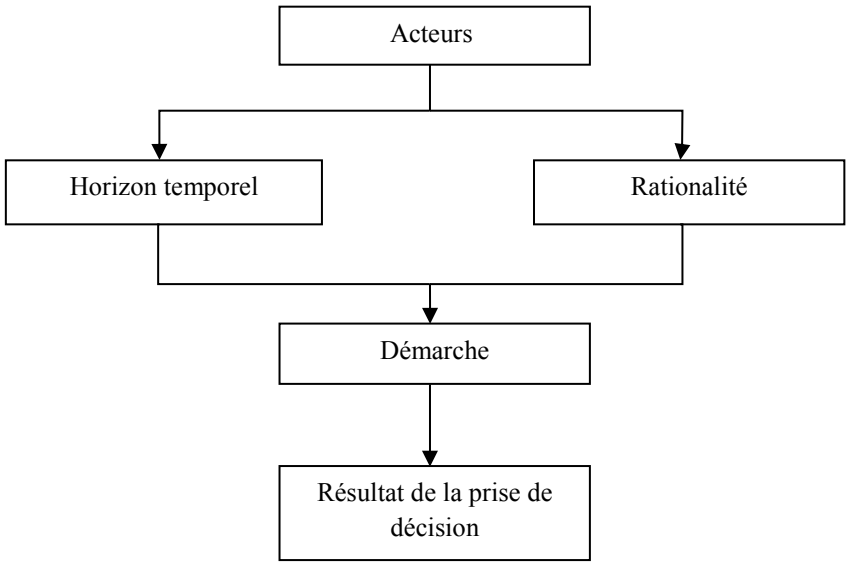
1.1.1. Dimension du processus de décision

Le Tableau 19 renvoie à plusieurs remarques. Premièrement, l'assertion des auteurs susmentionnés quant à l'inexistence d'un modèle unique de prise de décision, d'étape

universelle étant donné que la prise de décision est influencée par l'environnement. Par la suite, chaque auteur s'est focalisé sur un aspect particulier des facteurs périphériques. Par exemple, Dimitratos et al. (2011) se sont focalisés sur la culture nationale à travers les dimensions d'Hofstede alors que Fredrickson (1986) s'est focalisé sur la structure organisationnelle.

La deuxième remarque concerne la présentation du processus de décision stratégique. Les travaux de Papadakis et al. (1999) ainsi que de Desreumaux et Romelaer (2001) peuvent être vus comme intégrateurs. Les dimensions énoncées par les autres auteurs peuvent être retrouvées et regroupées à travers les dimensions énoncées dans ces deux travaux. Suivant ces deux travaux, il existe quatre dimensions pour caractériser les processus de décision stratégique à savoir les acteurs intervenant dans la prise de décision, le type de rationalité en œuvre, la démarche suivie et la dynamique temporelle.

Schéma 19 : Les dimensions du processus de décision stratégique



Source : auteur

La première dimension concerne les acteurs impliqués de près ou de loin dans la prise de décision (Cohen, 2005). En interne, pour situer et localiser les acteurs, il faut s'interroger sur les différents niveaux hiérarchiques qui participent à la prise de décision et aux niveaux de délégation. Ensuite, il faut voir si la prise de décision a mobilisé plusieurs entités d'un même niveau hiérarchique mais avec des fonctions diverses. Il peut être dit en ce sens que la décision est le résultat d'une interaction entre les membres d'un même niveau hiérarchique. C'est ce que Papadakis et al. (1999) désignent par la communication latérale.

La deuxième dimension fait référence au type de rationalité en œuvre (Desreumaux et Romelaer, 2001) ou dimension rationnelle (Papadakis, et al., 1999). Pour Bérard (2011) deux types de rationalité peuvent guider le décideur : la rationalité a priori et la rationalité a posteriori. La rationalité a priori est une rationalité décisionnelle dont l'objectif est de trouver la meilleure décision dans la phase de formulation stratégique. Une rationalité qui préexiste à la décision et la démarche décisionnelle est orientée vers l'atteinte d'un objectif prédéfini. La rationalité a posteriori est une rationalité exploratoire, principalement de type politique. Dans ce sens, la décision est le résultat d'un jeu d'acteurs défendant leurs visions et leurs intérêts.

Par rapport à ces deux visions de la rationalité de Bérard (2011), il est nécessaire de préciser que notre travail s'inscrit particulièrement dans la vision d'une rationalité a priori. Dans le cadre d'une rationalité a priori, Desreumaux et Romelaer (2001) affirme que trois types de rationalité peuvent être retrouvés suivant les déterminants de la décision ainsi que les logiques en œuvres :

- la rationalité techno-économique basée sur des logiques techniques et économiques ;
- la rationalité sociopolitique basée sur des logiques politiques ;
- et la rationalité cognitive.

Les travaux de Desreumaux et Romelaer ont le mérite de concilier notre préoccupation quant à la cohérence d'une vision de la rationalité à la fois a priori, contextuelle et multiple.

Outre le débat sur la rationalité, il faut s'accorder sur la manière de lire cette rationalité. Fredrickson (1986) stipule que pour observer la rationalité il faut analyser les rôles des objectifs dans le processus de prise de décision de même que la relation entre moyens et résultats. Nutt (2008) confirme cette idée en démontrant que la rationalité peut être déduite suivant le choix de la direction, la recherche des solutions mais surtout dans l'évaluation et la sélection de la solution finale. Ainsi, la rationalité peut être mesurée suivant l'activité de recherche des informations, les employés mobilisés, l'appel à des spécialistes externes, l'utilisation de données historiques et les compétences des acteurs mobilisés (Papadakis, et al., 1999). Dans le même sens, Brunsson (1982) avance que par rapport au modèle traditionnel de la prise de décision, une décision peut être irrationnelle quand celui qui prend les décisions n'a pas les compétences nécessaires ou n'a pas les informations nécessaires. La piste des critères de la prise de décision et/ou des informations utilisées pour la prise de décision (Bozeman et Pandey, 2004) nous semble à ce niveau pertinent pour notre recherche.

En ce qui concerne la démarche de prise de décision, deux visions s'affrontent : la démarche synoptique et la démarche incrémentale (Bérard, 2011 ; Desreumaux et Romelaer, 2001). Cette conception est surtout empruntée à la manière dont la stratégie se forme dans les organisations. Selon Futurs Africains (2001, p. 113) :

- l'approche synoptique préconise une approche globale, systémique, inclut la définition des objectifs, la veille stratégique, la recherche des opportunités, l'évaluation des capacités internes, celle des contraintes externes, la formulation de stratégies et de plans d'action ;
- l'approche incrémentale souligne la difficulté d'application d'une approche globale, le coût élevé d'acquisition des informations nécessaires et le temps que prend cette acquisition et qui empêche de réagir suffisamment vite pour tirer parti des opportunités.

La démarche incrémentale apporte une vision de systèmes dits ouverts, dans lesquels, il est impossible a priori de définir, ni de pleinement comprendre l'ensemble des variables affectant une décision : la prise de décision est principalement adaptive et réactive (Bérard, 2011). Et Bérard (2011) stipule par contre que la démarche incrémentaliste se fonde sur un raisonnement a posteriori et offre une description plus logique de la façon dont se prennent les décisions stratégiques.

1.1.2. Facteurs périphériques

Plusieurs facteurs contextuels peuvent influencer la prise de décision stratégique (Papadakis, et al., 1999) c'est-à-dire sur ce qui est décidé et sur la manière dont cela a été décidé (Dimitratos, et al., 2011). Le Tableau 19 offre une synthèse des facteurs susceptibles d'influencer la décision. Néanmoins, Papadakis et al. (1999) stipulent que la prise en compte des facteurs contextuels découle de la combinaison de différentes perspectives : une perspective de décision individuelle, une perspective d'un choix managérial ou stratégique, un déterminisme environnemental, les caractéristiques de l'organisation ainsi que les ressources disponibles. Desreumaux et Romelaer (2001) adhèrent à cette vision d'un cadre d'analyse plus étendu.

Dans la perspective de décision individuelle, Papadakis et al. (1999) tiennent compte des caractéristiques spécifiques des décisions, de la nature de la décision en elle-même ou encore de son contenu. Bozeman et Pandey (2004) affirment que cet aspect de la décision est souvent

oublié et ceci en raison de l'objectif de généralisation de plusieurs recherches. Ces deux auteurs posent cependant le postulat selon lequel le contenu de la décision va déterminer les participants à la décision, le temps requis de même que les critères de la décision c'est-à-dire le processus de prise de décision.

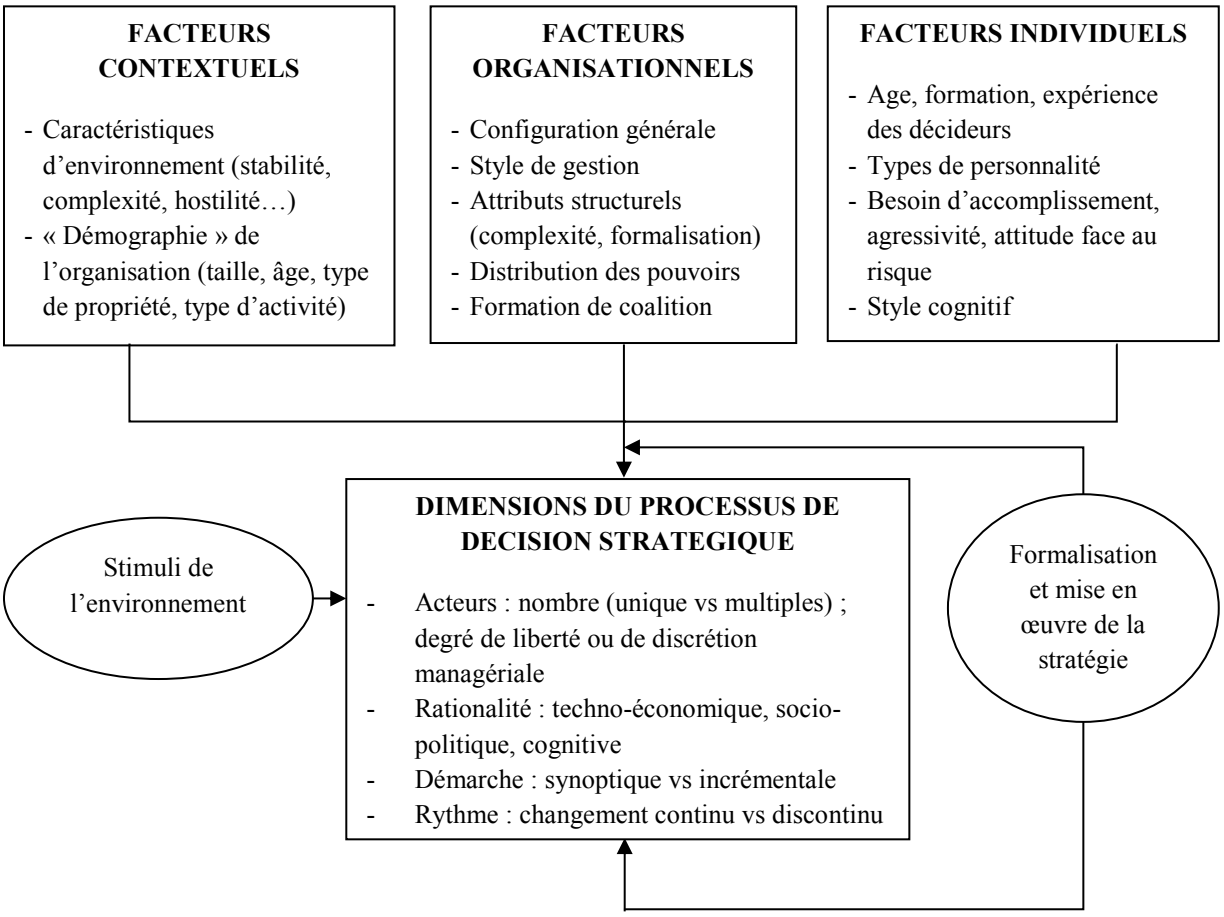
La perspective d'un choix stratégique ou managérial met l'accent sur l'importance de la caractéristique du décideur en stipulant que les décisions stratégiques possèdent des composantes endogènes et reflètent partiellement l'idiosyncrasie des décideurs (Papadakis, et al., 1999).

Le déterminisme environnemental vient de l'idée que les décisions stratégiques et le processus expriment des adaptations des opportunités, des menaces, des contraintes et d'autres caractéristiques de l'environnement (Papadakis, et al., 1999). Cette perspective traite de la question de l'impact des facteurs environnementaux (hétérogénéité de l'environnement, dynamisme, hostilité) sur le processus de prise de décision.

Pour la dernière perspective qu'est la caractéristique de l'organisation et la disponibilité des ressources, le postulat de Romanelli et Tushman (cité par Papadakis, et al., 1999) est que les dispositions organisationnelles, les structures, les systèmes, les ressources, déterminés préalablement par les dirigeants et l'environnement, contraignent les décisions stratégiques futures. Pour Papadakis et al. (1999), cette perspective doit amener à considérer des facteurs internes comme le système interne, la performance de l'entreprise, la taille, la répartition du contrôle ou de la propriété.

Si nous nous référons au Tableau 19, nous pouvons apercevoir que ce sont les études de Papadakis et al. (1999) et de Desreumaux et Romelaer (2001) qui sont celles dont les cadres sont les plus ouverts et qui traitent au mieux les quatre perspectives susmentionnées. En effet, l'étude de Bozeman et Pandey (2004) par exemple s'arrête seulement à l'étude du contexte de la décision comme variable périphérique à la prise de décision.

Schéma 20 : Les déterminants potentiels du processus de décision stratégique



Source : Desreumaux et Romelaer (2001, p. 66)

Le schéma ci-dessus offre une vision plus étendue de ce cadre d'analyse de la décision stratégique. Néanmoins, il importe de s'interroger sur l'applicabilité de ce cadre pour le secteur public.

1.2. Application au sein du secteur public

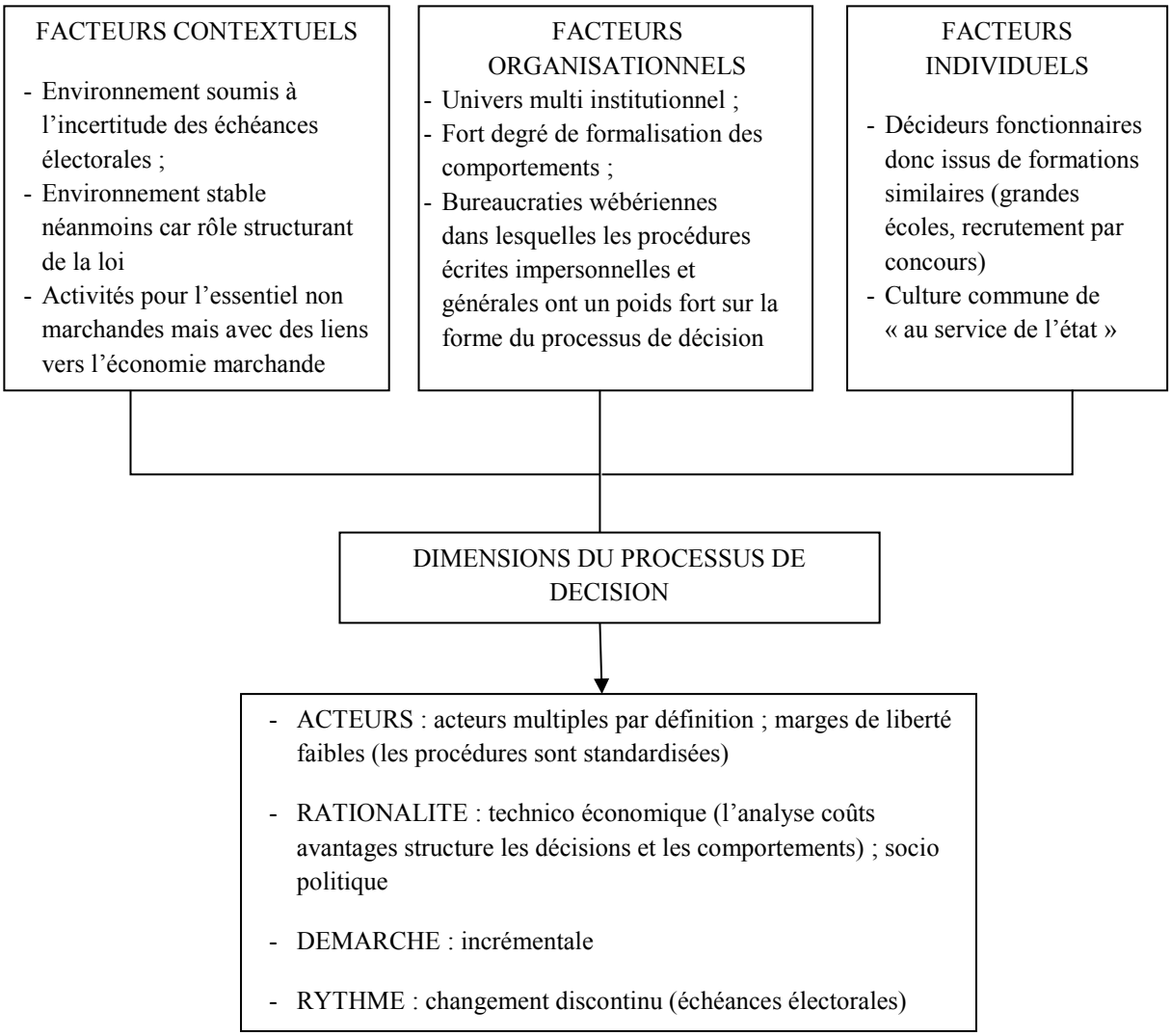
Trois travaux de recherche peuvent nous aider à mieux répondre à cette interrogation : celui de Nutt (2006), celui de Bozeman et Pandey et celui de Damart (2003). Damart (2003) en se basant sur le modèle de la décision stratégique de Desreumaux et Romelaer (2001), se propose de caractériser les décisions publiques suivant les facteurs contextuels, les facteurs organisationnels, les facteurs individuels ainsi que les dimensions du processus de décision (Schéma 20). Nutt (2006) va plus loin que Damart en procédant à une comparaison du secteur public avec le secteur privé. Cette différence peut se voir à partir des facteurs environnementaux, des facteurs transactionnels et des facteurs organisationnels. Nous retrouvons la même configuration entre les deux auteurs à part sur les facteurs individuels

dans la mesure où les facteurs transactionnels peuvent être contenus dans les facteurs contextuels.

Dans le cadre de l'administration publique, Damart (2003) et Nutt (2006) mettent tous les deux en avant la place des procédures et de la loi. Il s'avère que la place des procédures et des réglementations dans les pratiques organisationnelles est différente dans le secteur public et le secteur privé même si le secteur public a déjà prôné l'abandon de la bureaucratie de Weber (chapitre I, Partie I). Cette place de la réglementation demeure importante en matière de prise de décision (Smith, 2008). Comme l'affirme Nutt (2006), les réglementations peuvent représenter des contraintes pour l'organisation publique en réduisant leurs marges de manœuvres, et par conséquent entraînent une limitation de leurs choix stratégiques. Ainsi, du fait de la place de ces réglementations, les acteurs possèdent des marges de manœuvre moins importantes (Damart, 2003).

Toujours en ce qui concerne les facteurs organisationnels du secteur public, les caractéristiques des objectifs sont différentes dans les deux secteurs (Nutt, 2006). Dans le cadre d'une décision publique, on observe une diminution du caractère désirable d'une solution et une augmentation du temps nécessaire pour la prise de décision (ibid.).

Schéma 21 : Caractéristiques des processus de décision publique



Source : Damart (2003, p. 29)

Nutt (2006) intègre également comme facteur organisationnel la détention du droit de propriété. Comme la raison d'être du secteur public est habituellement la satisfaction des besoins des usagers et des contribuables, ces derniers peuvent imposer leur vision quant aux activités de l'administration publique. De ce fait, beaucoup plus de personnes sont impliquées dans la prise de décision (Damart, 2003 ; Nutt, 2006).

Pour ce qui est des facteurs contextuels, la place des échéances électorales et la place des activités non marchandes sont aussi considérées dans les travaux de Nutt (2006) et Damart (2003) mais en sus Nutt parle des influences politiques et des informations disponibles.

Dans le cadre du processus de décision, se pose la nécessité de signaler l'affirmation de Damart (2003, p. 28) selon laquelle ce processus de décision est incrémentale. En effet, selon cet auteur, le processus de décision publique ne peut s'apparenter à des processus cohérents et

linéaires conduisant à l'adéquation des moyens aux fins les plus efficaces. Dans ce cas, le lien entre délibération et action est plus complexe que dans l'approche de la rationalité instrumentale car le processus de décision est un processus fragmentaire de redressement d'une situation antérieure.

§ 2. Les apports du modèle de Pezet (2000b, 2002)

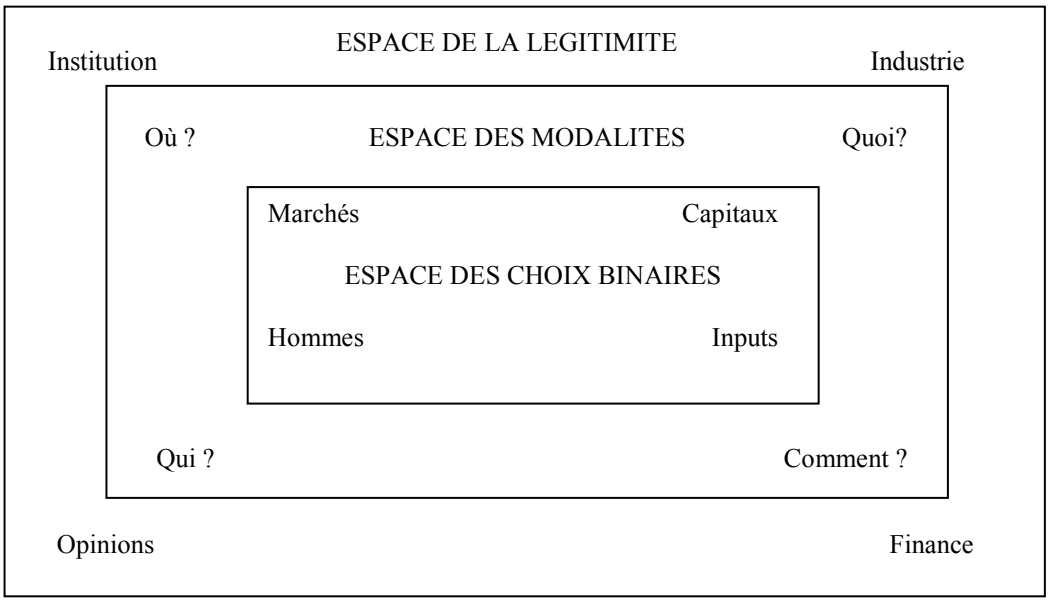
Le modèle de décision d'investissement de Pezet (2000b, 2002) présenté ci-après est un modèle qui repose sur une vision de la prise de décision comme étant un phénomène encastré. Pezet (2002) affirme elle-même qu'il s'agit d'une décision contextualisée : « la décision d'investissement se déroule dans un contexte humain, économique, social, politique, légal, idéologique ».

L'intérêt du cadre d'étude de Pezet, est qu'il dépasse la vision purement processuelle du choix d'investissement. Il rejoint à cet effet les assertions de Desreumaux et Romelaer (2001) qui instituent une vision de la décision d'investissement loin des visions normatives et rationalistes de la prise de décision. Pour eux, le contexte environnemental a aussi son importance dans le processus car il est susceptible de peser sur la façon dont les problèmes et les solutions sont définis.

Du fait que la rationalité et la démarche font partie des dimensions du processus de décision, le cadre développé par Pezet (2000b, 2002) s'avère intéressant et complémentaire au concept de décision stratégique vu précédemment.

Pour Pezet (2000b), le choix d'investissement s'opère à travers trois espaces de décision à savoir l'espace des choix binaires, l'espace des modalités et l'espace de la légitimité (Schéma 22) et il mobilise un réseau d'acteurs, des ressources ou des institutions intervenant dans les trois espaces de décision.

Schéma 22 : Les différents espaces du choix d'investissement



Source : Pezet (2000b, p. 212)

2.1. Espace des choix binaires

L'espace des choix binaires dénommé cœur stratégique (Pezet, 2002) est l'espace à travers lequel l'entité décide d'effectuer ou non un investissement compte tenu des problématiques stratégiques. Ainsi, la décision d'investir ou de ne pas investir est fonction de la réponse positive ou négative à une série de questions (Pellegrin, 2005).

Pour Pezet (2002), les questions se posant dans le cadre de cet espace sont les suivantes : existe-t-il un marché ? Peut-on disposer des capitaux ? La compétence existe-t-elle dans l'entreprise ? Les autres ressources matérielles sont-elles disponibles ?

Pellegrin (2005) a adapté ce questionnement au sein du cœur stratégique dans le cadre des décisions d'investissement dans l'administration publique et avance quatre questions : dispose-t-on des capitaux nécessaires à notre projet ? Dispose-t-on de subventions ? L'État soutient-il notre projet ? Les autres ressources matérielles sont-elles disponibles ?

Si les questions de Pellegrin (2005) se focalisent essentiellement sur les soutiens du projet par rapport aux ressources financières et non financières, il est nécessaire d'intégrer d'autres questions qui se focalisent plus sur la stratégie. En effet, si Pezet (2000b, 2002) parle dans son travail du questionnement quant à l'existence d'un marché, les questions avancées par Pellegrin (2005) ne contiennent pas des équivalences à cette question spécifique de

l'existence de marché. Ainsi, pour enrichir ces questionnements, nous proposons d'autres questions :

- est-ce que l'investissement relève d'une utilité publique ?
- est-ce que l'investissement permet la valorisation de la potentialité du territoire ?
- est-ce que l'investissement rentre dans le cadre du développement économique ?
- est-ce que l'investissement permet de résoudre les problèmes sociaux ?

La dernière question correspond à des problèmes avérés qui nécessitent l'intervention. Il s'agit d'une situation d'urgence : faire le pompier. Alors que la première question concerne une vision à long terme.

Ainsi, les fondements de ces questions, focalisés généralement sur la population, se trouvent dans l'affirmation de Nutt (2006) selon laquelle le marché, dans le cadre de l'administration est formé par la population.

2.2. Espace des modalités

Dans cet espace, les questions portent sur le lieu (où investir ?), sur les partenaires éventuels (avec qui ?), sur le moment opportun (quand ?) et sur les modalités de mise en œuvre (comment ?). Il s'agit de l'espace de comparaison entre les différentes pistes possibles et entre les technologies/espace de réalisation (Pezet, 2000b).

Pour Pellegrin (2005), les questions qui se posent usuellement dans l'administration publique sont : quel niveau d'investissement ? Procède-t-on à une remise en état sommaire du bien ou à une complète réhabilitation en vue d'un autre usage ? Avec quel partenaire ? Avec quels financements ? Quelle organisation pour gérer le nouvel équipement ?

2.3. Espace de légitimités

L'existence de cet espace est due au fait que l'investissement, pour être légitime, doit satisfaire certaines conditions à l'égard de publics très différents. D'après Pezet (2000b), dans le cadre des entreprises du secteur de l'aluminium, ces publics comprennent les concurrents, les partenaires, les autorités publiques, les fournisseurs, les sociétés d'*engineering* ainsi que les banques et forment les éléments de permanence de la coalition externe. Ce sont ces éléments qu'il faut convaincre dans le cadre de l'investissement. À cet effet « la décision

d'investissement devient un enjeu de communication et de légitimation dans un environnement qu'il faut convaincre » (ibid., p. 195).

Pezet (2000b, p. 204) affirme : « alors que le choix industriel se fait en fonction des facteurs permanents de la décision, de manière presque automatique, la réalisation de l'investissement nécessite maintenant de mener des opérations afin de convaincre une série d'acteurs influents […]. Le choix d'investissement entre dans l'ère de la légitimité ». Ainsi, dans le cadre d'un investissement en patrimoine tangible, il faut convaincre des parties prenantes diverses à l'exemple du personnel, des co-financeurs et de l'opinion publique (Pellegrin, 2005).

Néanmoins, l'inverse est aussi vrai, c'est-à-dire qu'en quête de légitimité, l'entité prendra des décisions d'investissement. C'est ce qui ressort de l'étude de Pellegrin (2005). Il apparait ainsi que les facteurs politiques, contenus dans l'espace de légitimité influencent considérablement la prise de décision en matière d'investissement aux niveaux des communes. Ces facteurs politiques peuvent se présenter comme suit :

- l'orientation des investissements suivant le retour en termes d'image et de notoriété pour le maire ;
- la hiérarchisation des opérations réalisées suivant les critères politiques. Pellegrin trouve par exemple qu'un bien non protégé est peu entretenu sauf en cas de visibilité des travaux et d'une reconnaissance de ses qualités architecturales ;
- l'exigence de ne pas augmenter l'impôt en vue de réaliser des investissements car le patrimoine ne constitue pas un argument pertinent dans ce cas.

Ainsi, l'espace de légitimité prime énormément. Cela rejoint l'affirmation de Mercier (2001, p. 140) selon laquelle « il y a une grande variété d'impulsion à la décision dans le secteur public. Parfois, ce sont les intuitions ou des slogans qui mènent le bal. Dans d'autres cas encore, c'est un projet auquel un ministre tient personnellement qui retient l'attention ».

Cette notion de légitimité de la décision est le principal apport des travaux de Pezet. Si le cœur stratégique représente selon nous une illustration de la rationalité techno-économique de Desreumaux et Romelaer (2001), la légitimité illustre quant à elle la rationalité socio-politique.

Il est à noter que ces trois espaces peuvent fonctionner simultanément ou un espace pourrait être occulté alors qu'un autre prime beaucoup dans la décision d'investissement. Pellegrin

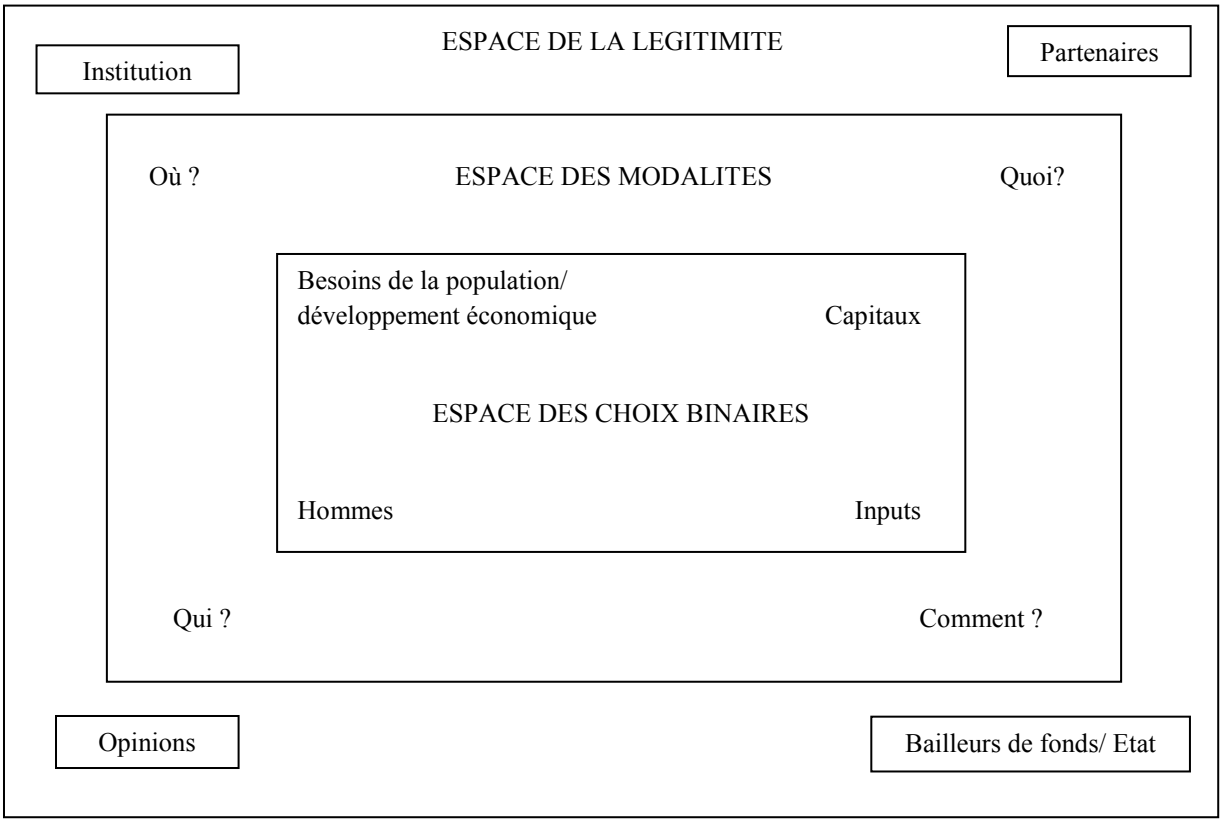
(2005, p. 45) énonce : « on réfléchit sur les modalités du projet en même temps que l'on examine la faisabilité financière et que l'on prépare l'argumentation à l'adresse de l'opinion publique et du co-financeur ». Dans ce cas, les trois espaces sont investis en même temps.

En conclusion, par rapport à l'administration publique, dans l'espace de choix binaire, la notion de marché s'efface au profit des besoins de la population et de développement économique. Dans l'espace de légitimité :

- les bailleurs de fonds et l'Etat central (notamment les départements ministériels par exemple) se substituent au financier ;
- les entités partenaires ou collaborateurs se substituent à l'industrie ou le champ concurrentiel. Comme l'annonce Nutt (2006), la compétition entre industrie dans le secteur public se substitue à la coopération dans le secteur public.

En tenant compte de ces différences, le schéma de Pezet peut être adapté de la façon suivante dans le cadre du contexte public.

Schéma 23 : Adaptation du cadre de Pezet dans le contexte public



Source : auteur, adapté de Pezet (Pezet, 2002)

§ 3. Présentation du cadre d'analyse retenu

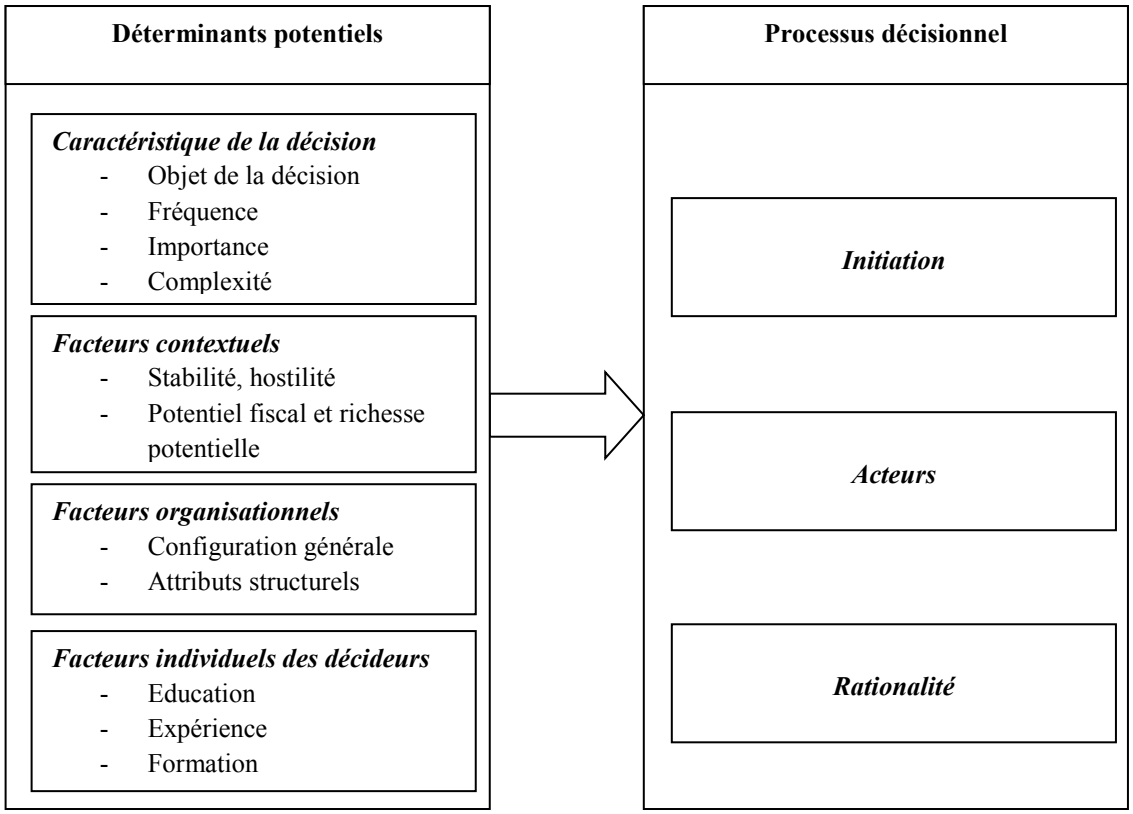
À la suite de cette revue de la littérature, nous proposons un cadre d'analyse qui va servir de grille d'analyse au niveau des deux communes. Ainsi, pour caractériser le processus de décisions patrimoniales, nous allons répondre à trois questions : Comment le projet a-t-il émergé ou a-t-il été initié ? Quels sont les acteurs mobilisés dans la prise de décision ? Quelle est la rationalité a priori de la prise de décision ?

Par rapport à l'émergence des projets, il faut remarquer que les étapes sont difficilement observables. Ce qui nous intéresse particulièrement est l'initiation du projet. Nutt (2008) parle du phénomène qui déclenche la prise de décision : est-ce la présentation d'une opportunité ? Est-ce à la suite d'une réflexion ? Pour notre part, nous allons adopter le terme d'émergence emprunté à Pezet (2009). Pezet (2009) utilise ce terme d'émergence pour signaler l'amont de la décision d'investissement étant donné que le projet d'investissement ne tombe pas du ciel.

De nombreux déterminants peuvent influer sur le processus de décision mis en œuvre par les individus (Bérard, 2011). Au regard de notre objectif, nous avons décidé de retenir les caractéristiques de la décision, les facteurs de l'environnement ou contextuels, les facteurs organisationnels et les facteurs individuels des décideurs.

Pour caractériser la décision, nous avons retenu les aspects suivants : l'objet de la décision, la fréquence, l'importance et la complexité. Les caractéristiques de l'environnement comprennent la stabilité de l'environnement, le potentiel fiscal et la richesse potentielle de la commune. La configuration générale de la commune de même que ses attributs structurels vont former les caractéristiques de l'organisation. Les facteurs individuels des décideurs sont étudiés au regard de leurs éducations, de leurs expériences et de leurs formations.

Schéma 24 : Cadre d'analyse de la prise de décision



Source : auteur, inspiré de Bérard (2011)

Section II. Méthodologie : l'intervention comme principe

Dans l'introduction de la thèse, le contexte de l'étude a été présenté, sur fond de carences des pratiques comptables des communes, de manque de ressources financières et de promotion des partenariats publics-privés. L'objectif de départ était de mettre en place un système de gestion du patrimoine au niveau des communes malgaches *:* les aider ainsi à passer d'un manque de connaissance et de suivi du patrimoine à une prise de conscience de leur valeur économique. En sus, nous étions guidé par l'idée que l'information comptable, dans notre cas sur les immobilisations, a un rôle en tant qu'*input* dans la prise de décision (Hall, 2010).

Cet objectif a orienté le choix de notre approche vers une recherche-intervention (David, 2000b ; Hatchuel et Molet, 1986 ; Moisdon, 1984). En effet, la mise en place d'un système de suivi et de gestion du patrimoine nécessite une forte implication sur le terrain : ne pas s'arrêter à la position d'un observateur neutre.

§ 1. La recherche-intervention

David (2008a) définit la recherche-intervention comme « une aide, sur le terrain, à concevoir et à mettre en place des modèles et outils adéquats, à partir d'un projet de transformation plus ou moins complètement défini ». Il s'agit d'une démarche de recherche qui a pour ambition de produire des connaissances à la fois scientifiques et utiles à l'action (David, 2008b). L'objectif de cette démarche scientifique peut alors se résumer comme suit : comprendre en profondeur le fonctionnement du système, l'aider à définir des trajectoires possibles d'évolution, l'aider à en choisir une, à le réaliser, à en évaluer le résultat (Allard-Poesi et Peret, 2004). Ce sont ces trajectoires d'évolutions que Latiri Dardour (2006) définit par le terme voies de progrès.

La recherche-intervention peut être caractérisée suivant quatre éléments : la proximité par rapport aux terrains, la diversité des méthodes d'investigation et de collecte des données, la succession d'étapes et l'existence de différents résultats pouvant être obtenus.

1.1. La proximité par rapport aux terrains

D'après Perez (2008, p. 105) « dans une recherche-intervention de type constructiviste, le chercheur doit se positionner au plus près des acteurs de terrains dans la vie quotidienne ». A cet effet, il doit délaisser la position de l'observateur neutre et détaché et s'impliquer au plus près de la vie de l'organisation (ibid.). Cela se manifeste à travers une immersion sur le terrain aux côtés des acteurs concernés, afin d'accéder à la connaissance de leurs différentes rationalités propres, de leurs enjeux et de dégager progressivement les voies d'un changement raisonné et acceptable (Perez, 2008). Ainsi, cette démarche de recherche permet aux chercheurs d'avoir plus de proximité avec les organisations (Latiri Dardour, 2006).

C'est donc une recherche qui nécessite une forte implication du chercheur sur le terrain. Girin (cité par Perez, 2008) décrit cette relation entre le terrain et le chercheur à l'aide des quatre éléments suivants :

- les connaissances sont élaborées par les chercheurs à partir d'un travail de terrain ;
- le travail de terrain est susceptible de s'infléchir en fonction des faits et des situations ;
- les acteurs de terrain sont fortement impliqués dans le processus de déroulement de la recherche et cela à plusieurs niveaux : définition de la problématique de la recherche,

interprétation des données, élaboration d'outils de gestion destinés à servir de support à de nouvelles pratiques au sein de l'organisation ;

- enfin, les chercheurs-intervenants conservent la responsabilité de l'analyse des constructions théoriques qui découlent des résultats obtenus dans le cadre de ce processus de recherche interactif.

1.2. Diversité des méthodes d'investigation et de collecte de données

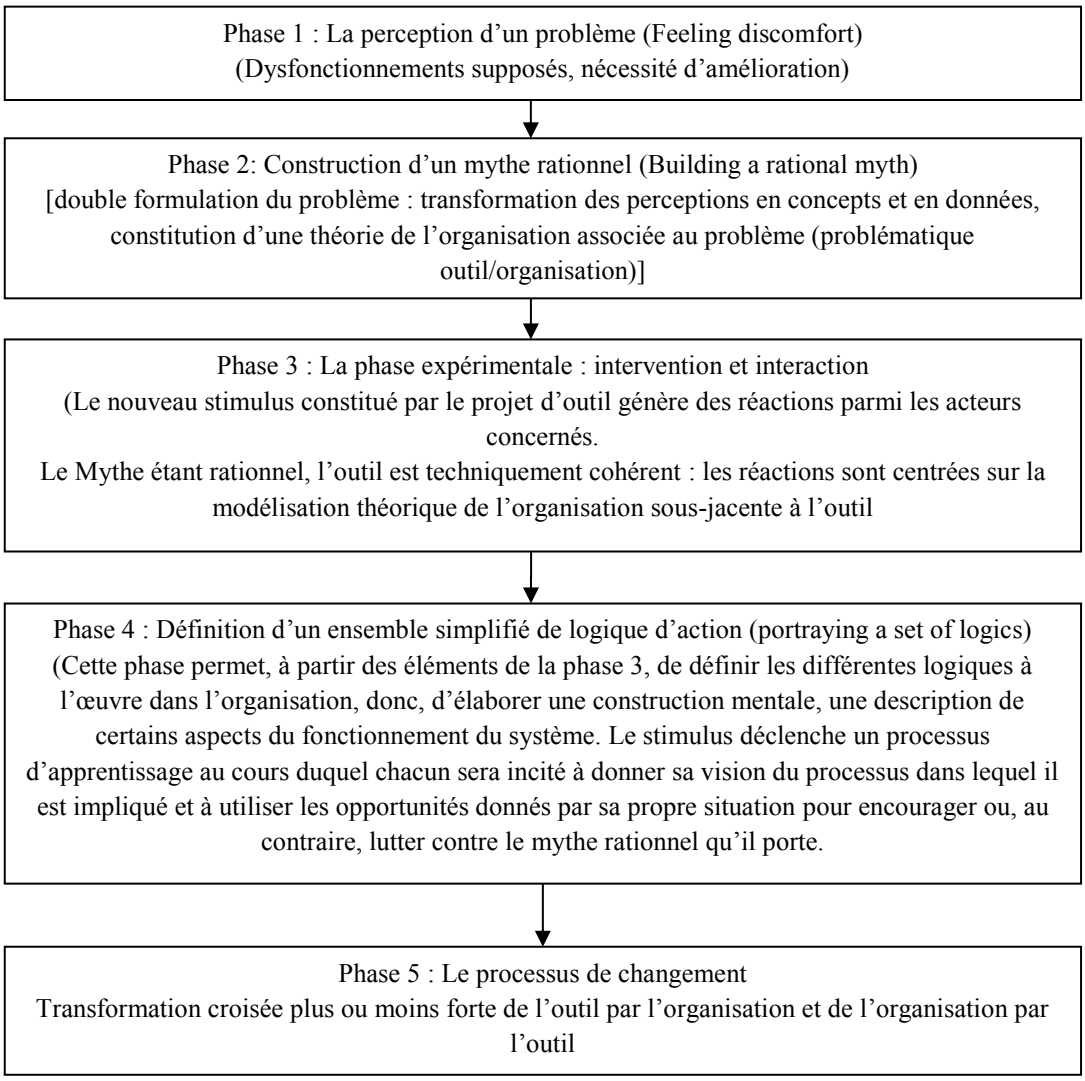
Moisdon (1984) affirme que dans une recherche-intervention, les différents actes élémentaires du chercheur peuvent comprendre l'observation, le dialogue, le calcul et la modélisation, la lecture et l'écriture. L'observation est importante dans le sens où elle permet au chercheur de comprendre ou de commencer à comprendre les aspects techniques des problèmes. Le dialogue fait ici référence aux nombreux entretiens plus ou moins longs, dans n'importe quelle des phases de l'intervention. Le chercheur peut être amené à effectuer des calculs statistiques afin de vérifier ou d'infirmer une thèse et peut aussi avoir recours à des modélisations classiques. La lecture consiste à prendre connaissance des documents existants dans l'entreprise ou ailleurs, pouvant avoir un rapport, de près ou de loin, avec le problème étudié. Le dernier acte élémentaire est l'écriture.

Cette affirmation de Moisdon (1984) est confortée par l'assertion de David (2008a) qu'une recherche-intervention emploie différents outils méthodologiques à savoir l'observation directe, les entretiens, les analyses documentaires, la conception ou l'adaptation d'outils, l'investigation par test de l'effet de l'outil sur les acteurs et l'organisation, processus participatif dans lequel les acteurs co-conçoivent avec le chercheur et l'objet.

1.3. Une recherche en plusieurs étapes non linéaires et avec différents résultats possibles

Pour Hatchuel et Molet (cité par David, 2008a), une recherche-intervention comprend cinq étapes à savoir la perception d'un problème, la construction d'un mythe rationnel, la phase expérimentale, la définition d'un ensemble de logique d'action et le processus de changement (Schéma 25). Ces cinq étapes sont précédées par la négociation au niveau du terrain d'étude.

Schéma 25 : Les cinq étapes d'une recherche-intervention



Source : Hatchuel et Molet (cité par David, 2008a, p. 66)

Pour Latiri Dardour (2006, p. 185), la recherche-intervention utilise deux démarches :

- une démarche compréhensive, permettant de saisir le système étudié et de reconstituer les processus qui s'y opèrent en se basant sur les perceptions des acteurs ;
- une démarche activatrice, partant du fait que la recherche-intervention s'intéresse à un objet d'analyse en évolution et qu'elle tente de rechercher de nouvelles voies d'évolution de ce système.

Ainsi, pour cet auteur après l'observation, la recherche-intervention se poursuit par l'aide et la mise en œuvre de changements concrets et observables au sein de l'organisation, sujet de la recherche.

A cet effet, les résultats de l'intervention peuvent être doubles :

- le diagnostic de la situation et la compréhension des logiques locales ;
- la proposition et la mise en place des schémas de progrès.

§ 2. Déploiement de la méthodologie dans le cadre de la thèse

Pour le déploiement de la méthodologie, nous nous sommes inspirés du travail de Latiri Dardour (2006). Ainsi, nous allons présenter respectivement le choix du terrain, la négociation et la mise en œuvre de la recherche.

2.1. Choix du terrain d'étude

2.1.1 Critères de choix du terrain

La première implication de cette méthodologie de recherche-intervention est le choix de notre terrain d'étude. Dans ce cadre, deux communes ont été choisies : la commune d'Ambohimanga Rova et la commune de Mahabo.

Le choix des communes comme terrain est justifié par le fait que ces dernières sont considérées comme le moteur du développement à Madagascar. Rananjason Ralaza (2007, p. 8) parle notamment de l'élargissement des compétences accordées aux communes ainsi que de l'intérêt croissant que leur portent les bailleurs de fonds. De plus, dans la littérature, comme l'énonce Pallot (1990) les collectivités locales sont vues comme étant le gestionnaire des services essentiels comme les routes, les évacuations d'eau. Par conséquent, une mauvaise gestion de ces infrastructures peut avoir un impact majeur sur ces collectivités. Enfin, en matière de développement, la définition même de collectivité renferme la croyance selon laquelle elle est perçue comme une partie de l'administration qui interagit directement avec les citoyens et la société (LPSI, 2012).

Pour ce qui est du choix des deux communes susmentionnées, si dans la plupart des cas, la recherche-intervention est née de la demande des entreprises (Moisdon, 1984) à travers par exemple des contrats CIFRE, notre démarche a été différente. En tant que détenteur initial du projet de transformation, nous avons procédé aux choix des communes. Néanmoins, il était impératif que les communes choisies présentent des problématiques en matière de gestion patrimoniale. Hlady Rispal (2002) parle de potentiel de découverte. En effet, pour cet auteur,

les cas sont choisis pour des motifs non pas statistiques mais théoriques comme le potentiel de découverte. Outre cela, il existe aussi d'autres critères comme la représentativité théorique c'est-à-dire l'homogénéité des cas, la variété, l'équilibre et la prise en compte de l'objectif de la recherche. C'est ce dernier critère, outre le potentiel de découverte, qui a été retenu pour le choix des communes. Afin de pouvoir intervenir au sein des communes, il fallait chercher celles où cette opportunité de coopération peut être retrouvée. À cet effet, la connaissance des maires nous a amené à choisir les communes d'Ambohimanga Rova et de Mahabo. Ce choix a aussi été conforté par la position respective des deux communes par rapport à notre lieu de résidence.

Dans la classification administrative des communes, les deux communes sont classées parmi les communes rurales. Néanmoins, Rananjason Ralaza (2007) apporte une critique à cette classification des communes. Selon lui, les classements administratifs des communes ne reflètent pas toujours la réalité économique et le potentiel de ces dernières car certaines communes rurales (les communes couronnes du Grand Tana) bien qu'elles soient classées en deuxième catégorie peuvent rivaliser avec d'autres communes urbaines (de deuxième ou même de première catégorie) aussi bien en terme de développement local que d'infrastructure communale. Dans cette optique, une grande différence existe entre nos deux communes d'intervention. La commune d'Ambohimanga Rova fait partie de l'agglomération de Tana ou le Grand Tana (Ramarohetra, 1995). Ainsi, dans la suite, nous désignerons cette commune d'Ambohimanga Rova par le terme de commune suburbaine alors que la terminologie commune rurale sera maintenue pour désigner la commune de Mahabo. Il sera intéressant de voir si la différence d'environnement modifie la prise de décision au sein d'une commune rurale ou d'une commune suburbaine.

Le choix des communes justifié, le paragraphe suivant présente les deux terrains d'étude.

2.1.2 Présentation des deux communes

a. La commune suburbaine d'Ambohimanga Rova

La commune suburbaine d'Ambohimanga Rova est située dans le district d'Antananarivo Avarandrano, région d'Analamanga, province d'Antananarivo. Elle fait partie des 134 communes qui forment cette région d'Analamanga. Elle s'étend sur une superficie de 52,49 km² et compte 22 quartiers ou fokontany regroupés dans 3 arrondissements : Ambohimanga

Rova, Anosiarivo et Manankasina (Tableau 20). En 2007, la commune comptait 17 763 habitants (Comité de Développement Communal, 2008).

La renommée de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova provient de l'existence sur son territoire de la colline royale d'Ambohimanga composée d'une cité royale, d'un site funéraire royal et d'un ensemble de lieux sacrés qui ont été classés au patrimoine mondial par l'Unesco en 2001. D'après le comité de développement communal (2008, p. 12), la cité royale « tient une place prépondérante pour la commune et attire beaucoup de touristes autant nationaux qu'internationaux ». Il faut noter que la commune d'Ambohimanga tient une place importante dans l'histoire Madagascar.

Tableau 20 : Les quartiers composant la commune d'Ambohimanga Rova

ARRONDISSEMENT	QUARTIERS
Ambohimanga Rova	Ambohimanga Rova, Ambohimandroso, Ambohimarina, Ambohitrandriamanjaka, Ambohitrimo, Avarakady, Fiekena, Soamonina, Soavinandriamanitra
Anosiarivo	Anosiarivo, Ambodisiarivo, Ankazobe, Antsahakely, Mahatsinjo
Manankasina	Manankasina, Ambohidahy, Iavoambony, Imanja, Imeritsiafindra, Malaza, Soavinimerina, Vakinampasika

Source : Comité de Développement Communal (2008)

D'après le plan communal de développement, 25 % de la population travaillent dans l'agriculture et l'élevage. Les autres activités sont l'artisanat, le commerce, le tourisme et l'hôtellerie.

b. La commune rurale de Mahabo

La commune rurale de Mahabo se trouve quant-à-elle dans le district d'Ambohidratrimo-Marovantana, région d'Analamanga, province d'Antananarivo. Elle se situe à une cinquantaine de km d'Antananarivo vers le Nord et s'étend sur 34 km^2. Elle compte 6 612 habitants répartis en 18 quartiers à savoir : Mahabo, Ambohitrakoho, Antarivony, Ambodivato, Ambohimena, Ankadivony, Analamahitsy, Fiadanana-Sud, Andriamasy, Ambohimanantiana, Antsiriry, Andraonimanara, Ambohibehivavy, Ambatomanjaka, Ambodivona, Antsahabo, Antanetibe-Nord, Andriantsampana.

La commune de Mahabo n'est pas encore électrifiée.

2.2. Négociation

Moisdon (1984) affirme qu'une recherche-intervention part généralement d'une demande de l'organisation sujet de la recherche car cette demande garantirait automatiquement l'implication des membres de l'organisation dans l'étude et leur participation au jeu du chercheur. Pour notre part, comme la demande ne venait pas des deux communes, la phase de négociation a été très importante. Cette négociation constitue une étape à part entière de la recherche-intervention (Latiri Dardour, 2006 ; Moisdon, 1984 ; Perez, 2008). Pour Perez (2008), elle se trouve au cœur du processus d'élaboration de l'objet de recherche à travers une série d'interactions successives. Dans le cadre de ce processus, les chercheurs doivent tenir compte des problèmes et des difficultés des acteurs de terrain, des pistes de solutions qu'ils privilégient et de la recherche d'un outil de gestion qui peut être apporté par les chercheurs (ou bien co-construit avec les acteurs de terrain) et susceptible de fédérer les énergies des acteurs concernés (ibid.).

En application de ce principe, notre intervention dans les deux communes a commencé par des négociations à deux niveaux (fin 2010 pour la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et début 2011 pour la commune rurale de Mahabo) :

- une négociation sommaire entre notre co-directeur de thèse et les maires en question pour que leurs communes puissent faire l'objet de notre recherche ;
- des négociations entre nous et les maires, plus orientées sur les buts initiaux de notre recherche ainsi que les « enjeux » (Moisdon, 1984) potentiels de la recherche pour la commune.

Ces négociations ont été l'occasion d'expliquer aux maires notre thème de recherche sur la gestion patrimoniale. Nous avons proposé de les aider à mettre en place un système de gestion du patrimoine en commençant par un instrument de reporting et de comptabilisation des immobilisations. Il s'avérait par conséquent nécessaire de les informer et surtout de les persuader de l'importance de l'inventaire des immobilisations que ce soit d'un point de vue réglementaire ou d'un point de vue managérial.

En effet, dans le cas des communes et en matière de comptabilité, Rakoto (2007b, p. 78) affirme que les motivations d'adoption d'une réforme répondent à des influences d'entité de notoriété reconnue telles que les agences de régulation comptable, le corps professionnel des comptables mais surtout les bailleurs de fonds internationaux. Par exemple, il y a des

programmes tels que l'ACORDS ou Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud financé par l'Union Européenne. Ce programme a prodigué des formations aux communes du Sud comportant 4 modules à savoir l'exercice comptable communal, l'administration et législation communale, le budget communal de même que la fiscalité, la communication, l'informatique[37]. À cet effet, des réformes dans la comptabilité des communes font partie des préalables à l'octroi de subventions aux communes. Il en est de même pour la mise en application du budget participatif au niveau de la commune d'Ambalavao, soutenu par le SAHA[38] (Rasendrasoa, 2008).

Cette influence peut être assimilée à un isomorphisme coercitif au sens de DiMaggio et Powell (1983, p. 150). D'après ces deux auteurs, ces isomorphismes coercitifs résultent des pressions formelles et informelles exercées par des organisations dont les communes dépendent. Dans le cadre de la thèse, nous n'avons pas eu l'appui de ces bailleurs pour l'exécution des travaux d'où la nécessité de convaincre les acteurs communaux.

Au cours de ces négociations, nous avons aussi demandé s'il existe des demandes particulières des communes se rapportant à la gestion patrimoniale. Les attentes des communes se situent surtout sur des recommandations afin d'améliorer leurs pratiques. Le tableau suivant illustre nos objectifs de départs ainsi que ceux exprimés par les maires des communes.

Schéma 26 : Attentes du chercheur et des communes

	Attentes /objectifs
Chercheur	- analyser l'existant au niveau des deux communes en matière de gestion patrimoniale - mettre en exergue les informations dont les parties prenantes ont besoins concernant les immobilisations - expérimenter la mise en place d'un système de gestion du patrimoine - in fine, tirer des leçons sur le système qui est adapté pour les communes malgache
Communes	- connaître les dysfonctionnements au sein de la commune - recevoir des recommandations améliorant les pratiques - suivre les dispositions règlementaires

[37] Le module 1 sur l'exercice comptable communal comprend la comptabilisation à partie double, la comptabilité des matières, l'état de rapprochement bancaires, salaires et indemnités ; valeurs fiduciaires. Le module 2 comprend les mécanismes fondamentales de la gestion financière ; l'élaboration du budget ; l'exécution des dépenses. Le dernier module concerne les rôles et les attributions des acteurs communaux et l'organisation communale (source : www.acords.org)

[38]SAHA (Sahan'AsaHampandrosoananyenyAmbanivohitra) ou Programme d'Appui au développement rural est un programme financé par la coopération suisse.

Une des conditions d'adoption des outils de gestion, spécialement en ce qui concerne l'outil comptable de suivi est le respect des normes et lois en vigueur. Cela s'est avéré au sein de nos deux communes d'intervention. C'est ce que Chalayer Rouchon et al. (2006) désignent par « un niveau minimal d'appropriation ». Les affirmations du maire de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et de la trésorière comptable de la commune rurale de Mahabo illustrent cela.

Encadré 11 : Illustration des attentes des acteurs communaux

Il faut tout standardiser, il faut suivre les normes en vigueur.

Source : Maire de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova (2011)

Ca permettrait de laisser par conséquent quelque chose à nos remplaçants.

Source : Trésorière comptable commune rurale de Mahabo (2011)

Il faut dire qu'au départ, nos objectifs ainsi que les demandes de la commune étaient « trop spécialisées sur les outils » (Moisdon, 1984). Ce n'est qu'au fur et à mesure de la recherche que notre objet d'étude s'est affiné.

2.3. Mise en œuvre de la recherche

Une recherche-intervention débouche sur deux volets. Notre premier volet correspond à la mise en place d'un système de suivi et de comptabilisation des immobilisations qui a été présenté à la fin de la première partie. Le deuxième volet de notre recherche correspond à la compréhension des logiques décisionnelles en matière de décisions patrimoniales.

Dans le cadre de la mise en évidence des logiques décisionnelles, qui constitue le point focal de cette deuxième partie, des choix ont dû être effectués sur la définition de l'unité d'analyse, la méthode de collecte des données ainsi que l'analyse des données.

2.3.1 Définition de l'unité d'analyse

Pour Dean et Sharfman (1996), l'unité d'analyse est la décision et non l'organisation car selon eux, le processus de décision dans une organisation donnée peut varier substantiellement. Pour notre part, l'unité d'analyse correspond avant tout à une immobilisation, une construction. Nous avons en effet vu dans la première partie de cette thèse qu'une immobilisation, selon sa position dans son cycle de vie est sujette à plusieurs décisions (ex :

décision d'investissement dans sa phase d'acquisition, décision relative à son fonctionnement).

2.3.2 Collecte des données

Une première série d'entretiens semi-directifs et d'observations a donc été effectuée en vue d'analyser le contexte de la gestion du patrimoine. Dans le cadre de cette analyse mais aussi pour l'analyse des logiques locales, l'entretien semi-directif a été préféré à l'entretien directif et non-directif. Un « guide structuré » (Perret et Séville, 2007, p. 241) a été utilisé tout en laissant la possibilité de rebondir sur d'autres questionnements non préalablement définis mais qui apparaissaient au vu des réponses des intervenants. Le guide d'entretien, point de repère lors de ces entretiens (Hlady Rispal, 2002) et qui délimite les thèmes définis pour les entretiens se trouve en annexe II.

La sélection des interlocuteurs internes aux deux communes ne déroge pas aux règles énoncées par Hlady Rispal (2002) selon laquelle « les personnes sélectionnées doivent être rattachées de près aux problèmes étudiés ; elles doivent être diversifiées afin de contraster au maximum les perceptions, les actions des individus et les situations ». Le tableau suivant dresse la liste des interlocuteurs tout aussi bien au niveau des deux communes qu'à l'extérieur.

Tableau 21 : Les interlocuteurs au niveau des deux communes ainsi que les interlocuteurs en externe

Entretiens préliminaires	Ministère des Finances et du Budget (2009)	Chef de service matériel
	Ministère de la planification du développement et de la reconstruction (MPDR) (2009)	Chef de service logistique
Première série d'entretiens auprès des communes	Commune d'Ambohimanga Rova (2010)	Trésorière-Comptable Adjoint au Maire Maire
	Commune de Mahabo (2011)	Trésorière-Comptable Adjoint au Maire Maire Secrétaire d'état civil
Deuxième série d'entretiens auprès des communes	Commune d'Ambohimanga Rova (2011)	Conseiller communal
	Commune de Mahabo (2011)	Président conseil communal
Troisième série d'entretien (simulation)	Commune d'Ambohimanga Rova (2013)	Maire Conseil communal au complet

Notons que la sélection des deux interlocuteurs en externe (Ministère) était nécessaire afin de mieux comprendre le contexte de la gestion du patrimoine au sein des communes malgaches. Les entretiens avec ces deux responsables ont été effectués dès le début de la thèse.

Des prises de notes ont été utilisées lors de ces premiers entretiens. Pour l'analyse et la présentation des données sur le contexte, nous nous sommes basés sur la définition de l'environnement de la prise de décision issue de notre cadre d'analyse.

Une deuxième série d'entretiens avec les conseils communaux a été effectuée par la suite. Repérés préalablement dans la phase d'analyse de l'environnement comme étant ceux qui détiennent les droits de décision, ces conseillers communaux ont été interrogés sur les paramètres pouvant rentrer dans les décisions en matière patrimoniale. Pour le besoin de la recherche, nous avons eu recours à deux entretiens semi-directifs : un avec le président du conseil communal de Mahabo et un avec un membre du conseil communal d'Ambohimanga Rova. Chaque entretien d'une durée de 40 minutes, a été enregistré à l'aide d'un dictaphone. Parallèlement, des prises de notes ont aussi été effectuées. Les transcriptions de l'entretien ont été par la suite complétées par ces prises de note. Il faut préciser que les entretiens ont été effectués en malgache et que par conséquent après transcription, la traduction en français a été nécessaire.

À part ces entretiens semi-directifs, nous avons eu l'opportunité d'assister à une réunion du conseil communal de la commune rurale de Mahabo. Une de ces réunions a porté sur une

prise de décision en matière de patrimoine et a permis de comprendre également les logiques en action (il s'agissait d'une mise à disposition de terrains). Au cours de cette réunion, notre rôle a été celui d'un observateur passif (Wacheux, 1996) ou non participant (Perret et Séville, 2007 ; Thiétart, 1999). Wacheux (1996) définit l'observation passive « comme l'autorisation d'être présent dans l'organisation pour regarder la réalité quotidienne, assister aux événements pour les enregistrer et les analyser ». Pour reprendre Thiétart (1999, p. 238), nous avons essayé de « conserver un point de vue externe » en n'intervenant pas dans les discussions. Notre observation a eu lieu durant les débats pour s'achever avant la délibération du conseil qui devait se faire à huis clos. L'usage de dictaphone n'étant pas propice au cours de cette réunion, des prises de notes ont été utilisées. Le fait d'assister à cette réunion du conseil communal a représenté une source complémentaire de données et nous a permis d'effectuer une constatation « de visu » (Perret et Séville, 2007, p. 244) du processus de prise de décision.

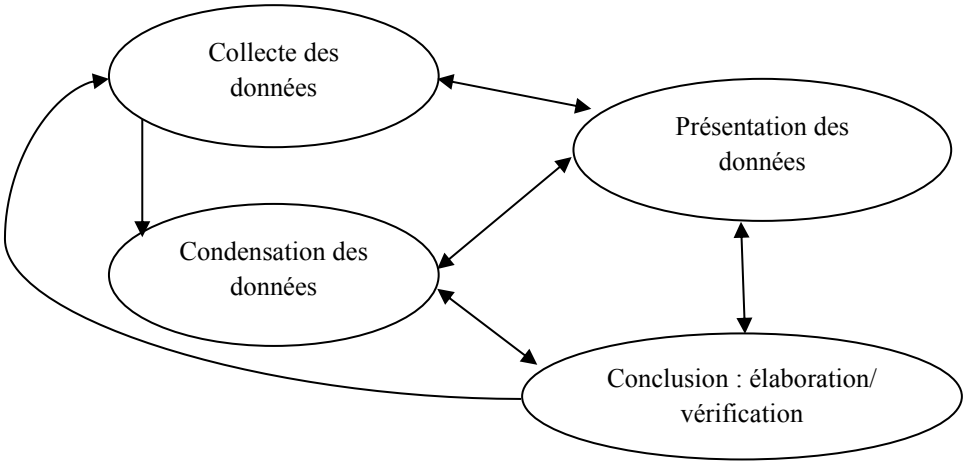
Une deuxième série d'entretiens avec les conseils communaux a été effectuée en 2012 avec le maire de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et le conseil communal qui était sur le point de prendre une décision afférente au fonctionnement du marché hebdomadaire de la commune. Cette deuxième série d'entretiens, basée sur la présentation d'une simulation de prix, a permis de confirmer les résultats obtenus dans la série d'entretien.

En plus des entretiens et des observations, des études documentaires ont été effectuées. Pour Portal (2002), les études de documents peuvent amener à reconstituer les expériences locales à travers « l'analyse des documents résultant des outils mis en œuvre ». Il a utilisé cette méthode de recherche documentaire en vue d'étudier la planification stratégique au niveau des collectivités françaises. Pour notre cas, ces documents comprennent les documents budgétaires et les différents documents de planification.

2.3.3 Analyse des données

Pour l'analyse des entretiens, différentes méthodes sont présentes dans la littérature. Comme le suggèrent Miles et Huberman (2003), l'analyse des données qualitatives comprend trois activités : la condensation des données ; la présentation des données et l'élaboration/ vérification des conclusions (Schéma 27).

Schéma 27 : Composants de l'analyse des données : modèle interactif



Source : Miles et Huberman (2003, p. 31)

Pour la condensation des données, l'utilisation de technique de codification suivant la définition de Selltiz et al. (cité par Hlady Rispal, 2002) c'est-à-dire la classification des données dans des catégories a été adoptée et préférée. Nous nous sommes ainsi inspiré de la « construction de processus » de Nutt (1984). Dans sa démarche, Nutt (1984) a pris plusieurs études de cas et, en utilisant des entretiens, il a identifié les événements critiques, déterminé leur enchaînement et les a synthétisé dans une représentation générique des activités considérées comme étant essentielles dans la prise de décision. Dans l'analyse, il utilise les notions d'*etics* (venant de phonétique ou *phonetics* en anglais) et d'*emic* (venant de phonémique ou *phonemics* en anglais) empruntées à la linguistique. Pour lui, l'analyse *emic* consiste à établir un ensemble d'éléments conceptuels qui peut décrire l'objet à analyser qu'est le processus de décision. Ces éléments conceptuels vont former le cadre de classification. L'analyse *etics* est la démarche qui utilise le cadre de classification pour dresser le portrait de l'objet de l'étude. Si le cadre de classification de Nutt (1984) provient des activités recommandées dans les modèles normatifs, le nôtre provient de notre cadre conceptualisé présenté précédemment (section I). Ceci rappelle la dimension descriptive des théories qui consiste à faire correspondre à l'expérience, ici, nos observations sur les cas, un ensemble de positions déterminées sur les différentes dimensions de la grille préétablie ou du référentiel (Koenig, 2006).

Après les entretiens, nous avons donc effectué une classification des verbatims suivant différentes catégories ou thèmes de notre cadre d'analyse. Ensuite, une analyse et une synthèse des grandes idées pour chaque thème ont été réalisées. Il n'a pas semblé opportun d'utiliser un logiciel pour cette étape de classification car le matériel de base était en

malgache traduit par la suite en français, un logiciel aurait pu faire apparaître des correspondances ou amener à une classification « mécanique » n'intégrant pas la part de subjectivité lié au travail de traduction.

Pour ce qui est de la présentation, une grille catégorielle (Hlady Rispal, 2002) ou matrice (Miles et Huberman, 2003) a été utilisée (chapitre II, partie II). Elle est présentée sous la forme d'un tableau qui s'inspire aussi des travaux de Nutt (1984) ainsi que de Dean et Sharfman (1996).

Synthèse chapitre I

Pour les besoins de l'étude, une méthodologie de type recherche-intervention a été adoptée. Cette intervention s'est effectuée en trois étapes :

- la sélection de deux communes pour l'intervention : la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et la commune rurale de Mahabo ;
- la négociation de l'intervention ;
- la mise en œuvre de la recherche par la mise en évidence des logiques locales ; la proposition d'améliorations et la mise en place partielle d'un système de gestion patrimoniale.

Notre intervention, initialement guidée par un souci de transformation, passe par une phase de diagnostic et de mise en évidence des logiques internes au niveau de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et de la commune rurale de Mahabo. Néanmoins, pour une analyse pertinente, nous avons décidé de mobiliser un cadre composé :

- des caractéristiques spécifiques de chaque décision : objet de la décision, fréquence, importance, complexité ;
- de facteurs organisationnels : configuration générale et attributs structurels ;
- de facteurs contextuels : stabilité et hostilité de l'environnement, potentiel fiscal et richesse potentielle ;
- de facteurs individuels : niveau d'éducation et de formation, expérience.

Dans ce cadre d'analyse, le processus de décision est représenté par les acteurs intervenants

dans le processus de décision ainsi que la rationalité en œuvre à travers les critères utilisés. Nous allons aussi prendre en compte l'initialisation du projet ou le phénomène qui déclenche la prise de décision (Nutt, 2008). Pour analyser la place de la légitimité dans les décisions, le modèle de Pezet (2000b, 2002) est aussi mobilisé.

PROBLEMATIQUE : Quelle place l'évaluation et la gestion du patrimoine pourraient avoir au niveau des communes malgaches ?

PARTIE I : La gestion patrimoniale : de la notion à la conceptualisation

Chapitre I. Le New Public Management : contexte d'émergence de la gestion patrimoniale dans l'administration publique

Section I. Genèse du NPM

Section II. Le NPM en tant qu'ensemble de réformes

Chapitre II : La conceptualisation de la gestion patrimoniale

Section I. Essai de définition

Section II. Conceptualisation

Section III. Mise en place de système de reporting et de comptabilisation

⇨ **Quels sont les concepts et techniques mobilisés par la notion de gestion du patrimoine public ?**

PARTIE II : Les logiques en action dans le cadre des prises de décisions patrimoniales au sein des deux communes malgaches

Chapitre I : Cadre conceptuel et méthodologique

Section I. Elaboration du cadre d'analyse

Section II. Méthodologie : l'intervention comme principe

Chapitre II : Résultats de l'intervention au niveau des deux communes

Section I. Le contexte de l'étude : les facteurs périphériques de la prise de décision

Section II. Les six mini-cas

Section III. Analyse des cas au vu des travaux de Pezet (2000b ; 2002)

⇨ **Quelles sont les logiques en action dans les décisions patrimoniales aux niveaux des communes malgaches ?**

CHAPITRE II.
RESULTATS DE L'INTERVENTION AU NIVEAU DES DEUX COMMUNES

Ce chapitre vise à présenter le processus de prise de décision en matière de gestion patrimoniale au sein de deux communes et à travers l'analyse de six mini-cas de décisions d'investissement.

L'étude du processus de prise de décision ou la mise en évidence des logiques locales en action correspond à ce que David (2008a) énonce comme étant l'élaboration d'un modèle de description du fonctionnement du système étudié ou une représentation mentale des situations existantes.

Au-delà de la description des processus décisionnels, cette analyse doit permettre d'identifier la place potentielle des outils de gestion : fournissent-ils une aide à la prise de décision en présentant des éléments objectifs d'arbitrage ou bien sont-ils un moyen de légitimation des décisions ?

À cet effet, nous allons décrire la prise de décision patrimoniale dans un « référentiel » (Koenig, 2006, p. 19) représenté par le cadre d'analyse élaboré dans le précédent chapitre. Ceci correspond à la mise en application de l'analyse *etics* de Nutt (1984).

Pour mettre en évidence ces logiques décisionnelles, nous allons procéder en deux étapes. La première section présente les facteurs périphériques ou contextuels de la prise de décision tandis que la deuxième section illustre à l'aide de six mini-cas issus de projets d'investissement des deux communes ce processus de prise de décision.

Enfin, la section III tente d'apporter une explication à ces logiques décisionnelles en vue d'une mise en perspective théorique. Comme l'énonce Koenig (2006), ce n'est qu'une fois réalisée cette traduction[39] qu'il devient possible de produire une explication. Les résultats de ces six mini-cas sont par conséquent « visités » (Noël et Wannenmacher, 2011) suivant le modèle de Pezet (2000c, 2002).

Section I. Le contexte de la recherche : les facteurs périphériques à la prise de décision

Pour comprendre les comportements des organisations, il faut comprendre le contexte dans lequel se produisent ces comportements : c'est l'écologie des organisations (Weick, 1996). L'analyse de cet environnement est nécessaire pour tous ceux qui veulent les comprendre, les gérer ou les contrôler (Preffer et Salancik, 2002). La place du contexte est d'autant plus importante en ce qui concerne la prise de décision si nous nous référons aux auteurs en management stratégique vus dans le précédent chapitre.

Ainsi, pour appréhender les deux communes en question, il est nécessaire d'analyser le contexte dans lequel elles évoluent et plus particulièrement le contexte spécifique afférent à la prise de décision patrimoniale.

Cette notion de contexte rejoint le concept d'environnement de Mintzberg (1994, p. 245), environnement défini comme « tout ce qui est situé en dehors de l'organisation : sa technologie (c'est-à-dire le savoir qu'elle utilise), la nature de ses produits, les clients et les concurrents, le climat économique, politique et même météorologique dans lequel elle fonctionne ». Il faut noter que pour Mintzberg (1994), l'environnement d'une organisation fait partie des facteurs de contingence au même titre que l'âge et la taille, le système technique qu'elle utilise dans son centre opérationnel et les relations de pouvoir. Selon l'approche de la contingence, l'environnement peut avoir des impacts sur la structure d'une organisation.

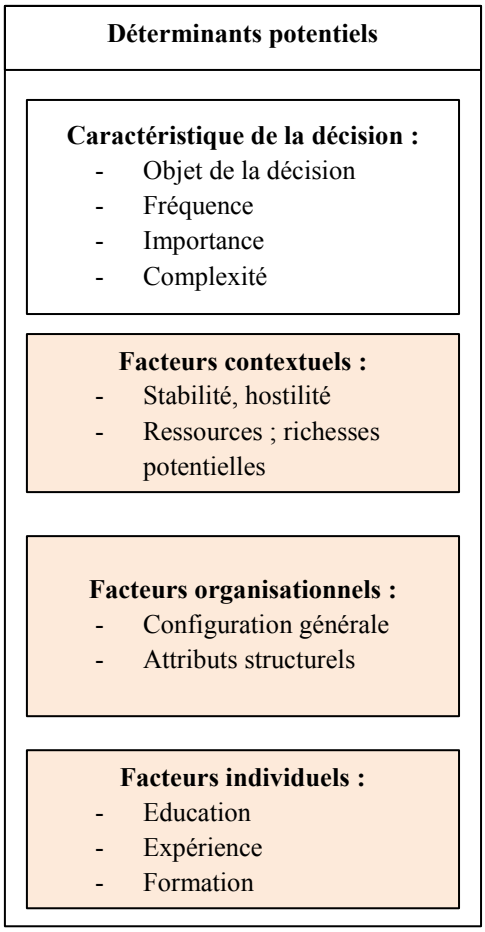
Dans le cadre de la gestion patrimoniale en tant que chaîne instrumentale, Fernholz et Fernholz (2006, 2007) soulignent l'importance de prendre en compte l'environnement dans lequel va s'insérer cette chaîne. Ce contexte doit être pris en considération pour avoir une gestion du patrimoine effective. Pour ces deux auteurs, l'environnement institutionnel de la

[39]La notion de traduction correspond ici à faire le lien entre concepts et donnés (Angot et Milano, 2007)

gestion du patrimoine est formé par le cadre réglementaire, les parties prenantes ainsi que le contexte organisationnel en interne.

Conformément au cadre d'analyse décrit au chapitre précédent, les facteurs contextuels, organisationnels et individuels sont respectivement étudiés.

Schéma 28 : Les facteurs périphériques à la prise de décision



Source : auteur

§ 1. Facteurs contextuels

Le contexte de la prise de décision regroupe à la fois les environnements interne et externe (Nutt, 2008). Dans le cadre de cette thèse, pour caractériser les facteurs contextuels, l'analyse porte sur la stabilité de l'environnement ainsi que les potentiels financiers et fiscaux des deux communes.

1.1. Stabilité de l'environnement

En matière de stabilité, il est plus approprié de parler d'instabilité, le contexte malgache étant surtout marqué par la crise politique qui perdure dans le pays depuis début 2009 dont les effets, conjugués avec ceux de la crise financière internationale, sont considérables pour le pays. Selon les estimations de la Banque Mondiale (2012), les coûts socio-économiques totaux (de 2009 à 2012) de la crise sont de USD 5,3 milliards.

Cette crise politique a été causée par un changement de régime anticonstitutionnel intervenu en mars 2009 à la suite de différents événements (grèves, affrontements meurtriers…) qui se sont produits dans le pays depuis la fin de l'année 2008. Depuis, le pays est en phase de transition vers la quatrième République.

Les impacts de cette crise sont multiples : une annulation des aides extérieures, un ralentissement de l'économie, des crises sociales dues à une détérioration du niveau de vie de la population. Selon la Banque Mondiale (2012, p. 4), cette crise a « imposé un lourd tribut à l'économie et la population, et en particulier sur les couches les plus vulnérables ».

Tableau 22 : Évolution PIB de Madagascar

	2007	2008	2009	2010	2011
PIB (en US$)	7 342 683 288	9 394 736 595	8 487 968 571	8 720 543 553	9 946 995 389
Augmentation PIB (annuel %)	6,24070236	7,12833911	-4,57821483	1,56568597	0,98935141

Source : tiré de http://databank.worldbank.org/data/home.aspx

L'impact de cette crise sur les finances publiques a entraîné l'adoption d'une politique d'austérité budgétaire contrainte notamment par l'annulation des aides extérieures. Comme l'énonce le rapport « Perspectives économiques en Afrique : Madagascar » (OCDE, 2012), en raison de cette politique d'austérité, l'exécution des dépenses courantes s'est faite au détriment des dépenses d'investissement. Ce constat a aussi été relayé par la Banque Mondiale (2012, p. 12) dans son rapport :

Encadré 12 : Financement des dépenses d'investissement

« Les dépenses d'investissement restent financées à hauteur de 80 % par l'extérieur, mais avec une augmentation de 38 % en US$ des financements sous forme de prêts concessionnels, la part des dons dans le financement des dépenses en capital a baissé à environ 50 %, comparée à une moyenne de 70 % dans les années antérieures. Les prévisions de dépense d'investissement restent dérisoires, égales à seulement à 3.7 % du PIB, en notant en outre que les dépenses sous les projets de bailleurs ne couvrent pas seulement des dépenses d'investissement mais aussi du fonctionnement et des biens et services. Même en ignorant ceci, le niveau d'investissement public global demeure très faible pour couvrir les besoins d'investissement publics dont le pays a clairement besoin ».

Source : Banque Mondiale (2012, p 12)

Tableau 23 : Opérations financières de l'État malgache (en % du PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012 (prévision)	2013 (prévision)	2014 (prévision)
Recettes totales (dons exclus)	**13,3**	**11,1**	**12,2**	**11,2**	**10,8**	**10,8**	**11,0**
dont recettes fiscales	13,0	10,6	10,7	11,1	10,7	10,6	10,8
Dons	4,3	2,6	2,8	2,2	1,5	1,6	2,1
Dépenses totales (base engagement)	**18,7**	**16,5**	**16,4**	**15,3**	**14,2**	**14,2**	**14,9**
dont dépenses en capital	7,8	5,7	6,5	4,7	3,7	3,9	4,7
Solde global	**1,1**	**-2,8**	**-1,4**	**-1,9**	**-1,8**	**-1,8**	**-1,8**
Financements extérieurs bruts	3,1	0,9	1,6	1,0	1,4	1,5	1,9
Dettes publiques	29,7	32,7	31,1	30,2	30,0	29,8	29,2

Source : Banque Mondiale (2012)

Par référence au Tableau 23, on constate une baisse significative des recettes totales de l'État de 2008 à 2012. Pour 2012, selon les prévisions de la Banque Mondiale, elles seraient seulement de 10,8 % du PIB. Les dons et les financements extérieurs bruts ne représentent que la moitié de leurs niveaux avant la crise. Pour ce qui est des dépenses en capital, elles sont passées de 7,8 % du PIB à seulement 3,7 % du PIB entre 2008 et 2012.

1.2. Potentiel fiscal et potentiel financier

Le deuxième élément du cadre contextuel est formé par le potentiel financier et le potentiel fiscal. Ces deux éléments définissent la richesse potentielle de chaque commune.

Mesurant la capacité d'une collectivité à mobiliser des ressources fiscales, le potentiel fiscal est généralement calculé en appliquant aux bases communales les taux moyens nationaux (Direction générale des finances publiques, 2008). Razafindraibe et al. (2005) parlent d'effort fiscal. À la différence du potentiel fiscal, le potentiel financier intègre les dotations récurrentes attribuées par l'État aux collectivités.

Le tableau ci-après illustre le mode de calcul du potentiel fiscal et financier.

Tableau 24 : Calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier

Bases brutes d'imposition	X	Taux moyen national 2011	
Taxe d'habitation			(a)
Taxe foncière sur les propriétés bâties			(b)
Taxes foncières sur les propriétés non bâties			(c)
Cotisation foncière des entreprises			(d)
Montant sur la valeur ajoutée des entreprises			(e)
Montant de taxe sur les surfaces commerciales			(f)
……			
Potentiel fiscal = (a) + (b) + (c) + (d) + (e) + (f)			**(I)**
Dotation forfaitaire			(II)
Prélèvement sur fiscalité			(III)
Potentiel financier = (I) + (II) – (III)			

Source : Adapté de Direction générale des collectivités (2012)

Pour les communes étudiées, le calcul du potentiel fiscal s'est fait à partir du total des impôts directs et des impôts indirects (cf. Tableau 25). Il apparaît que la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova a un potentiel nettement supérieur à la commune rurale de Mahabo : la première possède un potentiel fiscal de 3 245 Ariary par habitant (soit environ 1 € et 15 centimes) alors que pour la deuxième, ce potentiel est de 943 Ariary (soit environ 40 centimes d'euro).

En ce qui concerne l'origine des recettes des communes, on constate également une situation contrastée entre les communes, avec une forte dépendance de la commune de Mahabo aux aides extérieures (de l'ordre de 73,77% de ses recettes) dépendance moindre pour la commune d'Ambohimanga Rova (environ 10% de ses recettes) :

- Les impôts directs et les subventions la commune rurale de Mahabo représentent une part significative du total des recettes : en 2008, les impôts directs ont représenté 11% et les subventions 50% des recettes de la commune, tendance qui s'est confirmée partiellement sur le compte administratif de 2011 avec des impôts directs représentant 20,74% et des subventions 73,77% des recettes (Commune Rurale Mahabo, 2009, 2012)
- Pour la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova, les principales recettes viennent des impôts directs (25,22%), des impôts indirects (25,71%) et des revenus des domaines et des services (25,69%) (Commune Suburbaine d'Ambohimanga Rova, 2012).

Tableau 25 : Recettes fiscales et potentielles fiscales des deux communes (en Ariary)

	Commune suburbaine	Commune rurale
Impôts directs		
Impôts fonciers sur les propriétés bâties (IFPB)	7 064 300	625 200
Impôts foncier sur les terrains (IFT)	5 657 824	4 918 252
versements effectués par le CCA		181 140
Impôts synthétiques	15 598 030	
Taxes sur les vélomoteurs et autres	219 600	20 400
Total impôts directs	28 539 754	5 744 992
Impôts indirects		
Licence des ventes des boissons alcooliques	800 000	
Taxes sur les fêtes, spectacles et manifestations diverses	4 515 000	
Taxes sur les cérémonies coutumières et manifestations diverses	2 480 000	20 000
Taxes sur les panneaux publicitaires, affiches, réclames, pylônes	801 635	
Droit de délivrance de passeport et d'enregistrement des bovidés	340 500	171 000
Droit de recensement bovin	294 000	
Taxes d'abattage	51 400	21 920
Droit de construction des maisons et des tombeaux	19 811 219	
Droit d'implantation de société	0	274 923
Total impôts indirects	29 093 754	487 843
Potentiel fiscal (Total impôts directs + Total Impôts indirects)	57 633 508	6 232 835
Potentiel fiscal par habitant	3 245	943
Total revenus des domaines et des services	29 067 160	805 800
Total des produits divers et accidentels	3 220 351	319 869
Total des ristournes, des prélèvements et des contributions	11 204 942	
Total des subventions, dons et legs, contributions et participations, fonds de concours	12 019 011	20 700 400

Source : Commune suburbaine d'Ambohimanga Rova (2012), commune rurale de Mahabo (2012)

Ayant un faible potentiel fiscal, pour effectuer ses investissements, la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova a recours généralement à l'organisation de fêtes. Dans ce cas, elle sollicite le plus souvent ses partenaires mais surtout les personnes originaires[40] de la commune. Étant donné que cela ne fait pas partie des activités régaliennes de la commune, les recettes et les charges occasionnées par ces fêtes ne sont pas enregistrées dans la comptabilité de la commune mais dans un compte à part. Il s'agit d'opérations extracomptables et hors budget. Ce sont les bénéfices qui sont ensuite enregistrés dans la comptabilité de la commune à titre de recettes exceptionnelles.

Ce mécanisme, en l'occurrence la réalisation des fêtes, peut être assimilé à des « fonds hors budget ou extrabudgétaires » (Allen et Radev, 2006, 2010 ; Becquelin et Huchet, 1998 ;

[40] Originaires de la commune : appelés en malgache par le terme « *zanaka ampielezana* », ils représentent les descendants de la population dont les ancêtres sont issus de la commune.

International Budget Partnership, 2011). Dans le cadre de l'Etat central, l'*International Budget Partnership* (2011, p. 4) stipule que « le terme fonds extrabudgétaires correspond généralement aux ressources publiques et aux transactions gouvernementales qui ne sont pas inclues dans le budget annuel ou ne font pas l'objet d'un niveau de rapport général, de réglementation ou d'audit comme les autres éléments des finances publiques ». Pour définir d'une manière plus détaillée cette notion d'extrabudgétaire, Allen et Radev (2006, 2010) mettent l'accent sur les trois mécanismes auxquels elle fait appel :

- l'existence de revenus et de dépenses recouvrés ou engagés en dehors du budget (les transactions extrabudgétaires) ;
- l'existence de comptes extrabudgétaires qui correspond à un arrangement bancaire dans lequel les revenus et les dépenses nés des transactions extrabudgétaires sont payés et déboursés ;
- l'existence d'unités ou d'entités extrabudgétaires qui sont engagées dans les transactions extrabudgétaires, qui peuvent utiliser les comptes extrabudgétaires, qui possèdent aussi leur propre structure de gouvernance, et le plus souvent possèdent un statut indépendant du gouvernement ou des départements ministériels.

Dans le cadre des niveaux décentralisés, Becquelin et Hulet (1998) définissent les fonds extrabudgétaires comme « des revenus provenant d'une myriade de taxes locales, souvent affectés – au moins nominativement – à une dépense précise ». À travers les assertions de ces deux auteurs, il peut être affirmé que les fonds extracomptables sont en opposition à deux principes budgétaires : le principe d'unité budgétaire et d'universalité budgétaire en destinant une recette spécifique à une dépense, ici les dépenses d'investissement.

Plusieurs raisons peuvent inciter les entités publiques à recourir aux mécanismes extrabudgétaires (Allen et Radev 2006, 2010) à savoir :

- relier différents horizons temporelles : l'horizon temporel pour les fonds budgétaires est supérieur à un an, ils sont utilisés généralement sur le long terme (supérieur au cycle budgétaire classique) ;
- se prémunir contre l'interférence d'intérêts particuliers dans le processus budgétaire qui peut provoquer des sur-allocations ou des sous-allocations (sur-allocation d'un projet au dépend d'un autre) ;

- pallier les conflits dans le mécanisme d'allocation des ressources (ex : conflit entre l'exécutif et le parlement sur les priorités) ;
- éviter la non prise en compte des besoins des communautés locales dans l'allocation des ressources ;
- le manque de contrôle et de mécanisme d'incitation pour les managers ;
- le manque de mécanisme pour rendre des comptes ;
- l'inexistence de mécanisme pour respecter les exigences des bailleurs ;
- protéger des programmes spécifiques contre des coupes budgétaires et des considérations à court terme ;
- donner une apparence d'un déficit budgétaire minime en finançant des programmes par des fonds extrabudgétaires ;
- rechercher des supports politiques à une introduction de nouvelles taxes (ex : créer un fonds dédié à la santé et créer une taxe pour le financer) ;
- reconnaître et mobiliser un consensus social sur l'importance de certaines activités (ex : fonds d'entretien routière) ;
- préserver les fonds des regards publics.

Dans le cadre des niveaux décentralisés, Becquelin et Huchet (1998) désignent ce mécanisme comme un moyen permettant de contourner le principe de partage des revenus, d'avoir beaucoup plus de souplesse et d'éviter le contrôle du gouvernement central. Ceci est à l'origine du fait que ce mécanisme est peu apprécié par les technocrates de l'administration publique. Les propos d'un inspecteur du trésor, aussi directeur de la régulation des secteurs public et semi-public du conseil supérieur de la comptabilité, illustre ce point.

Encadré 13 : Vision sur les mécanismes extrabudgétaires

Si toutes les entités formant l'administration publique malgache recourraient aux mécanismes extrabudgétaires, **ce serait la ruine pour l'Etat, il n'y aurait plus de sous au niveau de ministère des finances**. Imaginez que les douanes demandent à bénéficier de ce genre de mécanismes.

Source : entretien avec le directeur de la régulation des secteurs public et semi-public (2012)

Le fonctionnement de ces comités extrabudgétaires crée un risque compensé par des mécanismes de confiance. Ce risque est avant tout « un risque humain » (Méric, 2000, p. 10) découlant de l'opportunisme des acteurs. La confiance est la base de ce mécanisme sinon les travaux ne pourront pas arriver à terme. Cela rappelle les affirmations de Simon (2007, p. 85) selon lesquelles « la confiance est le lubrifiant à la base du fonctionnement du système social

et de son efficience ». Pour Donada et Nogatchewsky (2007), ce type de confiance repose sur deux arguments : un argument technique et un argument moral. L'argument technique lie la confiance aux compétences des partenaires tandis que l'argument moral met l'accent sur l'honnêteté et la bonne volonté des partenaires.

§ 2. Facteurs organisationnels

2.1. Structure organisationnelle et comptable

2.1.1 Commune suburbaine d'Ambohimanga Rova

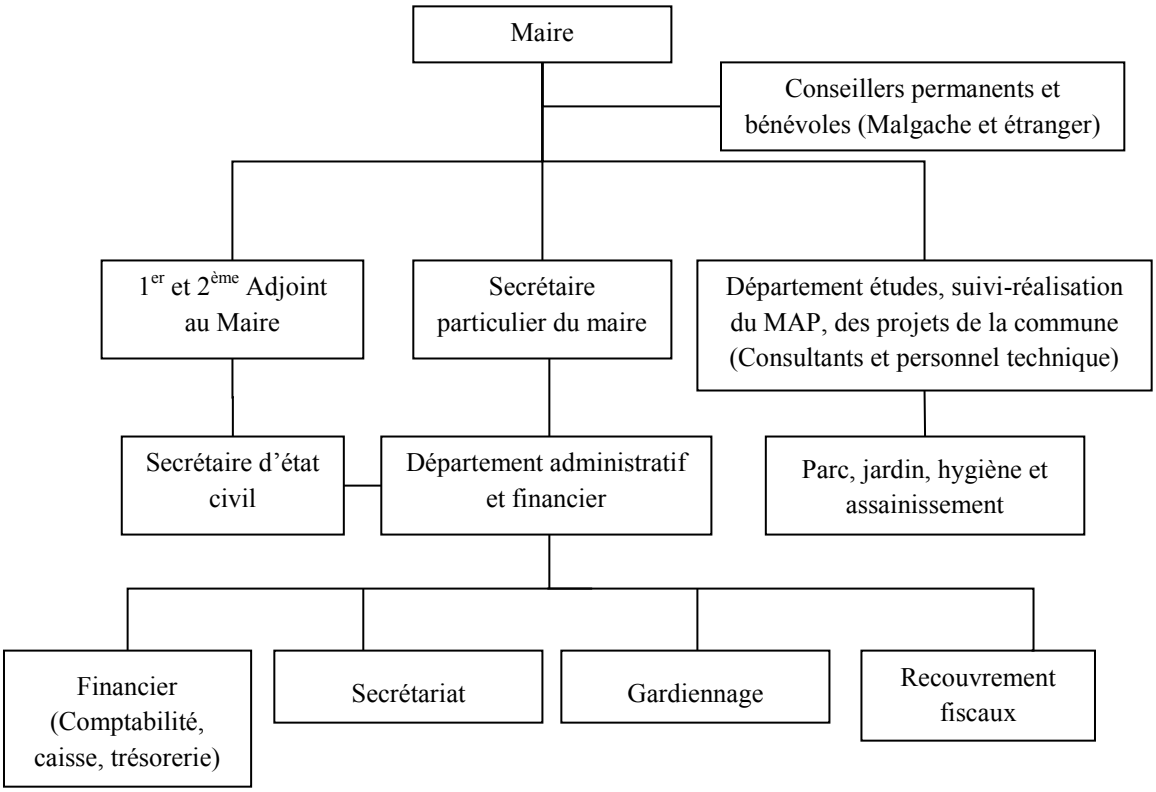
L'organigramme ci-après a été adopté après l'élection du nouveau maire en décembre 2007. La structure organisationnelle de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova est assez simple.

En matière de comptabilité, une seule personne, la secrétaire trésorière (ou financier dans l'organigramme) cumule les fonctions de comptable, de caissière et de dépositaire comptable[41]. Cette situation est normale dans le cadre des communes classées communes rurales[42].

[41] Le dépositaire comptable est celui qui est chargé, selon l'instruction générale du 22 juillet 1955, de la tenue de la comptabilité matière.

[42] Décret 68-080 13 février 1968 portant réglementation général sur la comptabilité publique : dans les communes rurales, sans comptable du trésor résident, les fonctions de comptable sont dévolues à un trésorier communal nommé par le maire.

Schéma 29 : Organigramme de la Commune d'Ambohimanga Rova



Source : Comité de Développement Communale (2008, p. 13)

Encadré 14 : Les attributions de la secrétaire trésorière

La secrétaire trésorière est responsable de :

- l'établissement du budget de la commune ;
- l'établissement des comptes administratifs ;
- l'encaissement des recettes de la commune ;
- l'engagement des dépenses ;
- l'enregistrement des dépenses et des recettes ;
- la gestion et de la conservation de la trésorerie de la commune ;
- la conservation de toutes les pièces justificatives ;
- la conservation des valeurs fiduciaires ;
- la détention de la comptabilité matière de la commune.

Source : Article 293 du décret 2005-003

La comptabilité de la commune est toujours tenue selon une logique de comptabilité de caisse. À cet effet, la secrétaire trésorière utilise un journal de trésorerie regroupant les sorties et les entrées de fonds en caisse et en banque ainsi qu'un grand-livre. La comptabilité matière, pour les matériels de bureau, les matériels de nettoyage et les matériels informatiques, est tenue à l'aide des logiciels Word et Excel. Cette comptabilité matière est assez simple. La liste

actuelle a été établie en 2009. Le tableau suivant illustre un extrait de cette comptabilité matière.

Tableau 26 : Comptabilité matières Ambohimanga Rova année 2009

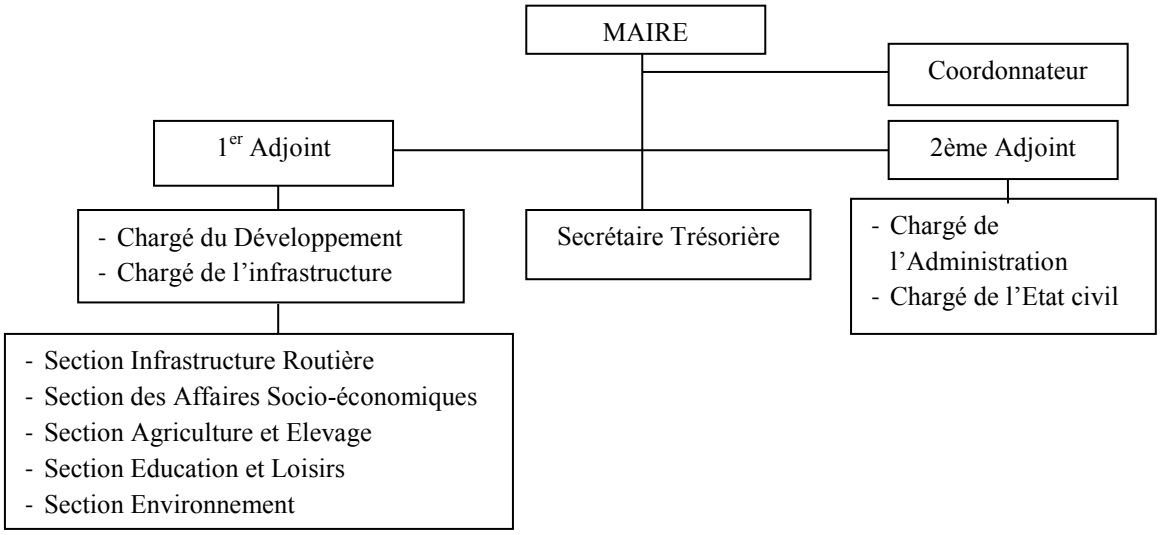
N	NATURE	MARQUE	NOMBRE	ÉTAT[43]	OBSERVATION
1	Machine à écrire	ROBOTRON 24	01	Moyen	Utilisé par le SEC[44]
2	Machine à calculer	CASIO	01	Mauvais	En panne, à jeter
3	Unité centrale	Pentium Intel	01	Mauvais	En panne
4	Unité centrale	Arrow	01	Mauvais	En panne
5	Unité centrale	COMPAQ	01	Mauvais	En panne

La secrétaire trésorière possède des connaissances en matière de comptabilité privée mais maîtrise mal la comptabilité publique et ne connaît pas le PCOP.

2.1.2 Commune rurale de Mahabo

La commune rurale de Mahabo présente elle aussi une structure simple. En pratique, c'est le premier adjoint qui s'occupe de l'administration au quotidien de la commune.

Schéma 30 : Organigramme de la commune de Mahabo



En matière de comptabilité, la secrétaire trésorière de la commune de Mahabo remplit toutes les fonctions que lui confère l'article 293 du décret 2005-003 sauf en ce qui concerne la comptabilité matière. Dans ce domaine, la commune n'a qu'une liste des biens, établie en 2004 lors de la passation entre le maire actuel et son prédécesseur. Cette liste comprend :

[43] Correspond à l'énoncé de la condition des biens, se fait suivant l'appréciation et jugement
[44] SEC : Secrétaire d'Etat Civile

- les terrains : localisation, superficie, utilisation ;
- les bâtiments : désignation, superficie, nombre de chambres, utilisation ;
- les matériels et mobiliers de bureau : genre, nombre, état (bon ou mauvais), utilisation ;
- les matériels divers : désignation, nombre, utilisation.

La secrétaire comptable est une enseignante du Collège d'Enseignement Général. Elle a suivi en 2008, une formation réalisée par le Fonds de Développement Local[45] sur les fonctions d'une secrétaire trésorière comptable. La formation a été axée sur la tenue du livre journal, du grand-livre, de la balance et du compte administratif (CNFA, 2008). Basée encore sur une comptabilité de caisse (suivi des comptes bancaires et de la caisse), la nouveauté dans cette formation pour les communes rurales est l'utilisation du rapprochement bancaire. La formation a aussi mis en exergue l'utilisation de la comptabilité matière en quantité et en valeur (Tableau 27).

Tableau 27 : Comptabilité matière simplifiée

N	Date	Nature des opérations	Quantité		Valeurs		Réf au livre journal	Observation (état des objets)
			Entrée	Sortie	Entrée	Sortie		
1	07/11	Achat d'un ordinateur	1		5 000		01	B
2	10/11	Achat d'une chaise	4		10 000		04	B

Source : CNFA (2008)

Cependant, la secrétaire trésorière n'a jamais mis en application l'aspect comptabilité matière de la formation ; dû selon elle à un manque de temps réparti entre l'enseignement et la tenue de la comptabilité de la commune. Cependant, elle se rend compte de l'importance de pratiquer une comptabilité matière et de laisser quelque chose à la génération future.

2.2. Attributs structurels : l'organisation de la prise de décision

Au niveau des deux communes, il n'existe pas de procédure formalisée et écrite que ce soit pour leur fonctionnement global ou pour la prise de décision. Une répartition des pouvoirs est organisée entre l'organe délibérant et l'organe exécutif de la manière suivante :

[45] FDL ou Fonds de Développement Local est un établissement national à caractère administratif institué par le décret 2007-530 afin « d'assurer les actions de renforcement des capacités des communes et de financer des investissements communaux et intercommunaux » (article 3)

2.2.1 La répartition des pouvoirs entre l'organe délibérant et exécutif

L'organe délibérant est composé par les conseils communaux ou municipaux[46]. Ces conseillers sont élus au suffrage universel et représentent la population au sein de la commune (Rakoto, 2007b).

Le conseil communal ou municipal prend les décisions concernant l'acquisition et les réaffectations des immobilisations publiques (nantissement, location, vente, etc.), en somme toutes les décisions afférentes aux opérations sur le patrimoine (Rakoto, 2007b) ; tandis que l'organe ou le bureau exécutif est chargé de l'exécution des décisions prises par le conseil communal (Article 50 de la loi 94-008).

D'après l'article 72 de la loi 94-008, le Président du bureau exécutif, en l'occurrence le maire pour les communes, est chargé « d'exécuter les décisions du Conseil et, en particulier de conserver et d'administrer les biens et les droits constituant le patrimoine de la collectivité territoriale et de passer les actes de vente, échange, partage acceptation de dons et legs, acquisition, transaction ainsi que les marchés et baux lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi ». La loi ajoute que « Le Président du Bureau exécutif peut, en outre, par délégation du Conseil, être chargé, en tout ou en partie, et pour la durée de son mandat de:

- procéder, dans les limites fixées par le Conseil, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de passer à cet effet les actes nécessaires ;
- prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services dans le respect de la réglementation en vigueur, et en raison de leur montant et, lorsque les crédits sont prévus au budget ;
- (…) ;
- accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;
- prendre toute décision concernant l'acquisition, la construction, l'aliénation d'immeuble dont la valeur ne dépasse pas un montant qui sera fixé par le Conseil ;
- (…) » (article 73 de la loi 94-008).

[46] Le terme de conseil municipal est utilisé pour les communes urbaines tandis que le terme de conseil communal est réservé aux communes rurales.

2.2.2 Procédure de prise de décision

La délibération du conseil communal est régie par les articles 11 à 14 de la loi n° 94-009 du 26 avril 1995. Les « délibérations sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage de voix, sauf le cas de scrutin secret, la voix du Président est prépondérante » (Article 12).

Conformément à la loi, les conseillers forment des commissions permanentes. Pour la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova, les conseillers, au nombre de sept, sont répartis en deux commissions : la commission économique et la commission sociale. Chaque commission est constituée de quatre membres, le président du conseil communal devant faire partie à la fois des deux commissions.

Pour la commune de Mahabo, des commissions sont aussi établies, par exemple la commission des affaires sociales et la commission du budget. Ces commissions examinent en amont les projets soumis à la délibération du conseil (Art. 26 de la loi 94-009). Dans le cadre de la commune rurale de Mahabo, les membres des commissions ne donnent pas un avis sur les décisions à prendre par le conseil mais essaient de faire ressortir les points positifs et les points négatifs des propositions à étudier et les exposent à leurs collègues.

Ces commissions préparent donc les dossiers examinés par le conseil communal qui se réunit une fois par mois environ.

Préalablement à la tenue de ces conseils, l'exécutif envoie aux membres du conseil les convocations contenant l'ordre du jour et les documents concernant les décisions à prendre. Avant la réunion, le conseil communal peut solliciter l'avis de la population. Ceci peut être envisagé dans une petite commune comme dans le cas de notre étude mais difficilement réalisable dans les grandes métropoles. Cependant, pour des décisions afférentes à des aspects plus techniques, les conseillers se passent de ces consultations car ils pensent que ce sont des sujets qui peuvent dépasser la population.

Les conseillers communaux prennent parfois l'avis de techniciens avant de prendre des décisions, pratique observée au sein de la commune d'Ambohimanga Rova et de Mahabo. Dans la littérature, il y a plusieurs discussions sur le recours à des techniciens ou des experts dans la prise de décisions mais aussi dans la mise en place des actions publiques. Comme l'affirment Dumoulin et al. (2005, p. 39), « l'expertise est indispensable parce que les

problèmes qui font l'objet de décisions ou de politiques publiques sont éminemment complexes, qu'ils requièrent des connaissances scientifiques pointues que seuls des acteurs, spécialisés détiennent ». Cependant, loin d'être seulement technique, le recours à des experts peut aussi relever de la légitimité ou des enjeux politiques tels que :

- recourir à des experts pour se protéger des risques que comportent les décisions sensibles ou contestables ;
- recourir à des experts afin de convertir une décision empreinte d'enjeux politiques en décision technique et occulter ainsi les dimensions et orientations politiques de ces décisions ;
- recourir à des experts afin de garantir la rationalité et la neutralité de l'action publique.

Pour les deux communes, le recours à des techniciens relève plutôt du manque de « compétence en interne » (Dumoulin, et al., 2005) car parfois, certains détails techniques ne sont pas compris ou ne font pas partie des champs de compétences des conseillers communaux. Par exemple, pour la construction du marché communal, ils ont dû recourir aux explications d'un technicien sur la passation du marché public. Nous reviendrons sur ce sujet ultérieurement.

Pour le Président du conseil communal de Mahabo, le technicien à appeler dépend du domaine dans lequel le conseil est amené à prendre des décisions mais le premier technicien pouvant être sollicité est le délégué d'arrondissement[47].

Encadré 15 : Place du délégué d'arrondissement : conseiller des communes

Le premier technicien à propos de ces choses c'est le délégué de l'État, le chef d'arrondissement administratif parce qu'il y a le fait qu'il soit administratif, affaire générale, tout est là […] Le délégué est déjà responsable de tout cela, il y a la santé, l'enseignement, etc.

Source : Entretien avec le président du conseil communal Mahabo (2011)

2.2.3 La planification communale

Chaque commune doit disposer d'un Programme d'Investissements Publics[48] présentant les investissements devant être entrepris sur un horizon de moyen à long terme. Le programme

[47]Les arrondissements correspondent au quatrième niveau des Services Territoriales Déconcentrés. Ils sont régis par le décret 2005-012 du 11 janvier 2005

[48] Le PIP ne se trouve pas uniquement au niveau des communes mais chaque entité publique doit en établir un. Le groupe Mendrika (2006, p. 6) définit l'investissement public comme « l'ensemble des projets conçus par les ministères techniques en vue du développement du pays, financés par l'Etat avec ses ressources propres internes,

d'investissement public peut être assimilé à un plan de financement d'une entreprise à but lucratif et constitue une approche pluriannuelle. Ces programmes sont contenu dans le Plan Communal de Développement qui donne une vision plus stratégique des programmes d'investissement (Desreumaux et Romelaer, 2001). Ces documents sont importants dans le cadre des décisions d'investissements car ces dernières ne peuvent être pertinentes sans prendre en compte une vision globale du territoire et de son avenir (D'Aquino, 2002).

Encadré 16 : Définition du Plan Communal de Développement

« Le Plan Communal de Développement est un outil de gestion du développement de la commune, et notamment en termes de planification et de coordination des actions de développement au niveau de la commune. C'est un document cadre déterminant les buts que se fixe la commune en matière de développement, la stratégie, les programmes et les projets pour les atteindre et les moyens de leur réalisation ».

Source : PNUD (2002, p. 10)

Encadré 17 : Contenu d'un Plan Communal de Développement

Plusieurs bailleurs et programmes de développement ont apporté leurs expertises dans l'élaboration et la mise en place des Plan Communal de Développement au niveau de leurs différentes communes d'intervention. C'est le cas par exemple du programme SAGE[49], du programme FID de la Banque Mondiale, etc. (Rananjason Ralaza, 2008). Le PNUD ou Programmes des Nations Unies pour le Développement, en 2002, a développé le guide d'élaboration du Plan Communal de Développement qui est encore en vigueur actuellement. Nous avons aussi trouvé un autre guide élaboré par le SAGE en 2002. Par rapport au Plan Communal de Développement classiques, le Plan Communal de Développement vert prodigué par le SAGE veut y intégrer « les soucis d'un développement durable, vert et genré [50] » (SAGE, 2002, p. 4).

D'une manière générale, un plan communal de développement contient une présentation de la commune à travers sa monographie, une analyse des forces, faiblesses, opportunités, menaces, une présentation des visions de même que les axes stratégiques, une traduction opérationnelle des axes stratégiques et une présentation des investissements. Mais par la suite, la présentation du Plan Communal de Développement peut varier d'une commune à une autre.

Par exemple, le Plan Communal de Développement de la Commune Suburbaine d'Ambohimanga Rova se présente comme suit :

- A. Monographie de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova : Situation géographique ; ressources humaines ; développement économique ; infrastructure économique ; capital social ; organisme d'appui.

ses emprunts et dons reçus divers, les coopérations contractées ». Selon ce groupe, le financement de ces PIP peut avoir donc deux sources soit en interne (les ressources propres de l'Etat tels que la TVA et les droits et taxes à l'importation) soit en externe (financement venant des bailleurs de fonds).

[49]SAGE : Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement/ FID : Fonds d'Intérêt pour le Développement

- B. Bilan Diagnostic Participatif : analyse des problèmes ; potentialités et atouts ; zonage par vocation des Fokontany ; analyse des intervenants
- C. Plan Communal de Développement : vision ; axes stratégiques de développement ; plan pluriannuel de développement ; classement des projets par année et par coûts ; stratégie de mise en œuvre du Plan Communal de Développement

Le procédé d'élaboration du Plan Communal de Développement proposé par le PNUD (2002) comprend trois phases à savoir la phase préparatoire, la phase d'élaboration et la phase de facilitation de la mise en œuvre. La phase préparatoire consiste à la réalisation d'une campagne de sensibilisation, de communication ainsi que la mise en place de la structure communale de développement (SCD) de même que les structures villageoises de développement. Cette phase s'achève par des formations en cascades et l'élaboration de la monographie de la commune. La phase d'élaboration quant à elle intègre plusieurs étapes à savoir : le diagnostic participatif villageois ; le diagnostic participatif communal ; la planification ; la priorisation ; l'élaboration du plan d'investissement communal et la finalisation du Plan Communal de Développement. Les diagnostics participatifs sont la manifestation du principe de participation qui est un des fondements de l'approche par le Plan Communal de Développement. La dernière phase est constituée par les renforcements de capacités (formation du personnel) et la mise en relation de la commune avec les possibilités de financement.

a. Les acteurs

Pour ce qui est de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova, le tableau ci-après résume la démarche d'élaboration du Plan Communal de Développement.

Tableau 28 : Synthèse élaboration du Plan Communal de développement de la commune suburbaine Ambohimanga Rova

Phase/étape	Méthodologie
Phase préparatoire	
Mise à niveau, affinage des méthodologies d'approche et préparation logistique	Concertation avec PSDR
Contact de la commune et collecte des données de base	Collecte de données existantes auprès de la mairie et des intervenants dans la commune Visite de courtoisie auprès de la Mairie
Phase mobilisation	
Mobilisation sociale et constitution du CDC et du CDV (Comité de Développement Villageoise)	Mobilisation au niveau de chaque fokontany et au niveau de la commune Assemblée Générale constitutive du Comité de développement communal

Renforcement de capacité des membres du CDC	Formation des membres du comité de développement communal en terme de : ERP, planification, gestion des ressources naturelles, technique de négociation, ….
Phase élaboration du Plan Communal de Développement	
Diagnostic participatif au niveau fokontany	Atelier de concertation
Diagnostic participatif au niveau de la commune	Atelier de concertation Travaux de recherche auprès de la mairie, des intervenants, des personnes ressources Enquête directe sur terrain
Planification	Atelier de concertation
Phase finalisation du Plan Communal de Développement	
Rédaction des Plan Villageoise de Développement (PVD) et du Plan Communal de Développement	Rédaction avec la participation du maire et de la SCD
Finalisation et validation du Plan Communal de Développement	Validation par la CDC et le Conseil Communal

Source : Comité de développement communal (2008)

Ainsi, l'inscription d'un projet d'investissement dans le Plan Communal de Développement fait intervenir divers acteurs : le comité de développement communal, le comité de développement villageois, le maire, le conseil communal, la population.

Le Comité de développement communal est un comité formé du maire, des représentants de la commune, des représentants de chaque comité de développement villageois, un représentant du conseil communal, des représentants de la société civile, des représentants des groupes économiques, des représentants des services publics. Il joue un rôle de facilitateur et de coordonnateur dans l'élaboration du plan communal de développement. C'est aussi une plateforme de discussion en vue de décider des différents projets devant être intégrés dans le plan communal de développement. Les attributions particulières du comité de développement se trouvent dans l'encadré ci-après.

Encadré 18 : Les missions et les attributions du comité de développement communal

Missions

Une plateforme de discussion, de concertation regroupant toutes les forces vives du périmètre communal et intercommunal dans le but d'asseoir un développement intégré avec l'assistance des institutions d'appui et de financement suivant la trilogie économique, socioculturelle et écologique.

Un organe d'appui et de conseil au bureau exécutif de la Mairie, au conseil communal et à tous les bénéficiaires de projets de développement

Rôles et attributions

- Elaboration des outils d'aide à la décision : statistique, cartes, monographie
- communale, référentiel communal...
- Elaboration d'outil de négociation : le plan de développement communal
- Définition des grandes orientations de développement
- Appui à l'identification de projets et à l'élaboration des dossiers de projets.
- Appui à la coordination, négociation et identification des actions prioritaires.
- Recherche et négociation de financement de projet.
- Marketing de la commune
- Animation et sensibilisation de la population.
- Appui technique aux bénéficiaires.
- Identification des stratégies communes pour la gestion pérenne des réalisations.
- Suivi- évaluation des projets.

Source : SAGE (2002)

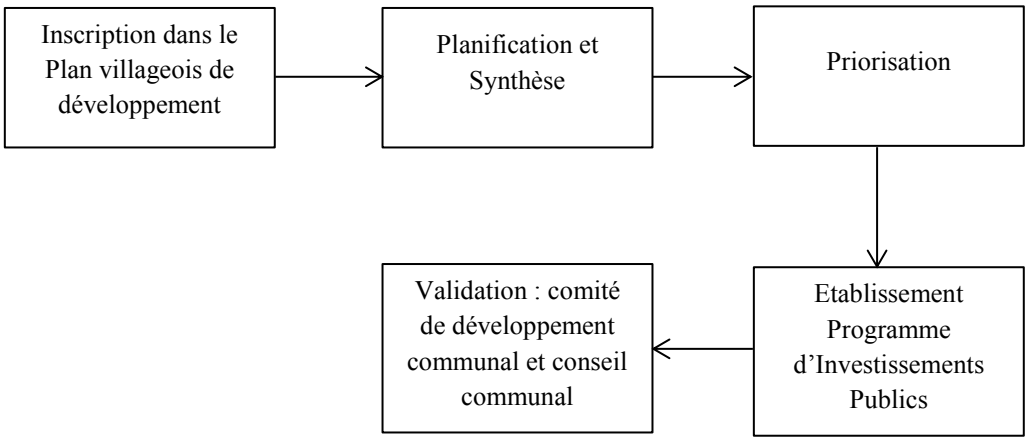
Le Comité de développement villageois est une structure mise en place au niveau de chaque quartier ou *Fokontany* et qui regroupe les entités et communautés existants dans chaque village : les notables du village, les tenants des pouvoirs coutumiers, les représentants administratifs villageois, tous les groupes ethniques, les groupes sociaux et les représentants des services déconcentrés au niveau villageois. Au niveau des quartiers c'est une plateforme de discussion pour l'expression et l'analyse des besoins de la population et par conséquent à l'établissement du Plan Villageois de Développement (lors du diagnostic participatif au niveau des fokontany ou quartier dans le précédent tableau).

Le conseil communal intervient surtout à la validation finale du Plan Communal de Développement.

La population intervient lors du diagnostic au niveau des quartiers. Ainsi, il est demandé notamment à la population de se prononcer sur leurs problèmes, les sources et les solutions. Par conséquent, le projet d'investissement répond aux besoins de la population.

Le maire, membre du comité de développement communal, est toujours consulté lors des phases d'élaboration du Plan Communal de Développement.

Schéma 31 : Synthèse élaboration Programme d'Investissements Publics



Source : auteur

b. Justification de l'inscription dans le Programme d'Investissement Public

Notons que le Plan Communal de Développement est loin d'être un document isolé, il doit être relié avec les autres plans de développement au niveau régional et/ou au niveau national que ce soit les différents plans pluriannuels ou annuels. Le PNUD (2002) parle « d'outils supracommunaux ». Les différents plans au niveau national doivent servir à la base de « référentiels » (Zagamé, 1993) pour les différents plans au niveau des collectivités territoriales. Il est en effet important que les différents plans aux niveaux des collectivités ne soient pas en opposition avec les différents plans nationaux. Différents plans pluriannuels (triennaux et quinquennaux) se sont développés et succédés dans le pays depuis l'indépendance dont le dernier en date est le MAP ou *Madagascar Action Plan* ou Plan d'Action pour Madagascar[51].

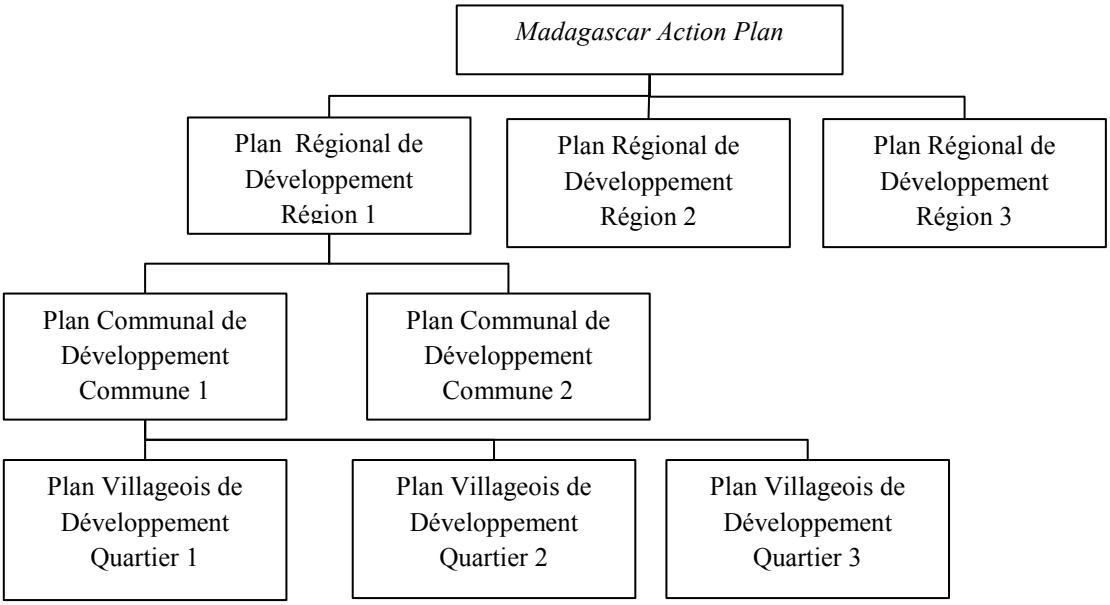
Le Plan Communal de Développement d'Ambohimanga Rova, version de janvier 2008, a été établi sur la base du *Madagascar Action Plan*. Selon le Comité de développement communal (2008, p. 31), la structuration et l'établissement des différents projets dans le Plan Communal de Développement suivant les axes du *Madagascar Action Plan* ont été nécessaires afin d'harmoniser le Plan Communal de Développement avec les référentiels existants à l'époque dont le *Madagascar Action Plan* et ses déclinaisons au niveau régional et du district, le Plan Régional de Développement de même que les programmes transversaux. L'idée de référentiel

[51] Le MAP était le programme national établie en 2006 par le gouvernement de l'époque. Il définit ce qui a dû être à l'époque « la feuille de route et les priorités de la nation » (MAP, p.003) pour l'horizon 2010. Le MAP comprend 8 engagements, découlant de l'OMD des Nations-Unies, à savoir : gouvernance responsable, infrastructure reliée ; transformation de l'éducation ; développement rural ; santé, planning familial et lutte contre le VIH/SIDA ; économie à forte croissance ; la protection de l'environnement et la solidarité nationale.

rejoint ici les assertions de Zagamé (1993) quant à la planification stratégique dans le sens où ces référentiels permettent de partager un même niveau de langage commun pouvant aider les agents décentralisés à rendre beaucoup plus cohérents leurs plans d'actions. C'est ainsi que pourrait être vu le rôle octroyé au MAP par les communes. Par conséquent, les axes du MAP ont été utilisés pour guider les phases de diagnostic au niveau de la commune.

Le contenu du Plan Communal de Développement (Encadré 17) de même que son processus d'élaboration, est une manifestation de la planification au niveau des collectivités malgaches. Dans le cadre de l'administration publique, et particulièrement des collectivités, Portal (2002) définit la planification « comme une méthode qui cherche à introduire une forme de rationalité dans le choix public en se fondant sur la définition des objectifs et en lui assujettissant la détermination des moyens ».

Schéma 32 : Liens entre les différents plans et documents



Source : auteur

§ 3. Les facteurs individuels : les acteurs

Une spécificité des décisions publiques vient des acteurs qui y participent (Ostanello et Tsoukias cité par Damart, 2003). En effet, ces acteurs sont les représentants d'une communauté de personnes, la population, et agissent en leur nom pour l'intérêt de cette communauté. Dans le cadre des communes, ces acteurs sont formés par l'organe délibérant car ce sont les conseillers communaux qui possèdent le pouvoir de décision. Ces conseillers communaux ne possèdent pas le statut de fonctionnaire mais sont rémunérés par des

indemnités journalières de présence à une session du conseil. Le président du conseil peut prétendre à une indemnité annuelle.

La composition du conseil communal de chaque commune ainsi que les niveaux d'étude de chaque membre sont donnés dans le tableau suivant.

Tableau 29 : Le niveau d'étude des conseillers communaux

Niveau d'études	Commune suburbaine d'Ambohimanga Rova	Commune rurale de Mahabo
Enseignement Primaire : Certificat d'Enseignement Primaire et Élémentaire	2	
Enseignement secondaire du premier cycle : Brevet d'Enseignement de Premier Cycle (BEPC)		1
Enseignement secondaire de second cycle : terminal	1	3
Enseignement secondaire de second cycle : Baccalauréat	2	
Enseignement supérieur : Licence		1
Enseignement supérieur : Maîtrise		
Enseignement Supérieur : Master/ingénieur	2 (un ingénieur agronome et un master en théologie)	

Source : auteur

Le contexte actuel des communes est marqué par l'instabilité politique et socio-économique, ainsi que par un faible niveau de potentiel fiscal et financier. D'un point de vue organisationnel, les deux communes possèdent une structure assez simple et fonctionnent sur la base d'un système d'information simplifié (ex : comptabilité de caisse). Concernant le niveau d'éducation des conseillers communaux, les décideurs au niveau des communes, il existe une différence assez significative entre les deux communes. Est-ce que ces points peuvent expliquer les différences que nous allons voir un peu plus tard entre le processus de décisions et les logiques décisionnelles au niveau des deux communes (section II) ? Par conséquent, ces différents facteurs périphériques à la prise de décision seront utilisés pour tenter d'expliquer les processus de décision trouvés dans les six mini-cas et voir si ces facteurs périphériques influencent les décisions patrimoniales. D'une manière générale, quelques points peuvent être tirés de cette étude des facteurs périphériques.

Premièrement, l'étude de ces facteurs amène à penser que les marges de manœuvres des communes sont réduites et ce de plusieurs manières. En temps de crise, pour des raisons généralement politiques, des maires sont démis de leurs fonctions pour être remplacés par des

Président de Délégation Spéciale[52]. Ceci réduit par conséquent les marges de manœuvres des maires. Si Nutt (2006) parle de la réduction des marges de manœuvres, dans le cas des communes malgaches cette réduction est d'autant plus importante du fait de la crise politique et du manque de potentiel fiscal. Ceci est particulièrement vérifié pour la commune de Mahabo mais ne semble pas être le cas pour la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova.

Deuxièmement, le système d'information actuel des deux communes qui, si l'on se réfère à Nutt (2006), pourrait « limiter les données disponibles pour la prise de décision » ; ce qui laisserait une place importante à l'appréciation. Mais qu'en est-il réellement ?

Le troisième point à retenir concerne le Plan Communal de Développement. Le plan communal de développement et notamment son élaboration sont une source d'émergence des projets d'investissement. A cet effet, le Plan Communal de Développement remplit déjà le rôle d'instrument de planification, l'élément de la chaîne de gestion du patrimoine vu dans la première partie. Outre cela, le Plan Communal de Développement est une concrétisation du besoin de concertation au niveau des communes : la décision publique peut occasionner des impacts importants sur la population d'où la nécessité d'une consultation (Nutt 2006). Le Plan de Développement Communal permet de réaliser cette concertation avec ceux qui ont conscience directement des problèmes sociaux.

Le dernier point à soulever concerne la différence de niveau d'éducation des conseillers communaux. Est-ce que cette différence de niveau d'éducation a un impact sur le processus de décision ? Et de quelle façon ? En effet, si nous nous référons au tenant que la rationalité interprétative vue dans la première partie, cette différence au niveau de niveau d'éducation amène une interprétation différente de son environnement ainsi qu'à des capacités différentes. Buttard et Gadreau (2008) parlent notamment de la fonction de choix ainsi que de la fonction de réflexivité comme conséquence de ces différences au niveau de l'identité. Donc, pour un même objet de décision, les acteurs ne décideront pas de la même manière et les résultats seraient différents.

Toutes ces interrogations, qui découlent de notre cadre d'analyse, seront vu à l'issu de la section suivante, qui présente les six mini-cas afférents à la décision patrimoniale.

[52] Président Délégation Spéciale : désigné par le gouvernement pour prendre les fonctions de maire lorsque ce dernier est demi de ses fonctions pour des raisons politiques ou des fautes professionnelles.

Section II. Les six mini-cas

Les entretiens ont mis en évidence six mini-cas qui sont analysés suivant notre cadre d'analyse. Le Tableau 30 fait une présentation synthétique de ces cas en fonction de la nature des projets et des modes de financements envisagés.

Les cas de l'hôtel de ville, du lycée, du complexe touristique et du marché communal proviennent de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova. Les deux autres cas (espace artisanal, locaux commerciaux) proviennent de la commune rurale de Mahabo. Un cas peut comprendre plusieurs décisions que le cadre d'analyse doit permettre de mettre en évidence.

Tableau 30 : Les six mini-cas

		Construction		
		Publique, administrative	Publique, éducation, sociale	Privé, économique
Financement	Public	Hôtel de ville	Lycée	Marché communal Locaux commerciaux
	ONG/Don		Espace artisanal	
	Privé			Complexe touristique

Source : auteur

§ 1. Cas de l'hôtel de ville

Le premier cas concerne un projet d'investissement visant à l'édification d'un bâtiment public à destination administrative, un hôtel de ville. Sa construction a commencé en février 2008 et s'est achevée en avril 2010. Le coût total de l'investissement s'est élevé à 94 521 788 Ariary dont des dons en nature (ciment, brique) en provenance de la population, des produits de fêtes, des fonds propres de la commune et des subventions en provenance du Ministère auprès de la Présidence de la République chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire

(9 000 000 Ariary). L'investissement s'est fait en trois étapes : la décision politique se traduisant par l'inscription du projet dans le Plan Communal de Développement, la décision de mise en œuvre effective et la fixation des modalités de l'investissement. Les deux premières décisions peuvent être considérées comme des décisions stratégiques et la dernière comme une décision opérationnelle.

1.1. Phase politique : l'inscription dans le Programme d'Investissement Public

Dans le cadre de la construction de l'hôtel de ville, la décision initiale se matérialise à travers le Programme d'Investissement Public (PIP) figurant dans le Plan Communal de Développement de 2008 de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova. L'inscription de la construction de l'hôtel de ville se présente suivant le tableau ci-après.

Tableau 31 : Exemple de contenu de programme d'investissement Ambohimanga

Projets	Localisation	Coûts (en Ariary)	Apport des bénéficiaires[53]	Financements demandés	Partenaires potentiels
Hôtel de ville	Alakamisy	90 000 000	9 000 000	81 000 000	MPRDAT[54], jumelage[55]

Source : Comité de Développement Communal (2008)

Le coût prévu de l'investissement est de 90 000 000 Ariary dont 10 % sont à la charge de la commune (autofinancement) et le solde correspond à divers financement qui feront l'objet de demandes de la part de la commune.

Dans le cadre de cette inscription dans le Plan Communal de Développement, la construction de l'hôtel de ville est assignée à la réalisation du premier engagement du *Madagascar Action Plan*, « une gouvernance responsable », dans le volet amélioration service public.

1.2. Mise en œuvre

Après l'inscription au Plan Communal de Développement, la décision de mise en œuvre effective de l'investissement est prise. Il faut signaler que l'inscription dans le Plan Communal de Développement n'implique pas automatiquement la mise en œuvre du projet. Elle incombe

[53] L'« apport des bénéficiaires » représente la contribution généralement demandée par les bailleurs aux collectivités qui sollicitent des financements pour des projets d'investissement. Ces contributions ont habituellement pour objectif « d'amener les bénéficiaires à se comporter en partenaires plutôt qu'en assistés » (source : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-5005.html)

[54] MPRDAT : Ministère auprès de la Présidence de la République chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire

[55] Jumelage : partenariat avec des communes étrangères

au conseil communal. Après l'inscription dans le plan communal de développement, le conseil doit hiérarchiser les investissements par ordre de priorité.

L'apport de cette infrastructure dans l'amélioration du prestige de la commune lui a conféré son caractère prioritaire sur tous les autres projets d'investissement figurant dans le Plan Communal de Développement, comme le montre le verbatim ci-après.

Encadré 19 : Explication du caractère prioritaire de la construction de l'hôtel de ville

Auparavant, le bureau de la commune était loué. Il n'y avait même pas de cour ni d'espace à l'extérieur pour recevoir des gens. **C'était honteux**. Il était donc important que la commune dispose de son propre hôtel de ville. **Même s'il y a d'autres projets programmés dans le Plan Communal de Développement, nous avons décidé de réaliser l'hôtel de ville en premier lieu**. Ensuite, il faut regarder ce que la population a besoin ou ses attentes. Et on réalise celui-là (…) Il faut voir la priorité à ce propos car si nous le faisons pas nous ne pouvons pas répondre aux attentes de la population.

Source : Entretien avec un membre du conseil communal de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova (2011)

1.3. Fixations des modalités de construction

Pour les modalités de mise en œuvre, deux décisions ont été prises : la mise en place d'un comité de construction qui va organiser, par exemple, des fêtes pour rechercher les fonds nécessaires et le recours à une construction en régie.

Pour ce qui est d'Ambohimanga Rova, le comité de construction qui forme l'entité extrabudgétaire, est présidé par un conseiller communal. Il est constitué aussi des représentants de l'exécutif. Pour ce qui est de la construction proprement dite, elle a été effectuée en régie par la commune elle-même et le comité de construction tient le rôle de supervision.

Cette pratique d'établissement de comité de construction n'est pas une pratique isolée à Madagascar. Elle peut être aussi retrouvée pour la construction de nouvelle église ou pour des réhabilitations[56].

[56] Nous avons aussi retrouvé cette pratique dans la construction d'église dans le 19ème siècle. Ainsi, nous avons retrouvé le même procédé pour la construction d'église dans la ville de Lyon où le comité de construction (appelé aussi comité de patronage et formé par des desservants et des laïcs) se charge de l'évaluation de l'ampleur des constructions à réaliser, choisit l'architecte et les entrepreneurs et décide même des plans. Néanmoins, d'autres écrits montrent que le comité se charge même de collecter les dons des paroissiens comme pour le cas d'une construction d'églises à Istanbul et de chercher des moyens financiers à travers l'organisation de soirées artistiques comme pour le cas de la construction de l'église Saint.-Grégoire-l'Illuminateur à Chaville.

Les acteurs qui ont été impliqués dans cette décision sont le conseil communal et le maire.

Si dans la littérature, comme ce qui a été vu dans la section précédente, plusieurs raisons peuvent incitées le recours au mécanisme extrabudgétaire, au niveau de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova peuvent être résumés à travers les propos du maire.

Encadré 20 : Justification du choix du mécanisme extrabudgétaire

Pourquoi nous avons utilisé ce mécanisme **? C'est dans le cas où nous serions démis de notre fonction et qu'un Président de Délégation Spéciale arrive.** Pour lui ce serait peut-être son salaire qui le préoccupera et il sera tenté d'utiliser les fonds dans cette optique. **Si c'est à part, ce serait différent et il sera directement utilisé pour la construction**

Source : entretien avec le maire de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova (2012)

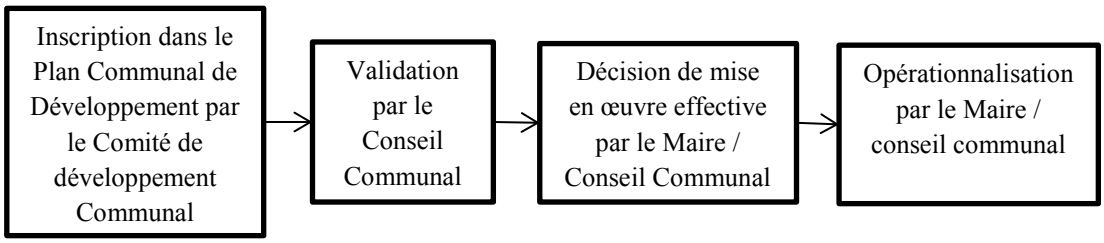
Néanmoins, il faut rappeler que le choix d'un mécanisme extrabudgétaire va de pair avec d'énormes risques pouvant être compensés par des mécanismes de confiance basés soit sur un argument technique soit sur un argument moral. Dans le cas de la commune suburbaine d'Ambohimanga, cela relève de l'argument moral : c'est un moyen d'impliquer la population tout en mettant l'accent sur l'honnêteté et la bonne volonté des partenaires. Néanmoins, la légalisation du comité de construction à travers des arrêtés communaux constitue une première étape dans la prévention des risques afférents à ce mécanisme extrabudgétaire.

Le recours à une construction en régie est dicté par les exigences légales afférentes au code des marchés publics (loi n°2004-009, section VI), qui stipule que l'entité publique doit verser des acomptes ou des avances à l'entité détenteur du marché. Ces premiers versements sont nécessaires pour la préparation de l'exécution des travaux. Ensuite, elle doit verser régulièrement des acomptes tous les trois mois maximum suivant l'évolution des travaux. Comme la commune ne possède pas encore en totalité les fonds nécessaires, elle ne peut pas avoir recours à un appel d'offre public. Il s'agit aussi donc dans ce sens de se donner beaucoup plus de flexibilité.

Le schéma ci-après illustre le processus d'investissement dans le cadre de l'hôtel de ville.

Source : Historique de la communauté arménienne à Chaville : http://www.acam-france.org/contacts/contact_eglise.php?cle=178

Schéma 33 : Schéma de décision



Source : auteur

Les enseignements de ce cas sont de trois ordres.

Le premier enseignement concerne le critère de prise de décision dans le cadre de la construction de cet hôtel de ville qui est un exemple de patrimoine fonctionnel au sens de Blier et al. (1992). Nous retrouvons ici une décision à prendre entre deux solutions, immobilière et non immobilière (la location d'immeuble). S'il est vrai que les deux solutions offrent les mêmes niveaux de services publics délivrés, la construction de l'hôtel de ville relève d'une décision allant au-delà de l'évaluation des avantages aux usagers (Mayston, 1992), pour intégrer l'image de la commune. Cet aspect ne pouvant pas être quantifié, une analyse coût-avantage des alternatives comme dans le cas de l'équation de Mayston (Mayston, 1992) n'est pas suffisante.

Le deuxième enseignement concerne la place de la population dans le processus d'investissement : elle fait partie des financeurs directs du projet d'investissement. Si généralement, les contribuables sont des financiers indirects des projets de développement, dans notre cas, ils sont directement impliqués dans ce financement.

Le troisième enseignement concerne le financement et la décision d'investissement. Si Portal (2002) par exemple propose un établissement des programmes d'investissement en fonction de la capacité d'investissement des collectivités (calculée sur la base de l'épargne disponible qui est égale à : recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement – remboursement du capital de la dette), la décision d'investissement de la commune est effectuée sans avoir le financement nécessaire. La commune arrive à cet effet à réaliser l'investissement sans disposer du financement au préalable. Il peut être affirmé alors que le faible potentiel fiscal et financier ne réduit pas d'une manière considérable les marges de manœuvres de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova grâce à l'ingéniosité et la conviction des décideurs.

§ 2. Cas du lycée

La commune suburbaine d'Ambohimanga Rova possède des écoles et des collèges, mais pas encore de lycée. En conséquence, pour continuer leurs études, les élèves doivent se rendre dans les lycées des communes limitrophes notamment la commune de Sabotsy-Namehana qui se trouve à une dizaine de kilomètres de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova. L'investissement s'est effectué en deux étapes : l'inscription dans le Plan Communal de Développement, la mise en œuvre puis la fixation des modalités.

2.1. Inscription dans le Plan Communal de Développement

L'objectif assigné à la construction du lycée dans le Plan Communal de Développement est l'amélioration de l'éducation. Le coût prévu est de 100 000 000 Ariary. Le partenaire potentiel pour ce projet est le ministère de l'éducation nationale.

Le lieu de l'investissement a été défini dès l'inscription au Plan Communal de Développement et l'investissement programmé pour 2009. Néanmoins, à ce jour, la construction n'a pas encore commencé.

Dans la phase de diagnostic, nous avons retracé le projet de construction de lycée dans le plan villageois de développement de deux quartiers : celui du quartier d'Avarankady et celui du quartier Soavinandriamanitra pour un même montant de 150 000 000 d'Ariary.

Tableau 32 : Inscription de la construction du lycée dans le Plan Communal de Développement

Projets	Localisation	Coûts (en Ariary)	Apports des bénéficiaires	Financements demandés	Partenaires potentiels
Construction d'un Lycée	Ambohimanga Rova	100 000 000	10 000 000	90 000 000	MENRS[57]

Source : Comité de Développement Communal (2008)

Les acteurs pour l'inscription de la construction du lycée dans le Plan Communal de Développement de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova sont les mêmes que pour l'inscription de l'hôtel de ville : le comité de développement communal, le comité de développement villageois, le conseil communal, le maire et la population. Néanmoins, dans le cadre du lycée, comme les besoins de construction ont aussi été retracés dans les plans

[57] MENRS : Ministère de l'Education nationale et de la Recherche scientifique. Ce ministère a déjà été scindé en deux depuis à savoir Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ; Ministère de l'Éducation Nationale

villageois de développement de deux quartiers, nous avançons l'idée que la population a été plus prédominante dans le choix de cette construction que dans le cas de l'hôtel de ville.

La construction de cette infrastructure est motivée par l'idée d'améliorer l'éducation, d'éviter aux élèves d'aller loin pour poursuivre leurs études et d'économiser par conséquent les frais de transport. Il s'agit donc d'une utilité publique.

2.2. Mise en œuvre et fixation des modalités

Dans le cadre de la mise en œuvre effective, nous rencontrons les mêmes acteurs que pour l'hôtel de ville : le maire et le conseil communal.

La priorisation de cette construction tient notamment à l'amélioration de l'éducation mais aussi va de pair avec le statut de la commune qui est devenue une commune rurale de première catégorie.

Encadré 21 : Mise en œuvre effective du projet de construction du lycée

Comme la commune d'Ambohimanga Rova est devenue **une commune rurale de première catégorie et qu'un lycée fait partie des besoins de la population**, il s'avérait alors inéluctable de prendre la décision de construire le lycée. Allons établir alors le comité. **A l'heure de la délibération, il y avait encore zéro Ariary**. **Depuis, nous avons obtenu 5 000 000 Ariary**. Mais cela ne serait pas suffisant, donc il faut voir où est-ce qu'on peut demander.

Source : entretien avec un conseiller communal Ambohimanga Rova (2011)

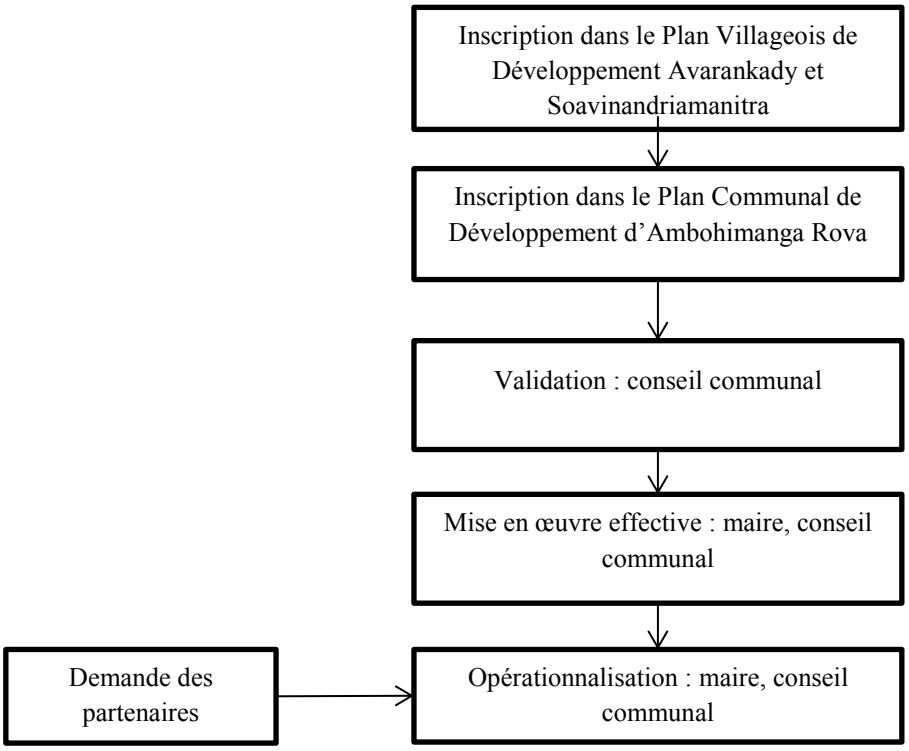
Actuellement, la commune est encore dans la phase de recherche des financements pour la construction du lycée. A cette fin, deux fêtes ont été organisées en 2011 et ont déjà rapporté 8 000 000 d'Ariary. La première était un pique-nique et la seconde un déjeuner dansant.

Un comité a été instauré pour la construction dont le président est un conseiller qui exerce aussi la fonction d'enseignant. Dans le cadre de la recherche de fonds, un partenariat a été instauré avec l'amicale des étudiants de l'Institut National des Sciences Comptables et de l'Administration d'Entreprise (INSCAE) pour effectuer des levées de fonds. Il s'agit d'un accord tripartite dont les signataires sont le président du comité de construction du lycée, le maire et le président de l'amicale des étudiants.

Dans le cadre de la fixation des modalités de la construction du lycée, deux acteurs sont présents pour la prise de décision : le maire et le conseil communal.

Tout comme pour la construction de l'hôtel de ville, le recours à un comité et l'organisation de fêtes répondent à des raisons pratiques. Le processus d'investissement dans le cadre de la construction du lycée peut être résumé comme suit.

Schéma 34 : Schéma de décision pour la construction d'un lycée



Source : auteur

La construction du Lycée n'était pas encore commencée lors de notre intervention au niveau de la commune.

Le premier enseignement tiré de ce cas est la place de la population dans le processus d'investissement. Tout comme pour la construction de l'hôtel de ville, la population est sollicitée pour la construction du lycée. A cet effet, tout comme les financiers, la population a des exigences par rapport à l'investissement : la pose de la première pierre le plus rapidement possible. Ceci implique que les mécanismes de confiance énoncés dans la section précédente, ne sont pas suffisants. Le principe d'*accountability* n'a pas été respecté par la commune : alors que la première levée de fonds a été effectuée en 2011, les participants n'ont pas vu quelle utilisation concrète a été faite des sommes collectées, ce qui a eu pour conséquence qu'ils demandent la pose de la première pierre pour donner à nouveau leur confiance. Ainsi, dans le cadre de l'usage du mécanisme extrabudgétaire, l'idée de Sinclair (1995b) quant à la

nécessité pour l'administration publique « d'expliquer et de rendre compte de ses actions » est d'autant plus importante pour maintenir la confiance qui en est l'élément indispensable.

Le deuxième enseignement concerne l'émergence de l'investissement : la population à travers le diagnostic participatif. En effet, nous avons constaté que le besoin de construction du lycée a été trouvé dans les PVD de deux quartiers.

Le troisième enseignement concerne le critère de prise de décision : même si la propriété du futur lycée sera transférée au Ministère à l'achèvement des travaux, la commune accepte de prendre en compte les travaux pour le bien de la population. De ce fait, le lycée peut être classé parmi les patrimoines utilisés pour les fonctions principales de la commune dans le sens de Kaganova et Undeland (2006), c'est-à-dire un patrimoine opérationnel (Blier, et al., 1992).

§ 3. Cas du marché hebdomadaire

La construction du marché hebdomadaire de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova a commencé en 2010 et le marché a été mis en service en septembre 2012. Sa construction a coûté 23 056 157 d'Ariary. Situé dans le chef-lieu de la commune, le marché est composé de 52 étals.

Dans le cadre du marché hebdomadaire, le processus d'investissement a commencé par l'inscription dans le Plan Communal de Développement suivi par la mise en œuvre effective du projet.

3.1. Inscription dans le Plan Communal de Développement

Dans le Plan Communal de Développement, le partenaire potentiel est le Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) et le coût initial prévu était de 82 000 000 d'Ariary dont 10% devait être autofinancés par la commune. La construction du marché communal est aussi inscrite dans le Plan Villageois de Développement du quartier d'Ambohimanga Rova (pour un montant de 100 000 000 d'Ariary).

Tableau 33 : Inscription construction marché hebdomadaire dans le Plan Communal de Développement

Projets	Localisation	Coûts (en Ariary)	Apports des bénéficiaires	Financements demandés	Partenaires potentiels
Marché hebdomadaire	Ambohimanga Rova	130 000 000	13 000 000	117 000 000	FID

Source : Comité de Développement Communal (2008)

Les acteurs concernés par cette décision sont le comité de développement communal, le maire, le conseil communal, le comité de développement villageois et la population.

Dans le plan villageois de développement du quartier d'Ambohimanga Rova, la construction du marché hebdomadaire est justifiée par deux objectifs : faire face à la cherté du prix des denrées alimentaires et amener plus de rencontre entre les villageois.

Dans le Plan Communal de Développement, la proposition de la construction du marché communal est justifiée de la manière suivante : « promouvoir les activités orientées vers le marché ».

3.2. Mise en œuvre

La mise en œuvre effective du projet de construction du marché hebdomadaire a été assurée par le maire et le conseil communal. Cette décision est motivée par l'idée d'aider les paysans à se professionnaliser et à faire en sorte que la valeur ajoutée reste au niveau de la commune.

3.3. Fixation modalité de construction

Le projet a été financé partiellement par un financement du Fonds de Développement Local (9 000 000 Ariary soit 39%) et des apports en nature de la population, des fonds propres de la commune et l'organisation de fête. La commune a dû procéder à un appel d'offre publique pour la construction. En effet, la commune bénéficiant d'un financement du Fonds de Développement Local elle a l'obligation en contrepartie de faire un appel d'offre.

Les acteurs concernés de près ou de loin à cette décision sont le Fonds de développement local, le conseil communal, le technicien ainsi que le maire.

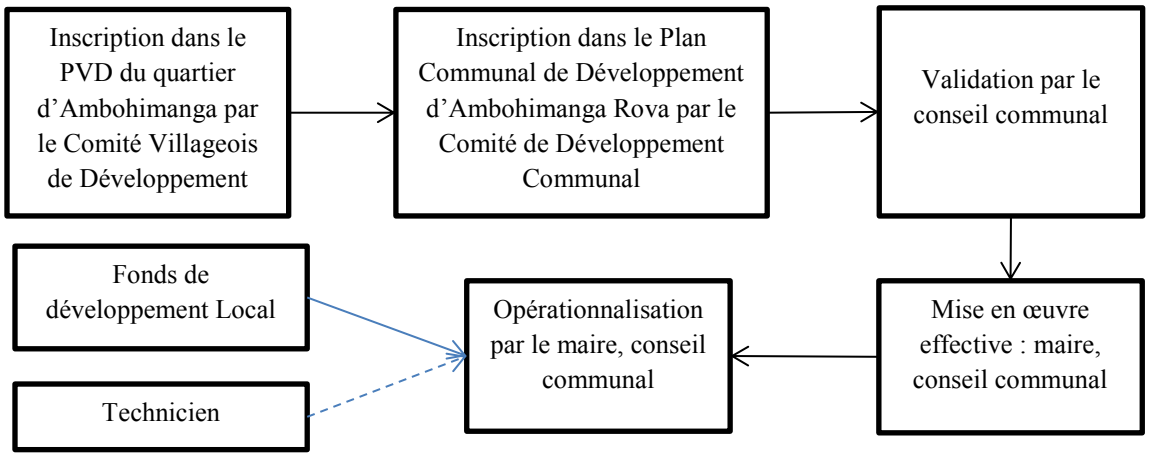
Encadré 22 : Explication du choix de la modalité de construction du marché hebdomadaire

Le marché est aussi utile pour la population et nous avons pensé le faire suivant les comités. C'était déjà prévu avec le Collège d'Enseignement Général. Nous avions déjà effectué des fêtes pour les deux mais il y a eu ce financement inattendu du Fonds de Développement Local. Nous avons donc décidé de dédier le financement au marché et par conséquent les modalités de construction ont changées. Il faut dire que **les décisions dépendent des financements** mais si cela concerne les besoins de la population, nous décidons directement d'établir **un comité**.

Source : entretien avec le conseiller communal de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova (2011)

Les décisions afférentes à la construction du marché hebdomadaire peuvent se présenter suivant le schéma ci-après.

Schéma 35 : Schéma de prise de décision



Source : auteur

3.4. Décision post-construction

a. La Fixation tarifs : la simulation comme dispositif de recherche spécifique

En matière de gestion du marché hebdomadaire, différentes options sont disponibles tels que l'affermage ou une régie directe. La commune a privilégié la gestion directe et se doit de fixer le tarif d'occupation des étals.

Dans le cadre du *New Public Management*, la fixation du prix des services publics intègre les charges indirectes telles que les amortissements en sus des charges directes, en particulier dès lors que les coûts engagés sont à la charge des usagers et non des contribuables. L'objectif managérial est alors que le prix payé par les usagers couvrent suffisamment les charges engagées pour la production de ces services même les amortissements (Patton et Bean, 2001).

L'étude de Groot et Budding (2004) sur la fixation des prix dans le secteur public est à ce titre intéressante. Elle s'est focalisée sur la fixation de prix de deux services publics dont la collecte d'ordures ménagères dans les communes allemandes. Cette étude a montré que la méthode des coûts complets est très utilisée pour la fixation des tarifs de collecte des ordures ménagères dont les coûts sont moins discrétionnaires. Néanmoins, le prix peut varier selon la décision des municipalités quant à la hauteur à laquelle les revenus vont couvrir les coûts. Leur étude a montré un lien important entre les tarifs de collecte des ordures ménagères et les coûts. Ils affirment : « nous croyons que les méthodes du *New Public Management* peuvent amener à une meilleure prise de conscience de coûts en calculant le coût complet des produits et en s'efforçant de couvrir beaucoup plus les coûts. Un coût complet plus élevé ainsi qu'un fort pourcentage de couverture permet aux communes de fixer un tarif plus élevé » (Groot et Budding, 2004, pp. 439-440).

C'est cette technique que nous avons présentée lorsque le conseil communal et le maire étaient sur le point de décider du prix d'utilisation du marché hebdomadaire.

Pour la détermination des tarifs d'occupation des étals du marché communal par la méthode des coûts complets, il faut déterminer les charges directes et fixer le pourcentage de couverture des coûts par les revenus pouvant être obtenu en variant les charges indirectes notamment les amortissements. Ceci nous permet d'énoncer l'équation de base suivante :

Équation 3 : Fixation de prix

$$Prix = Charges\ directes + Quote - part\ d'amortissement$$

Une simulation se trouvant dans l'annexe III[58] a été déduite de cette équation et a été présentée lors d'une réunion du conseil communal.

A travers les entretiens[59], nous avons vu que la logique de fixation des prix peut varier au cours des différentes phases d'exploitation du marché correspondant à des horizons temporels différents. Ces différentes phases d'exploitation sont le lancement, l'exploitation et la rentabilisation.

[58] Cette simulation a aussi été présentée en 2012 au président du conseil communal de la commune rurale de Mahabo pour avoir son avis quant à l'utilisation de cette technique. L'ayant jugé utile notamment pour la pérennisation d'un marché (par exemple en prenant en compte les entretiens et les futures réhabilitions), le président du conseil communal a proposé de varier le quote-part d'amortissement suivant les saisons : un peu plus d'amortissement et donc un prix un peu plus élevé en période de récolte.

[59] Un avant l'achèvement du marché (deuxième série d'entretien dans la partie méthodologique) et deux autres avec le maire et le conseil lors du lancement du marché en 2012

- phase de lancement : le prix est fait pour attirer les marchands. L'objectif ici est de faire en sorte que le marché soit fréquenté. Par conséquent il est nécessaire de minimiser le prix.
- phase d'exploitation : le prix inclut le coût de fonctionnement (salaire de celui qui distribue les tickets) ainsi que les coûts d'entretien et d'amélioration (exemple : électrification) c'est-à-dire les charges directes.
- phase de rentabilisation : il faut faire des bénéfices afin de renflouer le budget de la commune et de recouvrer l'investissement initial.

Dans le cadre de la prise de décision afférente à la fixation des tarifs d'occupation des étals, quatre acteurs ont été impliqués de près ou de loin dans la prise de décision : le maire, le conseil communal, le chercheur, les marchands. La décision finale relève du maire et du conseil communal. Le chercheur a participé dans la prise de décision en donnant des informations aux décideurs sur les modalités de fixation des prix. Le chercheur a ici une position d'expert.

Actuellement, le prix a été fixé à 200 Ariary par semaine ce qui représente un niveau minimum et ce dans le but d'inciter les marchands à venir sur le marché. Le travail de Chatelain-Ponroy et al. (2008) permet de pousser un peu plus loin la réflexion. En effet, pour ces auteurs, l'imputation du coût d'une immobilisation aux usagers pourra engendrer une réduction de son utilisation et constitue ainsi un gaspillage vue le montant de la dépense déjà engagée. Dans le contexte malgache, cette « réduction de l'utilisation » du marché peut se manifester également à travers des ventes à même le sol ou des marchands ambulants (comme dans la capital). Néanmoins, la disposition des marchands à participer aux coûts de l'immobilisation peut augmenter suivant le contexte, le développement du marché et le profit qu'ils réalisent.

Encadré 23 : Critères de fixation du tarif du marché hebdomadaire

Actuellement, pour nous, il s'agit encore d'un projet. Mais ce qui est connu jusqu'ici c'est qu'il faut faire en sorte que le marché vive et soit fréquenté. Dans ce cas, il faut d'abord minimiser le prix des tickets. Nous ne pouvons pas faire comme les autres communes ni faire plus cher. **Il faut le faire au plus bas pour que les marchands soient motivés à prendre des risques et à rester dans le marché parce que faire vivre un marché n'est pas facil**e. Les conseillers ont fixé un certain stade pour voir cela. A partir de ce stade, les conseillers pourront prendre d'autres décisions.

Ce n'est pas que je n'accepte pas l'idée du profit mais c'est que nous n'y pensons pas trop. Notre vision n'est

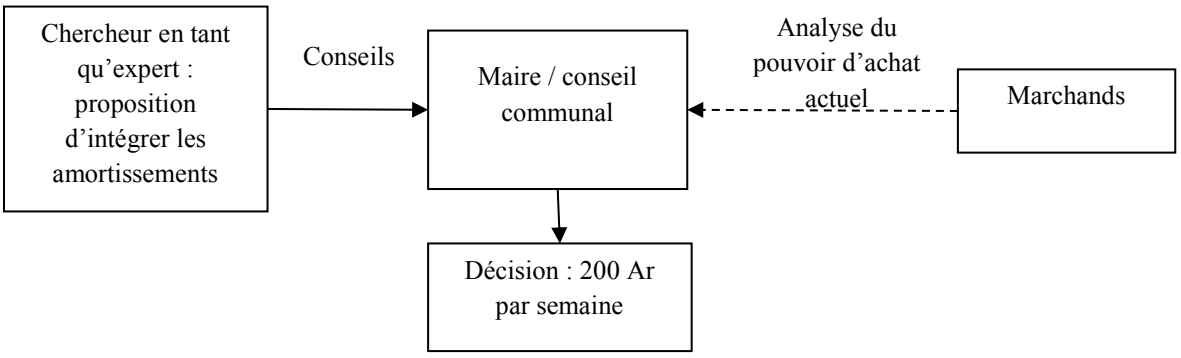
pas tellement là : recouvrir par exemple les 100 000 000 FMG[60] qu'on a dépensés en une année par exemple. Notre esprit n'est pas tellement là. C'est bien mais c'est l'arrangement de la commune qui nous intéresse le plus. Comment fait-on pour arranger la ville ?

Source : entretien avec le conseiller communal (2011)

La méthode de calcul proposée, ainsi que les alternatives de prix (entre 503 Ar et 942 Ar pour respectivement une intégration de 5% d'amortissement et 100% d'amortissement) n'ont pas encore été adoptées par la commune mais seront utiles, selon le maire et les conseillers, à partir de la troisième phase, celle de rentabilisation.

Le schéma de prise de décision concernant cette fixation de prix peut se présenter comme suit.

Schéma 36 : Schéma de prise de décision



Source : auteur

En ce qui concerne les décisions d'investissement, trois leçons peuvent être tirées. La première leçon concerne la place du marché hebdomadaire dans la société. En effet, il a été vu que le marché n'est pas uniquement un outil de développement économique mais également un outil social pour aider les paysans et les ménages comme l'a mis en avant le plan villageois de développement du quartier d'Ambohimanga Rova.

La deuxième leçon concerne la fixation des modalités de l'investissement qui s'est faite sous la contrainte du bailleur de fonds. C'est le cas généralement des communes qui doivent gérer les exigences des bailleurs. Une étude de Rakoto (2009) parle notamment de ces exigences des bailleurs de fonds qui incitent parfois les communes à adopter différents systèmes comptables. Se pose alors la question de savoir si la commune a la possibilité de ne pas répondre à ces exigences. Dans le cas de la construction du marché communal la réponse est non. Le respect du code des marchés publics a par conséquent trois intérêts :

[60] FMG : Franc malgache avec une parité de 5 FMG pour 1 Ariary

- éviter à la commune ainsi qu'à ses dirigeants d'avoir des problèmes vis-à-vis de la loi ;
- c'est un moyen pour les bailleurs de fonds d'avoir une assurance quant à l'utilisation réelle des fonds alloués ;
- le respect des exigences permet à la commune d'entrevoir d'autres partenariats dans le futur.

Trois points peuvent être tirés de ce cas du marché hebdomadaire, en ce qui concerne la décision post-construction.

Le premier point est en rapport avec la méthode de calcul proposée au maire et au conseil communal. Il a été constaté une prise de conscience quant à l'utilité de cette méthode de calcul lorsque le marché fonctionne correctement. Ainsi, l'usage de cette méthode n'est pas encore propice au vu de la situation actuelle.

Ce qui nous amène au deuxième point quant à l'enjeu de l'intervention du chercheur dans le cadre de ce processus de décision. Certes, les propositions du chercheur n'ont pas été prises en compte pour la fixation du prix du ticket à 200 Ar par semaine, néanmoins elles ont permis aux conseillers et au maire de prendre conscience de l'importance d'intégrer les amortissements dans le prix du ticket, et par conséquent de pérenniser le marché.

Le troisième point concerne l'idée de la concentration sur les fonctions régaliennes. En effet, nous pourrons penser que la gestion du marché ne fait pas partie des fonctions régaliennes de l'entité publique, selon les idées véhiculés par le *New Public Management*, et cette raison que de nombreux pays ont décidé d'affecter la gestion du marché à des entreprises privées. Cela n'est pas encore le cas pour les communes malgaches, cette activité relève des fonctions des communes en tant que moteur de développement et soutien à l'économie. Cela remet en cause la classification de ces infrastructures en tant que « service public à caractère industriel et commercial » où selon Defline (2011) le souci de la rentabilité existe déjà.

§ 4. Cas des locaux commerciaux de la commune rurale de Mahabo

La commune rurale de Mahabo ne possède pas de marché communal mais seulement une maison composée de cinq petits box qu'elle laisse à la disposition de commerçants. Cette maison, évaluée à 20 000 0000 d'Ariary a été construite en 1998. Vu la date de la construction, il n'est pas possible de reconstituer la décision d'investissement initiale. L'étude portera donc sur les conditions d'utilisation des locaux.

Trouvant essentielle l'existence de ces épiceries pour la population, le maire et les conseillers communaux n'ont pas fixé de loyer pour l'utilisation de ces box, mais il revient aux occupants d'entretenir chaque box. Dans ce cas, les box n'engendrent ni sorties d'argent ni revenus pour la commune.

Encadré 24 : Fixation modalité de fonctionnement des locaux commerciaux

Il y a longtemps, il y a pas mal d'année, il y avait un marché à Mahabo. À cette époque, on essayait de faire en sorte que le marché soit fréquenté. Nous ne prenions ni redevance ni des tickets. Même **pour ces locaux commerciaux, ils ne sont pas loués. Les gens en font seulement la demande et ce sont eux qui effectuent les réparations. Ils ne paient pas d'argent pour leur utilisation car c'est dans le but de développer la commune**. Il faut dire que s'il n'y a pas de développement, il n'y aura pas de commerce.

Ici, nous commençons seulement à amorcer le développement de la commune mais pas comme dans les villes comme Mahitsy. La commune de Mahitsy, même si c'est une commune rurale, les marchands doivent payer des redevances.

Dans le cas du marché, la commune ne pense pas au bénéfice mais seulement au développement. Ainsi, les habitants pourront dire : moi je vais amener de la viande, moi je vais amener telle chose car je n'ai pas d'argent.

Source : entretien avec l'adjoint au maire de la commune rurale de Mahabo (2011)

Le premier enseignement pouvant être tiré du cas des locaux commerciaux concerne la place attribuée à ces locaux au sein de la commune : un service public avant tout car c'est la seule infrastructure la plus proche qui alimente les citoyens.

Le deuxième enseignement concerne l'interprétation du choix de la commune pour cet élément du patrimoine : minimiser les subventions (Kaganova et Undeland, 2006). Ainsi, le fait de demander aux occupants d'effectuer les entretiens et réparations permet de maintenir ce bien dans le patrimoine de la commune tout en laissant les charges aux occupants. De ce fait, ce bien ne génère pas de charges récurrentes pour la commune. Le remplacement futur du bien à travers l'intégration des amortissements ne semble pas encore être une préoccupation pour les acteurs communaux car c'est l'idée de service à la population qui prime dans l'immédiat.

En tout, ces quatre mini-cas permettent d'illustrer les affirmations de Blier et al. (1992), vues dans la première partie de la thèse, selon lesquelles les immobilisations publiques sont des éléments de mise en œuvre des politiques publiques à savoir :

- l'amélioration des services publics : hôtel de ville ;
- l'amélioration de l'éducation : lycée ;
- le développement économique et social : le marché hebdomadaire et les locaux commerciaux.

Ces cas ont permis de voir deux logiques décisionnelles :

- l'utilisation de mécanismes extrabudgétaires et le contournement des procédures règlementaires lorsque le financement est effectué par fonds propres de la commune ;
- le respect des cadres règlementaires lorsque le financement est donné par un bailleur qui doit en rendre compte lui-même à l'Etat central (cas du Fonds de Développement Local).

Ces cas ont aussi permis de mettre en évidence l'ambigüité quant au suivi des procédures règlementaires notamment quand nous voyons que le Ministère auprès de la Présidence de la République chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, garant de la légalité, accepte de financer une construction (l'hôtel de ville) sans exiger un appel d'offre public.

Les deux derniers cas permettent de voir une autre logique : lorsqu'il s'agit d'un investissement à caractère économique et dont les financements sont totalement privés.

§ 5. Cas de l'espace artisanal

Notre cinquième cas concerne un investissement à caractère social, la construction d'un espace artisanal dans la commune rurale de Mahabo. Le financement de cet investissement est totalement à la charge d'une ONG, l'association EFA 2.

L'espace artisanal comprend des ateliers, des magasins d'entreposage, des réfectoires de cantine, des espaces de bureaux, des logements pour le chef de projet et les artisans, des salles de classe, des bibliothèques, des salles d'ordinateurs, des espaces verts et des jardins, etc.

La réalisation de ce projet d'investissement est le résultat d'une succession de trois types de décision : la décision d'investissement initiale, la décision d'acceptation du projet et la décision de validation. Il faut noter que ces trois décisions sont l'œuvre d'acteurs différents.

5.1. Décision d'investissement initiale

La décision initiale relève de l'association EFA 2. L'association EFA 2 représente à Madagascar l'ONG française Bazar Sans Frontières. Créée en 1989, l'ONG intervient sur Madagascar pour y mener des actions entrant dans le cadre du développement. Les activités de Bazar Sans Frontière sont résumées dans l'Encadré 25.

Encadré 25 : Les activités de Bazar sans frontières

- Création, équipement et aide au fonctionnement d'ateliers de formation professionnelle
- Installation et suivi de 6 cabinets dentaires complets et de centres de santé
- Construction et fonctionnement d'un centre « Vacances Santé Plein Air » en milieu rural (80 km de Tananarive) soit 8 bâtiments pouvant héberger 200 enfants défavorisés de la capitale
- Installation depuis 1991 d'une décortiquerie à riz et d'un grenier à riz de 150 m^2 depuis 2001, dans ce même milieu rural source de revenus pour les paysans gestionnaires réunis en associations.
- Création ou rénovation d'écoles, de salles de classes dans les écoles primaires publiques des bas quartiers et du milieu rural. Financement de cours de français pour leurs instituteurs à l'Alliance Française
- Dons multiples en matériels très diversifiés triés et adaptés aux projets en cours, véhicules de transport en commun et utilitaires, outillage professionnel, matériel didactique, matériel informatique pour une unité de formation informatique et pour chaque directeur des écoles aidées
- Aides financières mensuelles par parrainage pour 7 écoles primaires soit 5 000 enfants : 2 ou 3 parrainages par école.
- Développement et animation de deux grands bas quartiers de Tananarive en relation étroite, quotidienne et participative avec leur population et leurs élus de district.
- Actions de développement débouchant sur la construction de bâtiments hébergeant des activités collectives de quartier (ex : lavoirs à linge, douches publiques, terrains de jeux) débouchant aussi sur des parrainages français pour des animations culturelles ou sportives enfants adultes ou troisième âge….

Source : site Web de l'association : http://www.bsfsd.org/l-association/

La décision d'investissement répond à la volonté de participer au développement de la commune d'un point de vue social et économique. Il s'agit donc pour l'association d'un investissement à but non lucratif et aucun retour sur investissement n'est souhaité.

5.2. Acceptation de l'investissement

L'acceptation de l'investissement est le fait du maire. Cet acte d'acceptation peut être assimilé à une mise à l'agenda politique. Si Muller (2009) définit la mise à l'agenda comme le moment

où les autorités politiques s'emparent d'une question pour construire un programme d'action, pour notre cas, cette mise à l'agenda consiste à juger si cet investissement est digne d'être pris en considération et de passer par le vote du conseil communal. Par cet acte d'acceptation, le projet d'espace artisanal acquiert son premier « consentement politique » (Muller, 2009) qui entraîne l'octroi d'un terrain communal à l'association, sous réserve du vote du conseil communal.

L'évaluation du projet d'investissement par le maire a été effectuée sur la base des informations fournies par l'association. Le projet a été jugé en fonction de sa contribution au développement de la commune.

5.3. La validation de l'investissement

A la réception de la demande de la part du maire, le conseil communal est amené à valider le projet d'investissement. Cette validation est effectuée suivant la nature des retours sur investissement que la commune pourrait avoir. Cette prise de décision a été effectuée après une discussion avec les dirigeants de l'association EFA 2. Les questions soulevées par les membres du conseil, tournant autour des retours sur investissement peuvent être représentées comme suit.

Le premier point soulevé est relatif à l'importance de la création d'emploi au niveau de la commune. En effet, un des soucis des conseillers communaux était de savoir si l'ONG comptait embaucher des travailleurs locaux pour travailler dans l'espace artisanal. En effet, il s'avère que la majeure partie de la population de Mahabo n'a pas un niveau d'enseignement élevé. Si l'ONG a besoin de personnes qualifiées ou diplômées, cela ne permettra pas une embauche locale.

Le deuxième point vise à la clarification du devenir juridique des terrains, la commune étant attachée à garder les terrains pour les générations futures.

Le troisième point est la propriété des équipements après la fermeture du projet.

S'il y a la fermeture de l'entreprise, les matériels à l'intérieur sont nombreux d'après la lettre qu'on a vue. Il va y avoir même de l'ordinateur, jusqu'à des dispensaires. S'il y a des événements qui annuleraient ce que vous faites, est-ce que vous allez tout emporter ou tout laisser comme propriété de la commune.

Source : Entretien avec le président du conseil communal (2011)

Les deux derniers points concernent les redevances que le projet pourrait apporter à la commune ainsi que le résultat du projet pour la population locale.

Au final, la validation du projet a été basée sur le retour sur investissement qu'il apporterait à la commune et à ses habitants, un retour sur investissement indirect pour la majeure partie.

5.4. Le transfert de la construction d'un lycée au niveau du chef-lieu de la commune

Le terrain qui a été demandé par l'association EFA II était destiné auparavant à construire un lycée au sein de la commune et la commune avait obtenu les financements pour cela. Cependant, avec la demande de l'association EFA II, le maire a trouvé nécessaire de saisir cette opportunité. Il a donc fallu annuler la première décision du conseil, transférer la construction du lycée et justifier cette annulation.

La justification trouvée a été de dire qu'un lycée doit être au milieu du chef-lieu de la commune et non éloigné. Il s'agit d'une justification a posteriori de la décision de transfert de la localisation du futur lycée : la localisation du lycée par rapport au chef-lieu de la commune.

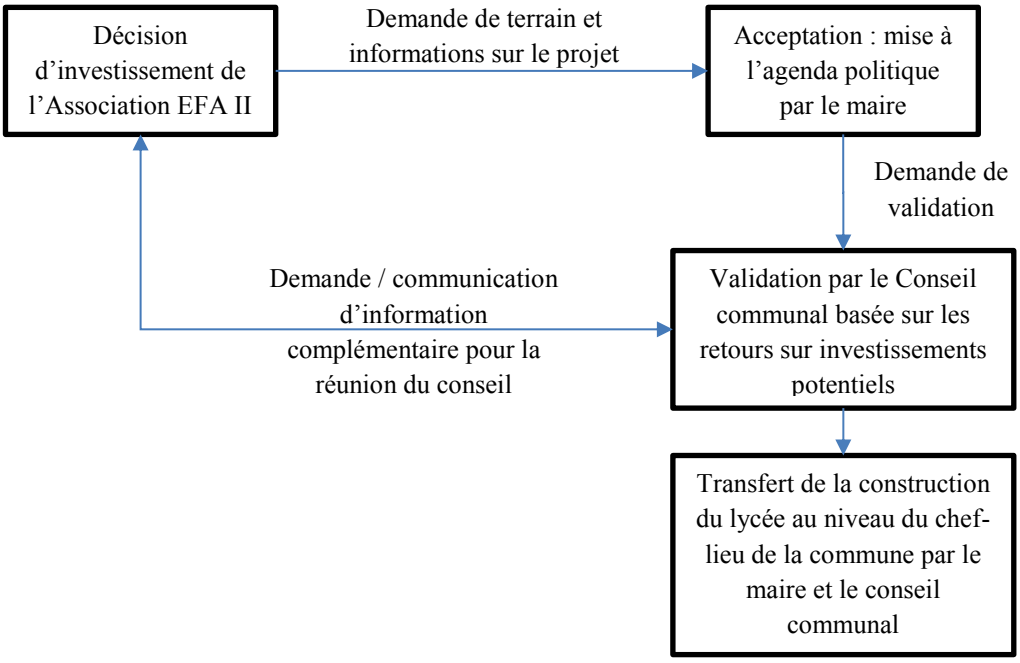
Encadré 26 : Justification de la modification des modalités pour le lycée

Le conseil communal a déjà sorti une délibération concernant l'utilisation du terrain en question pour la construction d'un lycée. Nous avons déjà les plans, on y voit tout : les salles de classe, même le logement du proviseur. **Et ce grand projet est venu**. Le bureau exécutif a trouvé qu'il s'agit d'une voie de développement qui frappe à la porte de la commune et **il serait anormal de la repousser**. Il a aussi trouvé que nous pouvons changer cette délibération car c'est selon les circonstances que les lois sont conçues et établies. Il s'est alors demandé pourquoi ne serait-il pas opportun de déplacer la construction du lycée au niveau du chef-lieu de la commune car le terrain en question est un peu éloigné. **Néanmoins, pour que cela se fasse dans les règles, il s'avère nécessaire de sortir de nouvelles délibérations et pour l'annulation de la précédente sur la construction du lycée sur le terrain et pour son octroi à l'association**. Après réflexion, nous avons trouvé qu'**il n'est vraiment pas opportun de construire le lycée sur ce terrain** car il existe encore énormément de terrain disponible au niveau du chef-lieu de la commune. C'est sur ce point que nous avions pris une autre délibération. C'est un peu urgent et la demande de l'association n'est arrivée que récemment. Il n'y pas longtemps à réfléchir. Demain, les dirigeants de l'association vont venir nous expliquer leur objectif, les règles de jeux ainsi que le commencement des travaux.

Source : entretien avec le président du conseil communal de Mahabo (2011)

Le processus de décision dans le cadre de la construction de l'espace artisanal est présenté ci-après.

Schéma 37 : Le schéma décisionnel



Source : auteur

Deux points peuvent être tirés de ce cas de l'espace artisanal : il démontre l'idée que le processus de décision public est incrémental et permet de voir par rapport à une décision de réaffectation d'immobilisations les variables qui doivent être prises en compte.

Par rapport au premier point, la décision du transfert de la construction du lycée au niveau du chef-lieu de la commune illustre ce processus incrémental d'une décision publique « découlant de redressement d'une situation antérieure » (Damart, 2003) : le changement à travers une délibération du lieu de construction du lycée afin de mettre à disposition le terrain à l'association EFA II. Il faut également retenir que la décision de transfert de la construction du lycée a été prise avant de la justifier : il s'agit donc d'une justification a posteriori nécessaire vis-à-vis de la population.

Le deuxième point est lié à la gestion patrimoniale : la réaffectation des biens fait partie des types de décisions patrimoniales. Dans notre cas, il s'agit d'une donation (dans le sens où l'association demande de disposer des terrains à titre définitif afin de préserver la continuité du projet si le maire change). A travers cette décision, la commune change l'affectation du terrain : d'un service public à un projet social et économique. La question est de savoir s'il s'agit d'une optimisation. Sans entrer dans ce débat sur l'optimisation, nous avançons l'idée que le terrain en question peut être classé en l'état en tant qu'un surplus de patrimoine. Si Kaganova et Undeland (2006) assignent des buts financiers pour ces biens, notre cas nous

apprend que nous pouvons aussi avoir des bénéfices non financiers : notamment la création d'emploi et le développement de la commune.

Enfin, cette décision de réaffectation permet de voir qu'elle n'est pas toujours à l'initiative des communes. L'initiation du processus de décision au niveau des communes est donc la représentation d'une opportunité saisie par la commune rurale de Mahabo.

§ 6. Cas du complexe touristique à Ambohimanga Rova

Le dernier cas concerne un investissement économique dont le financement est aussi totalement privé. Ce cas permet de retracer trois types de décision : la décision d'investissement initiale, la décision d'acceptation et de validation du projet, la fixation des modalités juridiques de l'accord.

6.1. Décision d'investissement initiale

C'est l'investisseur étranger qui est le détenteur du projet. La construction du complexe revient à l'investisseur étranger de même que le fonctionnement de l'infrastructure à terme.

Le choix de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova pour s'implanter est motivé par le fait de l'existence de la cité royale classée au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le choix est donc fait en fonction de l'attractivité touristique du territoire à même d'assurer un retour sur investissement pour l'investisseur privé.

6.2. Acceptation et validation

Le maire et le conseil communal sont amenés à statuer sur la mise à disposition d'un terrain à l'investisseur étranger et par conséquent sur l'acceptation et la validation du projet.

L'acceptation de l'investissement par les conseillers communaux est basée sur la possibilité d'un retour sur investissement indirect pour la commune : le développement de l'emploi et la création d'un espace pour les jeunes conformément à la politique de la commune illustrée dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 27 : Politique de la commune

La majorité de la population sont des paysans, il faut qu'ils retirent des avantages des implantations. Ensuite, s'ils ont des revenus, ils peuvent envoyer leurs enfants à l'école. Ce qui fait de l'enseignement notre deuxième priorité. Quand ils arrivent à l'adolescence, il faut lutter contre la délinquance, donc, le sport est nécessaire. Donc c'est notre troisième priorité.

Source : entretien avec le conseiller d'Ambohimanga Rova (2011)

Encadré 28 : Exemple d'un investisseur étranger pour le cas d'Ambohimanga Rova

Je vais vous donner un exemple. Il y a déjà eu une délibération du conseil concernant un terrain de 9ha à Imanja qu'un investisseur étranger voulait utiliser pour ses investissements. Il s'agit d'un complexe pouvant contenir un terrain de foot, un terrain de basket, une piscine. Une partie seulement sera destinée à la construction d'espace pour les jeunes car l'autre partie sera utilisée pour sa société. Et pour la société, il fallait encore voir combien de gens aux alentours d'Ambohimanga seront embauchés. Combien de personnes allez-vous employer à l'ouverture de votre société. C'est une façon dont nous allons conduire les choses. Et après, ce sera un genre de bail.

Source : entretien avec un conseiller d'Ambohimanga Rova (2011)

6.3. Décision des modalités de l'investissement : le bail emphytéotique

Le maire et le conseil communal ont aussi délibéré sur les modalités d'attribution de l'immobilisation : la durée et le type d'attribution. A cet effet, la commune avait le choix entre une vente définitive et un bail emphytéotique et avait choisi un bail de 20 ans. La durée a été fixée par les conseillers d'Ambohimanga Rova de manière à ne pas avoir de problèmes avec la communauté. Ainsi, la communauté n'a pas l'impression que la commune vend les biens. Les propos d'un conseiller communal illustrent ce point.

Encadré 29 : Justification de la fixation de la durée de vie de l'investissement à 20ans

Pourquoi nous avons fixé cela à 20 ans ? Premièrement parce que les maires se succèdent. Deuxièmement, la commune n'est que le dépositaire de ces terrains et n'est nullement le propriétaire car c'est un bien commun. Nous avons donc fixé la durée pour éviter que la population pense que les terrains ont été vendus par la commune. **De plus ça pourrait avoir des conséquences néfastes sur nous, les conseillers et le maire.** Donc, il faut minimiser ce délai. De ce fait, la population pourrait voir que le terrain est resté à l'administration.

Source : entretien avec un conseiller communal (2011)

Cette situation relève d'une logique politique. Il faut noter que la totalité des élus de la commune d'Ambohimanga Rova, conseillers et maires, font tous partie du parti politique TIM ou *Tiako i Madagasikara* (j'aime Madagascar). Or, un des griefs à l'encontre de Marc Ravalomanana, fondateur du parti, et qui est à l'origine de la crise politique actuelle était la

confusion en matière d'octroi de terrains à l'entreprise *Daewoo Logistics Corporation* : « l'affaire Daewoo » (Patrick, 2009).

Encadré 30 : L'affaire Daewoo

Daewoo Logistics Corporation a diverses branches d'activité à savoir :

- les activités de logistique et de transport pour les sociétés d'import/export (transport maritime, logistique de ports ou d'aéroports)
- Les grands projets de développement de ressources naturelles (plantation de maïs, huile de palme, caoutchouc, et mines de charbon)

Début 2008, Daewoo Logistics arrive à Madagascar afin de s'occuper d'une partie de la logistique et du transport nécessaire au projet *Ambatovy* Nickel. Peu après, des révélations sont publiées dans des journaux nationaux et internationaux quant au fait que Daewoo s'est vu octroyer des terrains en vue d'effectuer des plantations de maïs. Cet évènement a par la suite suscité la colère de la majorité de la population malgache.

L'encadré suivant offre une explication de ces réactions.

Encadré 31 : Les réactions par rapport à l'affaire Daewoo

« L'affaire Daewoo a vraiment entraîné une levée de boucliers parce que la terre, c'est une donnée sacrée à Madagascar et donner une superficie de cette ampleur, ça a été considéré comme une sorte de trahison nationale » Jean-Eric Rakotoarisoa, constitutionnaliste.

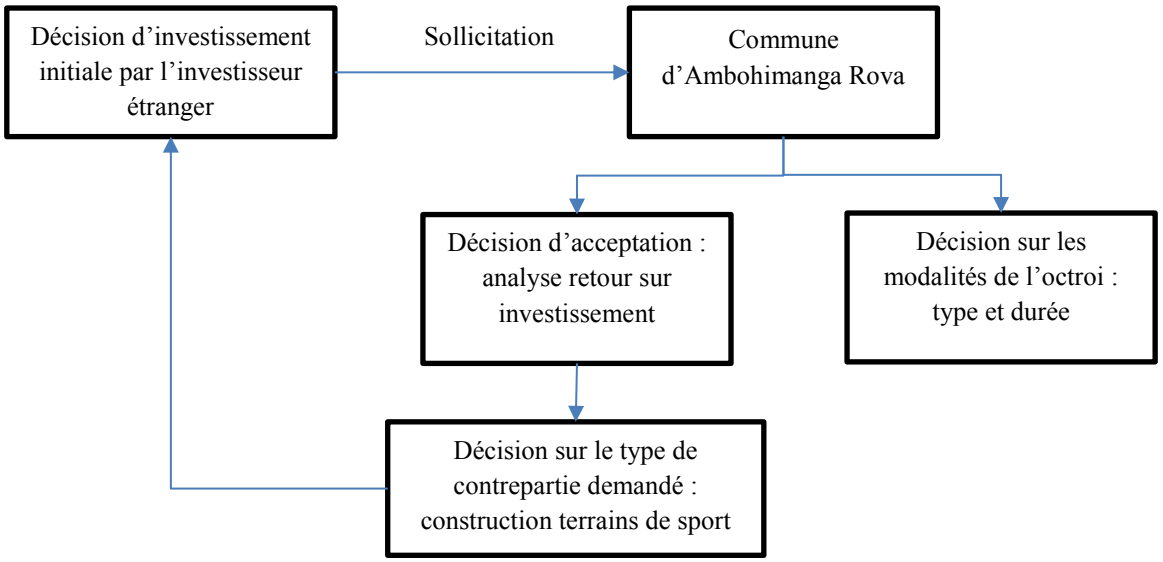
« La terre est sacrée car elle appartient aux ancêtres. C'est là où on habite, où on plante, là où se trouve le tombeau des ancêtres. La terre est un objet de vive émotion ici », Pierre André, anthropologue

Source : AFP, 10 Février 2009, Madagascar: "l'affaire Daewoo" alimente la colère contre le gouvernement

Ainsi, ce genre d'affaire peut être préjudiciable aux carrières des élus. Santo et Verrier (2007, p. 7) affirment que « les échéances électorales permanentes découpent le rythme normal de la stratégie et orientent inévitablement les décisions politiques vers les actions à forte valeur électorale ajoutée ».

Le schéma ci-après résume le processus de décision dans le cadre de la construction du complexe touristique.

Schéma 38 : Schéma de prise de décision



Source : auteur

Deux points peuvent être tirés de ce cas.

Le premier point concerne la place de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova dans le processus de décision. En effet, contrairement au cas précédemment, la commune ne fait pas seulement qu'accepter et valider le projet d'investissement, elle fixe aussi ses conditions : l'aspect juridique du partenariat. Elle fixe aussi la teneur des retours sur investissements nécessaires[61] : la construction d'un espace pour les jeunes

Le deuxième point concerne le refus du conseil communal d'accepter des retours sur investissement financiers pour l'acceptation du projet. A cet effet, le cas illustre la place de la légitimité dans la prise de décision. Il en est de même pour la fixation des modalités du partenariat. Ainsi, les opinions représentent des contraintes dans la prise de décision. Néanmoins, les exigences ne sont pas exprimées directement par la société mais il s'agit d'une interprétation par le maire et le conseil communal quant à ce qui est légitime et admis par la population. Ici, l'opinion publique tout comme les institutions qualifient les inconvénients (Lecours, 2002) de la vente du terrain ou de l'acceptation des retours sur investissements financiers. Dans notre cas, compte tenu de ce qui s'est passé durant la crise politique, les conseillers communaux ont vu les désavantages de ces options notamment sur

[61] Le terme de rendements (Kaganova et Undeland, 2006) peut être utilisé ici pour désigner ces retours sur investissements si nous nous référons au buts financiers assignés au surplus de patrimoine (le terrain pour notre cas) vus dans la première partie de la thèse. Néanmoins le terme de retours sur investissement est plus approprié étant donné que le retour demandé est ici autre que financier.

leur carrière politique. Ceci rappelle le fait que les décideurs sont aussi des *homo œconomicus* qui évoluent dans une arène politique correspondant à un marché où se rencontre les élus et les citoyens (Zafirovski, 2001). Par conséquent pour ses propres intérêts et surtout pour les futures élections, les conseillers communaux de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova ne peuvent pas se permettre de prendre des décisions qui terniront leurs images : l'illégitimité de la décision risquant ainsi d'être sanctionnée soit à court terme (ex : grève comme pour le cas de la crise politique de 2009) soit à long terme (lors des élections) par la population.

Il faut remarquer que le cas de l'espace artisanal et du complexe touristique offrent une illustration des assertions de Fernholz et Fernholz (2006) quant à la place des parties prenantes ainsi que leurs intérêts divers dans la prise de décision patrimoniale à savoir :

- pour le maire : fonctionnement de la commune et meilleure performance (à travers le succès électoral) ;
- pour les conseillers : succès électoral et perceptions des électeurs ;
- pour l'ONG : participation dans le développement de la commune ;
- pour le secteur privé : accès sur les terrains et les ressources ainsi que la priorité sur les investissements et les partenariats ;
- pour la population : intérêts diffus.

Néanmoins, pour l'ONG, outre ceux énoncés par Fernholz et Fernholz (2006), il faut citer la pérennisation de l'infrastructure à long terme indépendamment des changements politiques au niveau de la commune, d'où la demande de disposer définitivement du terrain et d'effectuer des transferts, au terme du projet, à une association à créer au niveau de la population. En ce qui concerne les intérêts de la population, ils sont interprétés par les décideurs qui sont censés être en connexion avec elle (Defline, 2011).

Le tableau ci-après offre une synthèse de ces six cas.

Tableau 34 : Synthèse des six mini-cas

Cas	Caractéristique de la décision				Résultats	Processus de décision	
	Objet de la décision	Fréquence	Importance	Complexité		Acteurs concernés	Critère de prise de décision
Hôtel de ville	Inscription dans le Plan communal de développement	Décision occasionnelle[62]	Important	Moyen	Oui (2008)	La population Comité de développement Conseil communal	Application MAP/ amélioration service public
	Mise en œuvre effective				Oui (2008)	Maire Conseil Communal	Prestige de la commune vis-à-vis de personnalités extérieures ou des habitants
	Opérationnalisation				Institution comité Construction en régie	Maire Conseil communal	Nécessité Protection des fonds publics
Lycée	Inscription dans le Plan Communal de Développement	Décision occasionnelle	Important	Moyen	Oui (2008)	La population Comité de développement Conseil communal	Amélioration de l'éducation Diminuer les distances parcourues par les élèves Economie de frais de transports
	Mise en œuvre effective				Oui (2011)	Maire Conseil communal	Appréciation quant aux priorités
	Opérationnalisation				Institution comité	Maire Conseil communal	Nécessité Protection des fonds publics
Marché hebdomadaire	Inscription dans le Plan Communal de Développement	Décision occasionnelle	Important	Moyen	Oui (2008)	Population Comité de développement Conseil communal	Promouvoir les activités orientées vers le marché Faire face à la cherté du prix des denrées alimentaires Amener beaucoup plus de rencontre entre les villageois
	Mise en œuvre effective				Oui (2010)	Maire Conseil communal	Appréciation quant aux priorités
	Opérationnalisation				Recours au marché public	Maire Conseil communal Fonds de développement local	Imposé par le financement obtenu
	Fixation prix des tickets				200 Ariary	Maire Conseil communal Chercheur Marchands	Minimisation du tarif pour attirer les commerçants sur la nouvel espace Retour direct mais calculé au plus juste pour la phase de lancement

[62] Dans la première partie de la thèse, nous avons proposé de distinguer les décisions patrimoniales suivant leur périodicité : ainsi les décisions occasionnelles s'opposent aux décisions récurrentes.

Espace artisanal	Allocation terrain à une association à but non lucratif pour la construction d'un espace artisanal	Décision occasionnelle	Important	Moyen	Oui	Maire Conseil communal	Les contreparties de l'investissement : retour indirect via une amélioration des conditions de la population (emploi, espace dédié)
	Transfert de la construction de lycée au niveau du chef-lieu de la commune		Important	Moyen	Oui	Maire Conseil communal	Justification a posteriori : localisation par rapport au chef-lieu de la commune
Complexe touristique	Allocation d'un terrain à un investisseur d'un complexe touristique	Décision occasionnelle	Important	Moyen	Oui	Maire Conseil communal	Les contreparties de l'investissement : un retour sur investissement indirect / rémunération en nature : développement de l'emploi, espace pour les jeunes
	Modalité de l'investissement		Important	Moyen	Bail emphytéotique d'une durée de 20ans	Maire Conseil communal	Légitimité de la décision par rapport à la population
Cas locaux commerciaux	Acceptation d'occupation des locaux commerciaux et fixation des modalités	Décision occasionnelle	Important	Moyen	- Oui - Pas de loyer - Réparation à la charge des occupants	Maire Conseil communal	La place du commerce comme moteur de l'économie et le besoin de la population

Source : auteur

§ 7. Comparaison des deux communes

Dans la partie méthodologique, le choix des deux communes a été fait afin de pouvoir comparer la prise de décision au niveau de communes appartenant à des catégories différentes. Néanmoins, seuls deux cas nous permettent d'effectuer cette comparaison : le cas de l'espace artisanal et le cas du complexe touristique car :

- dans ces deux cas il est demandé aux maires et aux conseillers communaux de statuer sur l'acceptation d'un projet d'investissement et d'allouer un terrain pour la réalisation de ce projet ;
- les deux cas présentent des décisions dont les caractéristiques sont proches en terme d'objet de décision, de fréquence, d'importance et de complexité ;
- les deux projets sont tous deux des investissements privés (ONG et investisseur) et l'intervention des deux communes se trouve au même point : après l'émergence du projet d'investissement.

Le point de comparaison concerne les acteurs et le schéma de la prise de décision.

7.1. Acteurs

Nous retrouvons les mêmes acteurs dans les deux cas : les investisseurs, les élus de la commune (conseils communaux et maires). Néanmoins, c'est sur le rôle potentiel du maire, et par conséquent la répartition des jeux de pouvoir entre le maire et les décideurs principaux que les cas diffèrent.

Dans le cas de Mahabo, les relations entre le maire et le conseil communal montrent que le conseil n'est pas le principal décideur ni responsable des décisions : c'est le maire qui décide, le conseil ne fait que valider. Le leadership du maire est donc beaucoup plus important dans le cadre de la commune rurale de Mahabo. A la limite, on peut considérer que le maire a un rapport de « propriétaire » sur la commune dans laquelle il investit aussi une partie de ses propres fonds. Cette relation a pour conséquence que c'est le maire qui prend généralement l'initiative pour chercher les projets de développement ainsi que les financements et le conseil communal n'a qu'un rôle de validation.

A l'inverse, dans la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova, le conseil communal se sent plus responsable et participe à l'émergence des idées mais ne s'arrête pas seulement à la

validation du projet. Ainsi, l'initiative n'est pas seulement le fait du maire mais de l'ensemble des membres du conseil communal.

Cette variante tient selon nous à la différence de niveau d'éducation des conseillers communaux des deux communes. En outre, cette différence peut aussi être attribuée à la situation géographique de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova qui est plus proche de Tana, la capitale, ce qui permet aux conseillers de trouver des opportunités de développement. En effet, c'est dans la capitale que sont localisés les sièges des différents bailleurs de fonds, des grandes entreprises et des différentes entités de développement.

7.2. Les décisions

Des différences se trouvent aussi au niveau des décisions prises. Pour l'espace artisanal, les décisions des acteurs au sein de la commune rurale de Mahabo s'arrêtent à la validation du projet d'investissement. Pour le projet de construction d'un complexe touristique, les acteurs de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova en plus de l'acceptation et de la validation ont fixé les modalités de réaffectation du terrain de même que la demande de construction d'espace pour les jeunes.

Cette différence s'explique à travers la place de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova. L'existence du site classé patrimoine mondial de l'Unesco offre un point de négociation pour la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova alors que la commune rurale de Mahabo ne possède pas ce potentiel. En sus, les facteurs individuels entraînent une différence au niveau des capacités de négociation qui sont un peu plus élevées du côté de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova.

En outre, le fait que la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova se trouve dans le projet grand Tana lui offre beaucoup plus de visibilité que la commune rurale de Mahabo. Ainsi, les décisions seront plus scrutées par l'opinion publique.

Enfin, c'est l'appréciation de l'opportunité qui différencie aussi les deux communes. Nous avons vu que même avec un faible potentiel fiscal, la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova arrive à effectuer des investissements. Pour la commune rurale de Mahabo, comme elle est assez éloignée du projet de développement Grand Tana et qu'elle n'arrive pas à effectuer des investissements de son propre chef, l'arrivée d'un investisseur au sein de la commune

représente une opportunité ne pouvant pas être écartée. Ainsi, elle ne peut pas se permettre de faire des difficultés de peur de voir l'investisseur chercher un autre lieu d'implantation.

7.3. Les critères de prise de décision

Nous retrouvons les mêmes critères de décision au niveau des deux communes, à savoir le retour sur investissement indirect pour la commune. Néanmoins, au niveau de la commune rurale d'Ambohimanga, un retour sur investissement direct financier a été évoqué.

La décomposition des cas suivant notre cadre d'analyse a mis en évidence le fait que les décisions d'investissement ne correspondent à une seule décision mais représentent une succession de décisions :

- allant de l'inscription au Plan Communal de Développement à la fixation des modalités de l'investissement pour le cas de l'hôtel de ville, du marché hebdomadaire ainsi que du lycée ;
- allant de la décision initiale à la validation et acceptation de l'investissement pour le cas de l'espace artisanal et du complexe touristique.

Nous pouvons affirmer que nos deux cas confirment notre cadre d'analyse sur l'impact des facteurs périphériques sur la prise de décision. Cela peut être vu sur les décisions en elle-même ainsi que sur les critères de prise de décision c'est-à-dire la rationalité. Cette différence au niveau des deux cas est due en résumé :

- au potentiel territorial qui peut constituer un élément de négociation avec les bailleurs
- aux facteurs individuels (niveau d'éducation) ;
- à la visibilité des communes.

Il peut être affirmé alors que ce sont les facteurs contextuels et les facteurs individuels qui ont plus d'impacts sur la prise de décision. Néanmoins, à la lumière des deux mini-cas, afin de comprendre la prise de décision au niveau des communes et surtout en temps de crise comme à Madagascar, il faut intégrer l'appartenance politique des décideurs au titre de facteurs individuels.

L'étude n'a pas permis de déceler l'impact des facteurs organisationnels sur la prise de décision étant donné que les deux communes ont représenté la même configuration générale

et les mêmes attributs. Néanmoins, les deux communes suivent bien la loi quant aux acteurs qui interviennent dans la prise de décision. A priori, il existe un lien plus direct entre les attributs structurels (le cadre règlementaire) et les acteurs de la prise de décision mais c'est le poids respectifs des acteurs qui peut varier. Ce point pourra faire l'objet de vérifications complémentaires dans le cadre de futures études.

Enfin, le fait que la commune soit rurale ou suburbaine n'amène pas un processus de prise de décision différent.

Pour comprendre l'interaction entre ces différentes décisions mais aussi l'interaction entre les différents acteurs de la décision ainsi que les partenaires, une analyse sous l'angle du modèle de Pezet (2000b, 2002) est menée dans la section suivante.

Section III. Analyse des cas au vu des travaux de Pezet (2000b, 2002)

Compte tenu de la place des deux communes dans chaque cas, nous pouvons regrouper les cas en deux groupes.

Le premier groupe représente les cas où la décision initiale est prise par les communes et dont les financements sont totalement ou partiellement publics. C'est la construction de l'hôtel de ville, du lycée et du marché hebdomadaire.

Le deuxième groupe de cas comprend les cas où la décision d'investissement initiale est l'œuvre d'entités externes à la commune (ONG, investisseur privé) et où les communes (par l'intermédiaire des maires et des conseillers) n'interviennent qu'à la validation du projet d'investissement. Le financement dans ces cas sont exclusivement privé (ONG y compris). Il s'agit du cas de l'espace artisanal et du complexe touristique.

§ 1. Cas des investissements dont les communes sont les acteurs principaux : hôtel de ville, lycée et le marché hebdomadaire

Les cas de l'hôtel de ville, du lycée et du marché hebdomadaire renvoient plusieurs remarques en rapport avec les trois espaces du choix d'investissement du modèle de Pezet (2000b, 2002) mais aussi par rapport à l'émergence de l'investissement.

1.1. L'émergence de l'investissement

Selon Pezet (2009) la question de l'émergence des projets d'investissement est cruciale surtout pour les projets de grande taille : comment l'entreprise a-t-elle connaissance d'opportunités ou de menaces ? Quels moyens emploi-t-elle pour faire émerger les bons projets ? C'est une question qui est généralement oubliée car la décision est directement traitée sans parler de l'origine des idées.

Pour le cas du marché communal, nous avons vu que l'émergence du besoin avait pris naissance au niveau du quartier d'Ambohimanga Rova, pour l'hôtel de ville au niveau de la commune et au niveau de deux quartiers pour la construction de lycée.

Ainsi les diagnostics participatifs (au niveau des quartiers et au niveau de la commune) constituent un moyen idéal pour faire émerger les projets d'investissements et à ce stade les projets d'investissement correspondent à des solutions aux problèmes de la population :

- la proposition de la construction du marché hebdomadaire correspond à une réponse au coût élevé du prix des denrées alimentaires ainsi que le besoin de cohésion (PVD Ambohimanga Rova) ;
- la proposition de la construction du lycée à un problème d'éloignement des lycées et de frais de transport pour les élèves.

Les investissements découlent donc d'une analyse axée beaucoup plus sur les problèmes de la société et l'émergence des besoins voit la participation de plusieurs acteurs : la population, le maire, le conseil communal, les partenaires de la commune, le comité de développement communal et le comité de développement villageois.

A cet effet, l'inscription dans le Plan Communal de Développement ainsi que la validation du conseil communal ne représentent pas encore selon nous une décision d'investissement en tant que telle. A ce stade le programme d'investissement dans le Plan Communal de Développement reprend seulement la convergence entre les aspirations populaires ainsi que les visions de développement des acteurs de la commune.

1.2. Espace de choix binaire

Nous avons vu qu'après validation du programme d'investissement public par le conseil communal, le processus de décision s'enchaîne avec la décision de mise en œuvre effective.

C'est cette partie qui correspond selon nous à la décision d'investissement proprement dite. Les questions que se sont posées les décideurs au niveau de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 35 : Choix binaire

Questions dans le cadre d'analyse [63]	Hôtel de ville	Lycée	Marché hebdomadaire
Dispose-t-on des capitaux nécessaires à notre projet ?	√	√	√
Dispose-t-on de subventions ?	√	√	√
L'Etat soutient-il notre projet ?			
Les compétences existe-t-elle dans la commune ?	√	√	√
Les autres ressources matérielles sont-elles disponibles ?	√	√	√
Est-ce que l'investissement a utilité publique ?	√	√	
Est-ce que l'investissement permet la valorisation du potentiel territorial ?			√
Est-ce que l'investissement rentre dans le cadre du développement économique ?			√
Est-ce que l'investissement permet de résoudre les problèmes sociaux et économiques ?	√	√	√

Source : auteur

A partir de ce tableau, nous pouvons nous apercevoir que nous retrouvons une partie des questions proposées dans notre cadre d'analyse.

Pour les trois cas, la réponse aux deux premières questions concernant les capitaux et les subventions, est négative.

En ce qui concerne l'existence des compétences et des autres ressources matérielles, comme la commune dispose de tacherons et des fabricants de briques parmi la population, les réponses à ces deux questions sont positives. Ainsi, même en sachant pertinemment qu'elle ne dispose pas des capitaux ni des subventions (cf. la capacité financière de la commune) nécessaires à la construction, la commune se lance quand même dans la construction et ce au nom de l'utilité publique : **il faut commencer la construction et chercher au fur et à mesure les financements nécessaires**. Ainsi, le potentiel financier de la commune de même que l'absence de capitaux ne constituent pas un obstacle à la mise en œuvre des investissements.

[63] Les questions cochées représentent les questions du cadre d'analyse qui se sont posées au sein de la commune. Une cellule grisée indique une réponse positive pour la question.

Ainsi, la question de l'apport de l'investissement par rapport à la commune (utilité publique, développement économique, exploitation du potentiel) est beaucoup plus décisive que la réponse aux autres questions de l'espace de choix binaire.

1.3. Un espace de modalité très flexible

Si nous avons défini la décision d'investissement pour nos trois cas à travers la mise en œuvre effective de l'investissement, il faut noter qu'une partie des réponses à l'espace de modalité a précédé la décision d'investissement. Il s'agit de la fixation du lieu, des partenaires éventuels et du moment opportun.

Tableau 36 : Espace de modalité

Questions dans le cadre d'analyse	Plan Communal de Développement	Mise en œuvre effective
Où investir ?	√	
Avec qui ?		√
Quand ?	√	√
Comment ?		√
Avec quels financements ?	√	√
Quel niveau d'investissement ?	√	
Quelle organisation pour gérer le nouvel équipement ?		

Source : auteur

Ainsi, le niveau d'investissement c'est-à-dire le coût de l'investissement de même que le moment priorisé par le comité de développement communal ont été défini dans le cadre de l'établissement du Plan Communal de Développement. Le partenaire financier a aussi été fixé au départ : Ministère auprès de la Présidence de la République chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire et jumelage pour la construction de l'hôtel de ville, ministère de l'éducation nationale pour le lycée et le Fonds d'Interventions pour le Développement pour le marché communal. Au final, la construction de l'hôtel de ville a été effectuée avec le ministère ainsi qu'avec les personnes originaires de la commune, la construction du marché hebdomadaire avec le Fonds de Développement Local et la construction du lycée se trouve encore sans financement et les fonds recueillis actuellement proviennent des fêtes organisées. On peut noter que les modalités fixées par le plan communal de développement sont avant tout des hypothèses, car mis à part la localisation des projets (et encore cela n'est pas vérifié dans l'ensemble des mini-cas étudiés), toutes les autres modalités n'ont pas été respectées.

Ainsi, les cas ont montré que les modalités de l'investissement sont très flexibles et peuvent même changer au cours du temps sans pour autant remettre en question le cœur stratégique.

Plus précisément, les modalités de mise en œuvre de l'investissement (la réponse à la question comment) ne sont pas encore définies dans la phase d'inscription des investissements dans le Plan Communal de Développement. Ce n'est que lors de la mise en œuvre effective que le maire et le conseil communal fixent cette modalité de mise en œuvre par le biais de la mise en place du comité de construction. C'est ce comité qui a la charge d'opérationnaliser l'investissement : organisation de la recherche des fonds, construction en régie comme dans le cas de la construction du lycée et de l'hôtel de ville.

Il faut également remarquer que la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova n'a pas de procédure figée. En témoigne le cas du marché hebdomadaire où la commune a abandonné la mise en place du comité de construction et le choix de la construction en régie pour suivre le code des marchés publics. Rappelons qu'en cours de route, les modalités ayant changé, passant d'une construction en régie à un appel d'offres public. Un résultat qui confirme les dires de Pellegrin (2005) comme quoi les co-financeurs du patrimoine, apporteurs de ressources, tels que l'État, vont exercer des pressions sur les communes afin d'imposer leurs expertises, imposer des normes et des procédures légales.

Le cas de la construction du lycée de la commune rurale de Mahabo (en rapport avec le cas de l'espace artisanal) confirme cette flexibilité de l'espace de modalité et plus précisément de la localisation de l'investissement. Ainsi, la localisation de la construction du lycée a été modifiée pour permettre la validation du projet de construction de l'espace artisanal. Pour l'usage du terrain, nous avons une substitution d'un service public à un autre, un choix qu'il a fallu justifier par la suite par rapport aux éléments de l'espace de légitimité. Cette situation amène à confirmer les écrits de Damart (2003) sur le fait que les décisions publiques sont une démarche synoptique d'ajustement continuelle des décisions initiales, pour notre cas, la fixation des modalités de l'investissement. Nous reviendrons sur cet espace de légitimité ultérieurement.

1.4. Espace de légitimité : la communication et la légitimité du projet comme facteur de réussite

Pezet (2002) affirme que l'espace de légitimité s'inscrit dans une problématique institutionnelle selon laquelle l'entreprise s'adapte à son environnement, à ses mythes ou à ses idéologies, en construisant sa légitimité. C'est cet espace qui rend compte de l'aspect contextualisé de la décision d'investissement. Cette idée est aussi valable pour les entités publiques. Néanmoins, pour les groupes de cas susmentionnés, l'adhésion quant à l'existence

de cet espace de légitimité renvoi à trois questions : quelles entités constituent l'espace de légitimité des communes ? Quel est l'influence potentielle de ces entités sur les décisions d'investissements ? Comment les communes communiquent avec ces entités et justifient leurs décisions ?

1.4.1 Les éléments constitutifs de l'espace de légitimité

La première question renvoi aux entités qui forment cet espace de légitimité. Ainsi, pour le cas de la construction de l'hôtel de ville, nous retrouvons :

- au titre des partenaires financiers : le ministère auprès de la présidence de la République chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, les personnes originaires de la communes appelés les *« zanaka ampielezana »* ainsi que la population et les relations de la commune. Ces trois derniers acteurs sont conviés aux fêtes organisées par la commune. Cela rappelle l'assertion de Portal (2002, p. 17) selon laquelle « c'est par l'adhésion des populations que les collectivités tiennent, in fine, l'essentiel de leurs marges de manœuvres financières » ;
- au titre des partenaires : la population qui participe en tant que tâcherons et qui fournit certains matériaux (ciment, brique, etc.) ;
- au titre des institutions : les organismes de contrôles ;
- au titre de l'opinion : la population.

Pour la construction du lycée, au stade actuel, nous retrouvons les personnes originaires de la commune de même que la population et les partenaires de la commune au titre des partenaires financiers. Au titre de partenaire, nous retrouvons l'Amicale des étudiants de l'INSCAE.

Dans le cadre de la construction du marché hebdomadaire, nous retrouvons au titre des partenaires financiers le Fonds de Développement Local.

1.4.2 Les communications à l'endroit des éléments de l'espace de légitimité

Dans la modalité d'investissement de la commune rurale d'Ambohimanga Rova, deux cas de figures peuvent être distingués : l'existence de financement au préalable et la non existence de financement au préalable.

Dans le cadre des investissements qui n'ont pas de financement préalable, la légitimité du projet tient une place importante. L'engagement des travaux est basé sur la notion d'intérêt public. Dans ce cas, sans que la commune ait en totalité à disposition les fonds nécessaires, elle commence directement les travaux. Pour cela elle met en place le comité de construction. Ce comité va organiser des fêtes pour lever des fonds. Par exemple, pour la construction du futur lycée, deux fêtes ont été organisées.

Il est aussi arrivé que la commune demande des financements ou contrepartie en nature à la population : du sable, des briques en terre cuite, etc. Ce n'est qu'en cours de route que la commune se met à rechercher d'autres sources de financement. Par exemple, pour la construction du collège, elle a fait appel au ministère de l'éducation nationale.

Il est donc nécessaire de trouver l'adhésion de tous que ce soit à travers les fêtes ou à travers les apports en nature et pour cela de communiquer l'importance de l'investissement aux différentes parties concernées. Mais comment cela s'opère-t-il ? Avec quels dispositifs de gestion ? Normalement, ce rôle doit revenir aux instruments de décision d'investir. Pezet (2002) affirme qu'un instrument de décision d'investir peut avoir une fonction rhétorique c'est-à-dire « précède ou prolonge la décision d'investir par une activité de communication. Convaincre différents publics de la nécessité et de la légitimité de l'investissement incombe aux instruments, dans l'organisation et en dehors, sur des questions comme celles de l'emploi ou de l'environnement ». Cependant, nous n'avons pas trouvé de communication formelle à l'encontre du public visé. Pour les deux fêtes par exemple, des communications informelles ont été observées et les ventes de billets se font à travers les relations et les réseaux. Nous avons assisté à cette forme de communication lors de notre passage dans la commune.

Encadré 32 : Argumentaire pour l'achat de billet

Vous avez des enfants qui vont aller à la commune de Sabotsy-Namehana[64] pour étudier. Vous allez dépenser combien d'argent par jour pour le bus et il peut arriver qu'il y ait des accidents en route comme l'autre fois, c'est pourquoi je suis décidé à participer et à acheter des billets.

Source : Secrétaire particulière du maire (2011)

Nous avons aussi assisté à la discussion entre le président de l'amicale des étudiants de l'INSCAE et le maire afin d'effectuer une levée de fonds pour la construction du lycée.

Encadré 33 : Argumentaire à l'encontre d'un partenaire

Vous les étudiants, dans le cadre de vos cours, vous effectuez des bénévolats. Vous aidez des orphelinats, des écoles… je me dis pourquoi ne pas vous impliquer dans notre projet et ce sera un projet commun entre l'INSCAE et la commune.

Source : discussion avec le maire (2012)

Dans ce cas, la commune n'a pas eu recours à un marché public, la construction a été gérée par le comité. Comme mentionné précédemment, le fonctionnement de ces comités extrabudgétaires occasionne des risques contrebalancés par des mécanismes de confiance. Pour le conseiller d'Ambohimanga Rova, président du comité de construction du lycée, la confiance est même la base de ce mécanisme sinon les travaux ne pourront pas arriver à terme. Néanmoins, cette confiance doit être entretenue via par exemple des reporting.

1.4.3 L'influence des éléments de l'espace de légitimité sur les décisions

Pour le cas de la construction de l'hôtel de ville, nous n'avons constaté aucune influence venant de l'espace de légitimité malgré le fait qu'un des partenaires financiers est le ministère auprès de la présidence de la République chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.

Pour le cas de la construction du marché, il y a eu l'influence du Fonds de Développement Local quant à la modalité de mise en œuvre ou d'opérationnalisation de l'investissement : le recours au code des marchés publics.

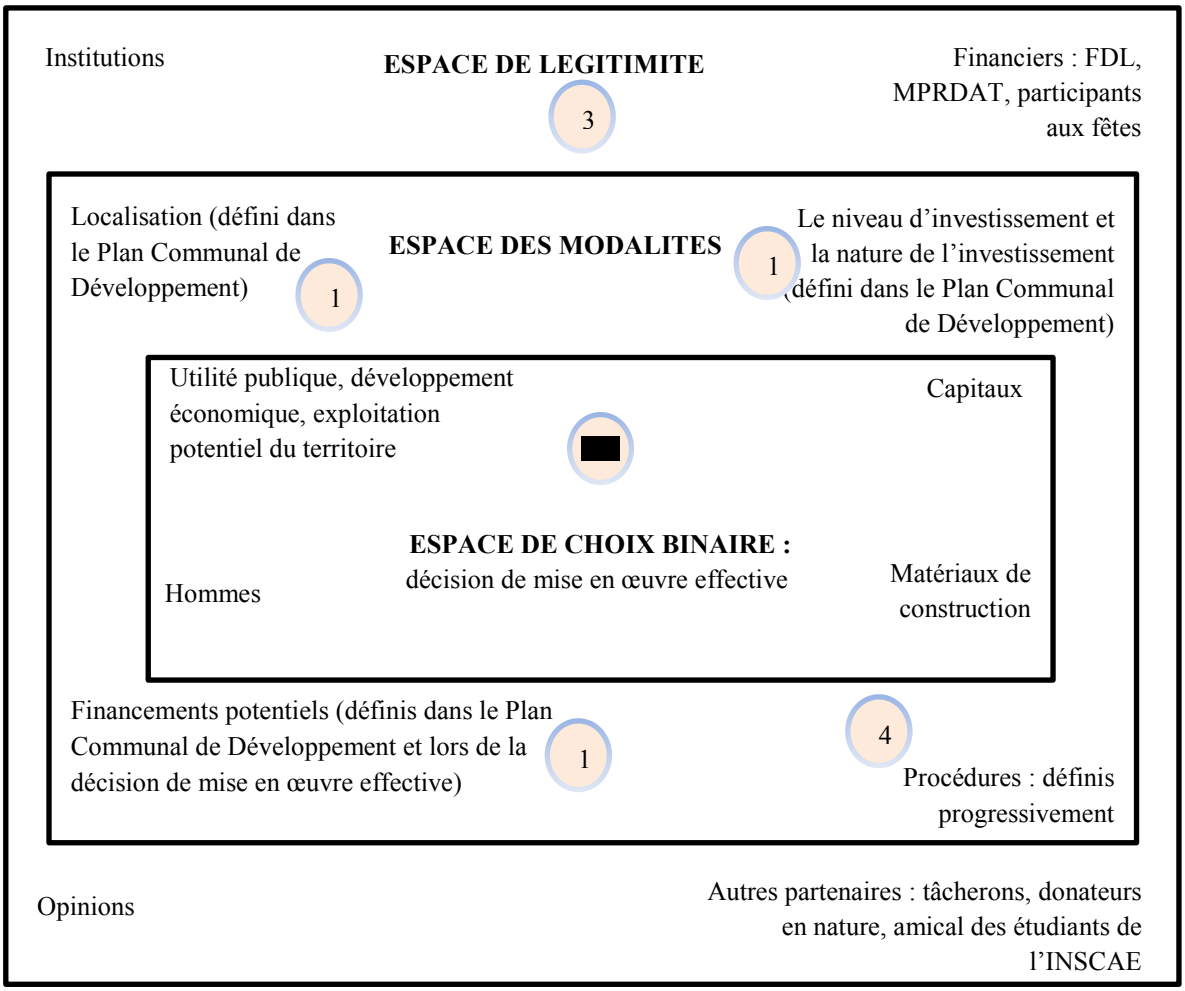
La comparaison de ces deux cas amène à se poser une question quant aux poids respectifs des partenaires par rapport à cet espace de modalité. En effet, ces deux cas a mis en évidence une différence d'influence entre le ministère auprès de la présidence chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire et le Fonds de développement local en terme de modalités d'investissement.

Une tentative d'influence est aussi retrouvée pour la construction du lycée. En effet, ceux qui ont déjà participé à la première levée de fonds de fonds (qui ont permis de collecter 8 000 000 d'Ariary) refusent de participer à nouveau pour la prochaine levée de fonds si la commune n'effectue pas de rapport quant à l'utilisation effective des fonds. Ayant peur que les fonds ne

soient détournés à terme, ils ont demandé à la commune par l'intermédiaire des étudiants de l'INSCAE de réaliser d'abord la pose de la première pierre.

A la suite de cette présentation et analyse, nous avançons le schéma suivant pour représenter les trois espaces de décision d'investissement dans le cadre de nos trois cas.

Schéma 39 : Démarche de décision d'investissement



Source : auteur en s'inspirant de Pezet (2000b, 2002)

Par comparaison au modèle original de Pezet (2000b, 2002), il peut être affirmé qu'il existe une différence par rapport à l'émergence de la prise de décision. Dans le cas normal, l'enchaînement de la prise de décision se constitue comme suit :

- phase 1 : espace de choix binaire ;
- phase 2 : fixation des modalités ;
- phase 3 : communication sur l'investissement.

Il faut signaler que dans le cadre de l'analyse de Pezet[65], l'émergence de l'investissement ne représente pas la décision d'investissement proprement dite mais précède la prise de décision.

Dans notre cas, l'enchaînement de la prise de décision est la suivante :

- phase 1 : la définition d'une partie des modalités dans le Plan Communal de Développement ;
- phase 2 : espace de choix binaire incarné par la décision de mise en œuvre effective ;
- phase 3 : la communication du projet pour recueillir des financements ;
- phase 4 : la définition progressive des autres modalités.

De ce fait, le cas confirme l'existence des trois espaces de décision d'investissement mais l'enchaînement des espaces est différent du modèle original de Pezet.

Si dans le cadre de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova, la question du financement ne constitue pas un blocage pour la décision d'investissement et pour commencer la construction, la communication de l'investissement est indispensable pour l'achèvement du projet de construction. Ainsi, l'espace de modalité est vraiment important dû au fait du faible potentiel fiscal et financier de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova qui rappelons-le est environ de 1 euro.

Une différence par rapport au modèle original de Pezet peut également s'observer au niveau de l'émergence de l'investissement. Si normalement, l'émergence de l'investissement précède la décision proprement dite, dans notre cas l'émergence de l'investissement est allé de pair avec la définition d'une partie des éléments de l'espace de modalités. Ainsi, la définition de l'espace de modalité précède la décision proprement dite. Ce qui est assez paradoxale.

§ 2. Cas des investissements dont les communes sont les partenaires (Espace artisanal et Village artisanal)

Pour ces investissements, nous avons vu que les décisions initiales sont l'œuvre de l'association EFA 2 pour l'espace artisanal et d'un investisseur étranger pour le complexe touristique. Tout comme pour le premier groupe de cas susmentionné, nous allons étudier

[65]Dans son article de 2009, Pezet parle de trois moments dans le choix d'investissement : la construction du contexte dans lequel le processus d'investissement va se dérouler, l'émergence de l'investissement et la décision proprement dite. Pour notre part, nous pensons que la décision d'investissement proprement dite concerne les trois espaces (binaire, modalité, légitimité) et l'émergence précède donc la décision proprement dite.

respectivement l'émergence de l'investissement, l'espace de choix binaire, l'espace de modalité et l'espace de légitimité.

2.1. Emergence de l'investissement et espace de choix binaire

Pour les deux cas, l'émergence de l'idée d'investissement s'effectue au sein de l'ONG et de l'investisseur étranger. Ainsi, il s'agit d'une émergence à l'extérieur de la commune : un investissement privé rentrant dans le périmètre de la commune.

Pour l'espace de choix binaire, notre étude n'ayant pas porté sur l'entreprise et l'ONG mais sur les communes, nous ne pouvons pas établir les questions qui se sont posées lors du choix binaire.

2.2. Espace des modalités

Pour l'espace artisanal, les réponses aux questions de l'espace des modalités ont été déterminées avant la demande d'acceptation et de validation adressée à la commune, et cet espace de modalité n'a pas évolué après validation du projet par la commune.

Tableau 37 : Espace des modalités : les questions qui se sont posées auprès de l'investisseur

	Association EFA II	Investisseur étranger
Où investir ?	Antanentilava	Imanja
Avec qui ?	Bazars sans frontière	Partenaires
Avec quels financements ?	√	√
Quand ?	√	√
Comment ?	√	√
Quel niveau d'investissement ?	√	√
Quelle organisation va gérer le nouvel équipement ?	Association locale	Gestion normal
Modalités ?	Cession à titre définitive	Cession à titre définitive puis option pour un bail

Source : auteur

Le tableau ci-dessus considère les questions qui se sont posées probablement au niveau des investisseurs. Pour le cas du complexe touristique, une partie des modalités a évolué : le niveau d'investissement et les modalités. En effet, la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova a demandé à l'investisseur étranger de construire des terrains de sport. Par la suite, au

lieu d'une cession à titre définitive, la commune a décidé d'un bail emphytéotique d'une durée de 20 ans.

2.3. La commune comme un élément de l'espace de légitimité

Dans ces deux cas, nous avons vu que la commune est devenue le partenaire des porteurs du projet. Si l'on se place du côté de l'association et de l'investisseur étranger, la commune fait partie des éléments de l'espace de légitimité qu'il faut convaincre aux mêmes titres que leurs partenaires financiers respectifs (Bazars sans frontières pour l'association EFA 2 et les financiers potentiels pour l'investisseur étranger). Dans l'espace de légitimité de ces deux acteurs, nous pouvons aussi retrouver les autres partenaires, l'opinion publique ainsi que les institutions (ex : l'administration publique).

Pour la commune, la validation de ces deux projets dépend des retours sur investissement indirects que les deux communes pourraient retirer. Dans ce cadre, l'octroi des terrains aux deux entités privées peut aussi constituer un investissement pour la commune dans le sens de Pezet (2009). En effet, Pezet (2009) définit l'investissement comme « un processus qui aboutit à une consommation de ressource (monétaire ou non) et qui incorpore un gain potentiel futur, qui peut être financier, économique, social, politique, culturel ou symbolique ». Dans les deux cas, il y a une consommation de ressources non financières (les terrains) en vue d'avoir des retours sur investissements indirects.

2.4. Les communes comme un élément influençant l'espace de modalité

Dans le cadre du partenariat des communes avec les apporteurs du projet, dans les deux cas, nous avons vu que les communes ne sont pas des acteurs passifs qui ne font que valider le projet.

Dans le cas du complexe touristique, l'intervention de la commune sur l'espace des modalités s'effectue à plusieurs niveaux :

- sur la condition juridique d'attribution du terrain : la préférence pour un bail d'une durée de 20 ans ;
- sur l'ensemble du projet en demandant à l'investisseur de construire des terrains de sport en parallèle au complexe touristique. De cette manière, la taille du projet se trouve modifiée ;

- sur la gestion future : la nature des emplois.

Dans le cas de l'espace artisanal, la commune rurale de Mahabo veut influer aussi la gestion de la future infrastructure en demandant à ce que les habitants de la commune soient prioritaires lors du recrutement des employés.

Encadré 34 : Demandes du conseil communal de Mahabo

Nous avons une requête : il faut que vous regardiez d'abord du côté de Mahabo pour l'embauche, si vous ne trouvez pas des gens à la hauteur ou au niveau, ce n'est que là que vous irez voir à l'extérieur de la commune.

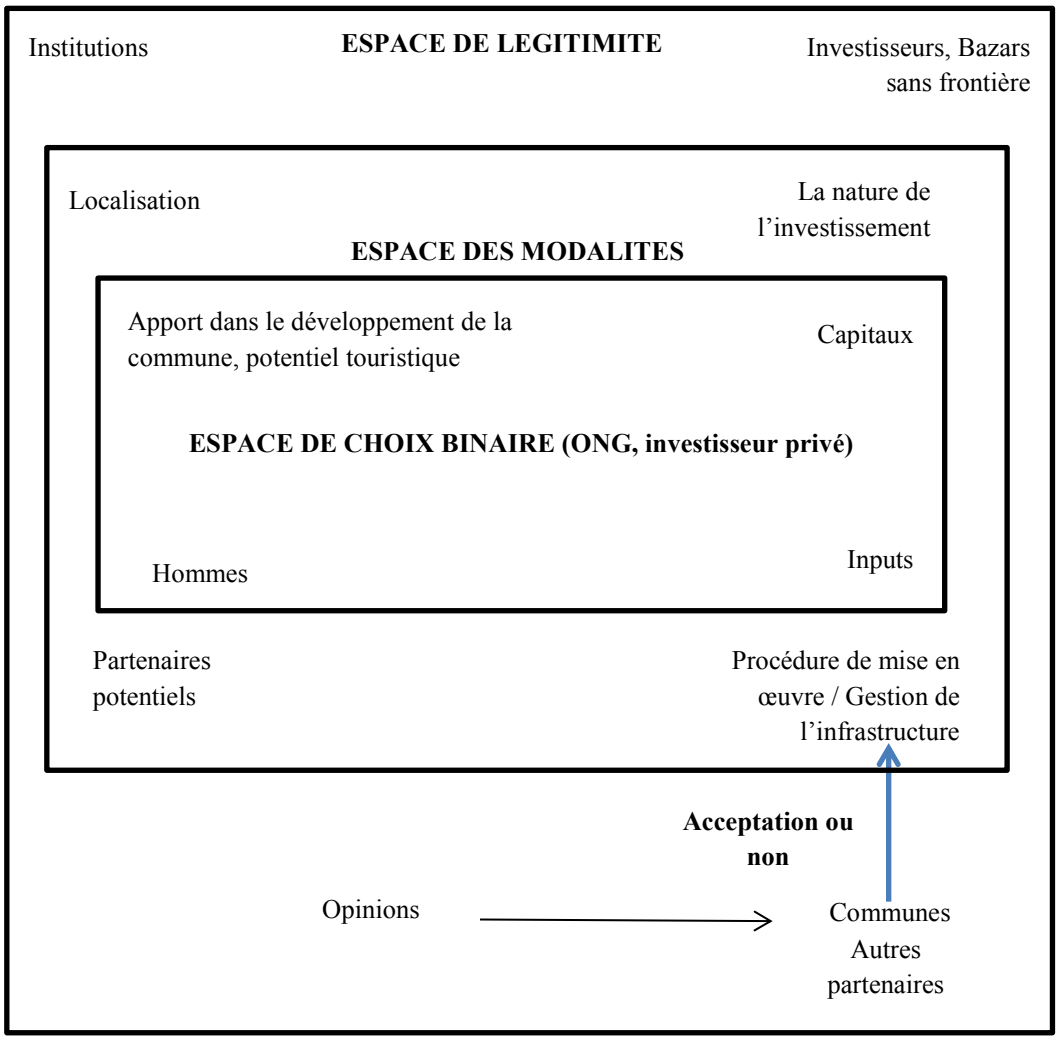
Source : réunion conseil communal Mahabo (2011)

Les interactions de la commune et des apporteurs du projet sont présentés dans le schéma suivant. Ainsi, si l'espace de choix binaire reste encore l'exclusivité de l'ONG ou du privé, la mise en œuvre effective nécessite la validation de ce choix par la commune.

Si la définition finale des modalités revient encore à l'investisseur privé, la commune cherche à influencer cet espace pour pouvoir tirer parti de l'investissement.

Compte tenu de toutes ces remarques, le modèle de Pezet (2000b, 2002) peut être adapté de la manière suivante.

Schéma 40 : Démarche de décision d'investissement



Source : auteur en s'inspirant de Pezet (2000b, 2002)

Par rapport à ce schéma, nous voulons mettre l'accent sur l'espace de légitimité et le lien entre les communes et l'opinions. Etant donné que les communes sont un élément de l'espace de légitimité, elles influent à travers leurs décisions sur les deux autres espaces. Cependant, les décideurs au niveau des communes sont contextuellement rationnels et sont par conséquent influencés par l'opinion et les institutions. Le respect de l'opinion étant primordial dans le marché formé par l'arène politique, postulat de la théorie des choix publics (Zafirovski, 2001). De ce fait d'une manière indirecte, la population influence elle aussi l'espace de choix binaire et l'espace de légitimité. Une question se pose alors sur l'élément qui influera beaucoup plus les décideurs : les institutions (par exemple les règlementations) ou la population c'est-à-dire l'opinion ? De futures études permettront de répondre à cette question, néanmoins compte tenu de l'ambiguïté du suivi des procédures règlementaires vue dans la section précédente, l'opinion semble a priori plus dominante.

L'analyse des cinq cas à travers le modèle de Pezet (2000b, 2002) a montré le positionnement de la commune d'un espace à un autre : décideur principal de l'espace de choix binaire et des modalités dans le premier groupe de cas, elle sont passées à une entité de l'espace de légitimité dans le second groupe de cas où elles sont en charge de l'acceptation et de la validation de l'investissement. Néanmoins, peu importe sa place, les décisions des communes se basent souvent sur un facteur commun : le besoin de la population.

Ces cas confortent l'idée que la décision d'investissement s'opère au sein d'un environnement où interviennent plusieurs acteurs qui peuvent avoir des influences plus ou moins directes et plus ou moins importantes suivant les cas. Ainsi, pour comprendre une décision, il faut la restituer dans le contexte où elle est prise comme pour la décision d'affectation de la construction du lycée de la commune rurale de Mahabo pour saisir l'opportunité offerte par l'association EFA 2 ou de la fixation des modalités des accords avec l'investisseur étranger pour la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova par souci de légitimité de la décision (les citoyens risquant de sanctionner les décisions non légitimes).

Dans le premier groupe de cas, il a été vu que la décision d'inscription dans le cadre du Plan Communal de Développement se base sur des informations monographiques de la commune mais aussi sur les diagnostics participatifs tandis que la décision d'investissement proprement dite a été prise suivant l'appréciation des maires et des conseils communaux quant aux besoins principaux des citoyens.

Dans le deuxième groupe de cas, la décision d'acceptation et de validation de l'investissement porté par l'association EFA 2 et l'investisseur étranger se base sur l'appréciation aussi des maires et conseillers communaux « sans l'utilisation d'instrument d'évaluation » (Pezet, 2000a). Compte tenu de la manière dont les communes prennent les décisions et les logiques en actions, il y a lieu de s'interroger sur la place potentielle des techniques de gestion du patrimoine. Il faut signaler que lorsque nous parlons de la place d'un instrument de gestion du patrimoine, nous faisons référence à la notion de « fonctions d'usage » (Pezet, 2000a) des instruments de gestion qui comprend : la fonction politique, la fonction culturelle et la fonction rhétorique dont l'importance peut varier selon la situation. Viennent aussi une deuxième question : est-ce que les instruments sont les mêmes suivant la place occupée par la commune au sein des trois espaces de décision d'investissement ?

Dans le cadre d'une décision d'investissement, la fonction politique fait référence à l'utilité de l'instrument pour catalyser et manifester l'accord entre les différents participants dans la décision. La deuxième fonction, culturelle, est nécessaire pour la gestion de la connaissance qui va servir de base pour la comparaison d'un investissement avec un autre ou avec des normes existantes. Cette comparaison peut s'effectuer dans le temps et dans l'espace. Un instrument de décision d'investissement adopte une fonction rhétorique lorsqu'il est nécessaire afin de convaincre de la nécessité et de la légitimité de l'investissement. Une communication pouvant s'effectuer soit en amont soit en aval de la décision d'investissement.

Dans le cas où la commune est l'acteur principal de l'espace de choix binaire et l'espace des modalités, comme la légitimité tient une place importante pour la réussite du projet d'investissement, il est nécessaire pour la commune de légitimer sa décision mais aussi d'animer in fine les différents partenaires. Pour cela, la commune doit disposer d'un outil remplissant la fonction rhétorique ou outil d'animation dans le sens de (Santo et Verrier, 2007). C'est le rôle que pourrait jouer les instruments de planification et d'analyse dans la chaîne instrumentale de gestion patrimoniale vue dans la première partie de la thèse :

- les instruments de planification pour communiquer avec les partenaires ;
- les instruments d'analyse pour monter la rationalité des décisions.

L'outil actuel au niveau des communes, le Plan Communal de Développement, tout en remplissant selon nous une fonction politique assume déjà cette fonction rhétorique. Précédant la décision d'investissement proprement dite, le Plan Communal de Développement rempli une fonction politique dans le sens où c'est une manifestation des accords entre la population (participants des diagnostics participatifs). C'est à cet effet que nous le désignons comme la rencontre entre les aspirations populaires et les visions de développement des dirigeants des communes. Le Plan Communal de Développement prend aussi en charge la fonction rhétorique en tant que moyen permettant de communiquer aux différents bailleurs de fonds des visions stratégiques de la commune et constitue à cet effet un instrument de recherche de financement. Néanmoins, les cas montrent que les bailleurs ne représentent pas les partenaires de la commune. L'adhésion des bailleurs et des partenaires est d'autant plus importante au vu des potentiels fiscaux et financiers des communes, ce qui fait que les ressources et la capacité de financement des communes dépendent de leurs capacités à convaincre les bailleurs de fonds. Ainsi, nous rejoignons Scott (cité par Carpenter et Feroz, 2001) en affirmant que les acteurs au niveau des communes doivent agir dans le but

d'augmenter la légitimité de leurs décisions indispensables pour obtenir les ressources et améliorer capacité de survie des communes. Dans le cadre des outils de gestion comptable, « les outils sont construits et utilisés car ils permettent de légitimer des décisions ou de faire adhérer les différentes parties prenantes d'une organisation à un projet de développement stratégique » (Chalayer Rouchon, et al., 2006).

Pour le cas où les communes font partie de l'espace de légitimité, il faut un outil permettant de prendre des décisions mais aussi permettant de négocier avec l'investisseur afin d'avoir le maximum de retour sur investissement. C'est là que pourrait intervenir la question de la valeur du bien permettant de négocier avec les investisseurs tels que l'association EFA 2 et l'investisseur étranger. Il faut donc un instrument assumant la fonction rhétorique. Néanmoins, il est question aussi dans nos cas de l'opinion publique (spécifiquement pour la fixation de la durée du bail à 20 ans et pour la préférence pour les avantages en nature). Un instrument permet aussi selon nous de justifier les décisions et d'expliquer les aboutissements des accords avec la population. Ainsi, même en collectant des fonds, les conseillers peuvent utiliser un instrument qui permettra de communiquer leurs décisions à la population. A cet effet, ce sont les instruments de reporting de la chaîne instrumentale de gestion patrimoniale qui peuvent assumer en premier lieu ce rôle. Ceci rappelle la vision des outils de gestion comme moyens permettant de reconquérir la confiance des citoyens (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2009).

Ainsi, peu importe la place des communes dans les trois espaces du choix d'investissement, il leur faut des instruments différents mais qui remplissent surtout une fonction rhétorique.

Pour conclure, trois points peuvent être retirés auprès de nos deux terrains d'étude :

- l'adoption et l'utilisation des outils sont une manière de se légitimer par rapport aux bailleurs ;
- l'outil est un moyen de négociation avec les bailleurs ;
- l'outil est un moyen de négociation avec les politiciens.

Par rapport à la relation avec les bailleurs, l'idée de rechercher un instrument rationnel pouvant être utilisé afin de convaincre les partenaires financiers que la commune est déjà dans une logique de gestion rationnelle. Cet élément entre donc dans l'espace de légitimité et va

permettre à la commune *in fine* d'avoir les ressources nécessaires pour ses projets de développement.

Toujours par rapport à cette relation avec les bailleurs, il faut remarquer que les bailleurs de fonds ont défini au préalable les projets qu'ils veulent financer et imposent de ce fait leurs visions aux communes et cela peut dans certains cas ne pas correspondre aux priorités fixées par la commune. Ainsi, un outil de négociation permettrait de devancer les bailleurs et de changer la destination du financement vers un projet plus vital pour la population.

Pour les élus, l'instrument doit pouvoir remplir la fonction politique énoncée auparavant : permettre de trouver des accords dans le cas de divergences entre l'exécutif (le maire) et les conseillers communaux. Néanmoins, il faut signaler que l'instrument pourrait aussi jouer un rôle dans les relations entre les acteurs des communes et les politiciens au niveau de l'Etat central. A Madagascar, la décision d'investissement ou plus précisément d'octroi de financement à une entité décentralisée peut relever d'un acte politique. Parfois, la décision est prise de manière imprévue par le chef d'Etat dont l'objectif poursuivi est de réaliser une action lui permettant d'accroître sa visibilité électorale, ce qui constitue un acte à valeur ajoutée électorale (Pellegrin, 2005). A cet effet si le maire n'est pas membre du parti politique du président, sa commune ne bénéficiera probablement jamais de ce genre de décision instantanée. D'où la nécessité d'avoir un outil qui permettrait de convaincre malgré tout les politiciens.

A travers l'analyse des logiques décisionnelles, nous nous sommes intéressé à la gestion active du patrimoine (cf. chapitre II, partie I) pour nous interroger par la suite sur la place potentielle des outils de gestion dans ce processus de prise de décision dans le cadre de la gestion active. Les résultats nous rappellent une affirmation de Chatelain-Ponroy et al. (2008, p. 113) qui remet en cause « la vision réductrice des instruments de quantification, souvent présentés comme des moyens de rationalisation de la gestion publique et de démocratisation de l'action publique ». Dans cette optique, pour appuyer notre thèse, il serait intéressant pour de futures études de constater et d'étudier si un « détournement » des instruments qui forment la chaîne instrumentale de gestion patrimoniale s'observe. En effet, si dans la vie quotidienne,

un coupe-pâte peut être transformé en racloir[66], pourquoi en serait-il différent pour les instruments de gestion ?

Synthèse chapitre II

Parti de notre cadre d'analyse des décisions d'investissement, nous avons mis en exergue dans la première section le contexte dans lequel ces décisions sont prises et où évoluent nos deux communes d'intervention : la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et la commune rurale de Mahabo. Ce contexte est surtout marqué :

- au niveau de l'environnement par la crise politique que traverse actuellement Madagascar qui a des impacts sur les ressources disponibles au sein de l'administration publique afin de procéder à des investissements ;
- au niveau des communes, par un faible potentiel fiscal et financier.

Dans la deuxième section, nous avons analysé la prise de décision patrimoniale au niveau de la commune. A cet effet, nous avons vu trois types de décisions : trois cas de décision d'investissement, un cas de décision d'allocation de terrain à des acteurs privés et un cas de fixation de tarifs dans l'usage de locaux commerciaux. Le cadre d'analyse des décisions stratégiques a permis de dresser une monographie des décisions patrimoniales de chaque cas.

La dernière section, axée sur l'analyse des cas de décision d'investissement et d'allocation de terrain, a permis à l'aide du modèle de Pezet (2000b, 2002) de mettre en évidence :

- que chaque décision d'investissement, bien que rendant compte de l'existence des trois espaces de choix (binaire, modalités, légitimation), s'enchaînent d'une manière différente du modèle original de Pezet (fixation d'une partie des modalités de l'investissement, décision de mise en œuvre effective, communication de l'investissement, définition progressive des autres modalités) ;
- la flexibilité de l'espace de modalités correspondant plus à une démarche synoptique qu'à une démarche linéaire de décision d'investissement ;
- une place importante des partenaires dans un contexte de manque de ressource, un manque de ressource qui a une double conséquence. Premièrement, il contraint la commune d'Ambohimanga Rova à l'usage de mécanismes divers même si c'est à

[66] Source : http://www.metabricoleur.com/t3019-outil-detourne#45103

l'encontre des principes budgétaires généralement admis. Deuxièmement, il induit une prédominance des aspects de légitimité de la décision dans l'optique de recueillir plus de ressources.

Le chapitre débouche sur cette conclusion : dans le contexte de manque de ressource où la légitimité prime, les instruments de gestion du patrimoine peuvent constituer des instruments privilégiés pour la communication et la négociation avec les éléments de l'espace de légitimité. Une « fonction latente » (Chatelain-Ponroy, et al., 2008) qui n'a pas été mise en exergue par la littérature sur la gestion patrimoniale (chapitre II, partie I).

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE

Notre intervention sur les deux terrains a été guidée au départ par l'idée de mettre en place un système de gestion patrimoniale. La démarche de recherche retenue consistait en premier lieu à faire une revue de la littérature sur la gestion du patrimoine, réalisée dans la première partie de la thèse, puis à analyser les systèmes existants que ce soit à l'étranger ou à Madagascar. A partir de cette revue de la littérature, nous avons mis en évidence deux variantes de la gestion patrimoniale : la gestion passive et la gestion active correspondant respectivement à la comptabilisation des immobilisations et à la prise de décisions. La gestion du patrimoine en tant que prise de décisions mobilise un certain nombre d'outils qui forment en tout la chaîne de gestion patrimoniale. A partir de là, nous avons décidé d'étudier successivement les deux formes de gestion patrimoniale (active et passive) qui forment par la suite les deux volets de notre recherche.

Cette distinction entre la gestion passive et la gestion active du patrimoine a guidé notre méthodologie d'investigation et le choix des deux communes d'intervention : le choix d'une méthode permettant une immersion au niveau des terrains d'étude. Par conséquent, il a été nécessaire de retenir des terrains d'étude où cette opportunité de coopération peut être trouvée mais présentant néanmoins une certaine différence pour l'enrichissement de l'étude de la gestion active du patrimoine à travers des comparaisons.

Dans cette optique, la recherche-intervention a été trouvée comme étant la méthode la plus adaptée et le choix d'une commune rurale ainsi que d'une commune suburbaine a trouvé son sens.

Le cadre méthodologique ainsi défini, la deuxième partie de la thèse s'est alors enchaînée sur l'analyse de la manière dont les décisions se prennent en pratique au niveau des communes malgaches. Ceci s'est traduit par l'étude des logiques décisionnelles qui constituent le deuxième volet de notre recherche.

L'intervention au niveau des deux communes a permis de répondre à notre questionnement sur les logiques en action et d'en déduire la place potentielle des éléments constitutifs de la chaîne de gestion patrimoniale : **un instrument uniquement d'objectivation de la décision ou un instrument de légitimation ?** En outre, elle a aussi permis de confirmer en partie nos deux cadres d'analyse : le modèle de Pezet (2000b, 2002) et le modèle de décisions stratégiques. Néanmoins, d'autres études sont nécessaires pour les confirmer totalement à

l'exemple du lien entre la prise de décision et le contexte organisationnel ou avec le cadre règlementaire.

Pour conclure cette deuxième partie, nous souhaitons revenir sur les logiques en action au niveau des deux communes.

Les logiques en action

Les cas ont permis de constater l'existence de plusieurs logiques qui animent les décideurs au niveau des communes malgaches. Il peut alors être affirmé que ces acteurs sont tiraillés entre plusieurs rationalités : une rationalité techno-économique afférente au développement de leurs communes, une rationalité sociale afférente aux besoins de la population et une rationalité politique.

Si la rationalité techno-économique et sociale va de pair avec leur fonction d'élu, la rationalité politique, est à la fois contrainte par l'environnement (surtout par le manque de ressources) et par leurs propres intérêts (par exemple, en prévision des futures élections). Par conséquent, les décideurs doivent jongler entre plusieurs contraintes :

- la prise en compte des besoins de la population ;
- les contraintes venant des bailleurs ; des investisseurs ; de l'État ou autres partenaires ;
- le respect des cadres règlementaires ;
- l'opinion publique.

Pour l'illustrer, nous retiendrons l'exemple de l'utilisation des mécanismes extrabudgétaires qui manifestent la volonté des communes de « construire même dans l'illégalité **».** La rationalité politique est alors ici indispensable pour la survie de la commune car assurant sa légitimité par rapport aux partenaires.

Cette rationalité politique a des impacts sur les outils demandés par les communes : véhiculer l'image d'une commune pratiquant des décisions rationnelles afin de convaincre les bailleurs.

Si la légitimité est un élément indispensable pour les deux communes malgaches, **est-ce qu'il est alors impossible de concilier objectivité de la décision et légitimité ?** Nous pensons que cela est possible et c'est dans cette optique que les recommandations adressées aux communes se sont basées sur deux points :

- l'utilisation d'indicateurs afin de hiérarchiser les priorités dans la mise en œuvre effective des projets d'investissements, ceci dans le but de concilier une logique politique et managériale : convaincre des bailleurs et objectiver la prise de décision ;
- l'usage de méthode pour fixer le loyer des baux emphytéotiques et autres alloués par les communes. Une recommandation jugée par les communes comme pouvant être une base de négociation avec les investisseurs potentiels.

Encadré 35 : Exemple d'avis sur l'outil de fixation de loyers des baux

Cette méthode pourrait nous être utile dans les cas où des investisseurs arriveront. Oui nous pouvons l'utiliser. Néanmoins, la base c'est la négociation.

Source : entretien avec le président du conseil communal Mahabo (2012)

Ces recommandations sont détaillées ci-après.

Les recommandations

Recommandation sur l'usage d'indicateurs

L'usage des indicateurs en gestion afin de prendre des décisions n'est pas une chose nouvelle. Nous pouvons l'attribuer principalement au contrôle de gestion. Les indicateurs peuvent être utilisés de deux manières : à titre de mesure a priori et à titre de mesure a posteriori.

Dans le cadre de mesure a posteriori, les indicateurs sont généralement utilisés pour mesurer et suivre la performance. Une des applications de cette approche de gestion dans l'administration publique est l'évaluation ex post des politiques publiques. D'après Gibert (2003, p. 259), « la première interrogation de l'évaluation ex post de la politique publique est de déterminer la capacité qu'a ou n'a pas une politique publique à atteindre les objectifs qu'on lui avait fixés ». Ainsi pour cet auteur, « évaluer ex post une politique publique c'est partir de l'observation de fait, de l'estimation des résultats qui lui sont imputables, pour en inférer le degré de validité de la théorie qu'elle a incarnée, c'est-à-dire la chaîne de relation hypothétique de cause à effet qui la sous-tend » (ibid., p. 262). Pour le cas de Madagascar, un exemple d'utilisation d'indicateurs dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques peut être retrouvé dans le *Madagascar Action Plan*.

Notre recherche se focalise exclusivement sur les décisions d'investissement, donc sur l'évaluation a priori et non l'évaluation ex post des politiques publiques. Néanmoins, tout

comme les indicateurs de pilotage, les indicateurs proposés aux communes peuvent constituer « une aide à la prise de décision » (Travaillé et Marsal, 2006, p. 2).

Tableau 38 : Indicateurs en matière de décision d'investissement

Type d'investissement	Indicateurs
Distribution et épuration d'eau	- Nombre d'habitants ayant de l'eau potable - Existence de borne-fontaine par quartiers/nombre de quartiers ayant des bornes fontaines - Nombre de bornes fontaines par quartiers - Borne-fontaine à proximité d'EPP/CEG/centre de santé - Nombre d'habitants desservis par le nouveau projet
Transports	- L'arrêt de taxi-brousse le plus proche - Quartiers desservis par les taxis-brousses - Moyen de transport autre
Formation scolaire	- Existence d'école privée - Le km parcouru par les étudiants pour trouver des écoles/éloignement géographique - Taux d'achèvement - Taux de scolarisation - Taux de redoublement - Enseignant multigrade - Enseignant Fram[67] - Enseignant fonctionnaire - Nombre de classes/nombre d'effectifs
Infrastructures de santé	- Les dispensaires/centre de santé par quartiers - Éloignement géographique - Maladie courante/leurs traitements (préventif/curatif) - Possibilité d'évacuation - Existence d'électricité - Type d'équipement existant - Nombre de patients (fréquentation) - Membre de personnel des centres de santé existants (rapporté au nombre d'habitants) - Existence de dentisterie - Espérance de vie (homme/femme) - Existence de pharmacie communautaire (dans les centres de santé ?/ Autre ?) - Existence de centre de santé privé/confessionnel

Source : auteur

Recommandation sur la fixation de loyer des baux : le principe de loyer budgétaire

Le mécanisme de loyer budgétaire est intéressant par le fait qu'il intègre la notion de coût d'opportunité. L'idée ici est donc de générer des ressources financières à travers la mise en location afin de financer d'autres projets importants pour les communes.

L'équation de calcul du loyer budgétaire se présente comme suit (Commission des finances de l'économie générale et du plan, 2006) :

[67] Enseignant fram : enseignant non fonctionnaire payé en majeure partie par l'association des parents d'élèves

Équation 4 : Loyer budgétaire

$$Loyer\ budgétaire = Valeur\ vénale\ x\ coût d'endettement\ de\ l'Etat$$

Ces méthodes proposées permettent selon nous de concilier les besoins de gestion et le souci de légitimité qui s'est manifesté à travers notre intervention :

- la méthode de fixation des contreparties des baux est un élément la fois de prise de décisions mais aussi d'outil de négociation avec l'investisseur ;
- l'utilisation des indicateurs, élément de la prise de décision, permet d'adopter le même langage (le langage des chiffres) que les bailleurs. En effet, d'un côté, l'usage d'indicateur est souvent demandé par les bailleurs que ce soit en amont de l'octroi de financement ou pour le suivi des projets financés. Donc, l'idée de ce « langage commun » (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2009, p. 165) offre aux indicateurs un rôle privilégié pour la communication et la discussion en interne ou avec l'extérieur. D'un autre côté, comme les décisions d'investissement au niveau des communes sont des décisions collectives (à partir de la fixation des modalités dans le Plan Communal de Développement, la mise en œuvre effective), nous attribuons à ces indicateurs le même rôle que le *Balanced Scorecard* : l'initiateur d'une réflexion collective (Travaillé et Naro, 2009).

Ces affirmations nous amènent justement à notre conclusion générale sur les différentes propositions découlant de notre étude quant à la place de la chaîne de gestion du patrimoine au niveau des communes malgaches.

Conclusion Générale

A travers cette thèse, nous avons tenté de répondre à la problématique suivante : quelle place l'évaluation et la gestion du patrimoine pourraient avoir au niveau des communes malgaches ?

La réponse à cette problématique s'est effectuée en deux étapes et a structuré le design de notre recherche.

La première partie a apporté une première réponse, théorique, à cette problématique en remettant la gestion du patrimoine public dans son contexte d'émergence, le *New Public Management*.

Ainsi, dans le cadre du *New Public Management*, l'adoption des outils de gestion du patrimoine est censée améliorer la prise de décision en vue d'une meilleure disposition des patrimoines publics entraînant par la suite une amélioration des services et produits délivrés aux citoyens, une amélioration des revenus des collectivités.

La revue de la littérature effectuée a surtout montré la place potentielle de l'évaluation et la gestion du patrimoine dans la prise de décision. Ainsi, parmi les utilisations possibles des informations fournies par la chaîne instrumentale de gestion du patrimoine, nous avons pu relever quelques-unes :

- la prise en compte des amortissements pour calculer les prix des services publics ;
- la prise de décision concernant la disposition des biens (mise en concession, vente, location…) ;
- la planification des travaux de maintenance et le renouvellement des biens ;
- la planification des investissements suivant les besoins de la population.

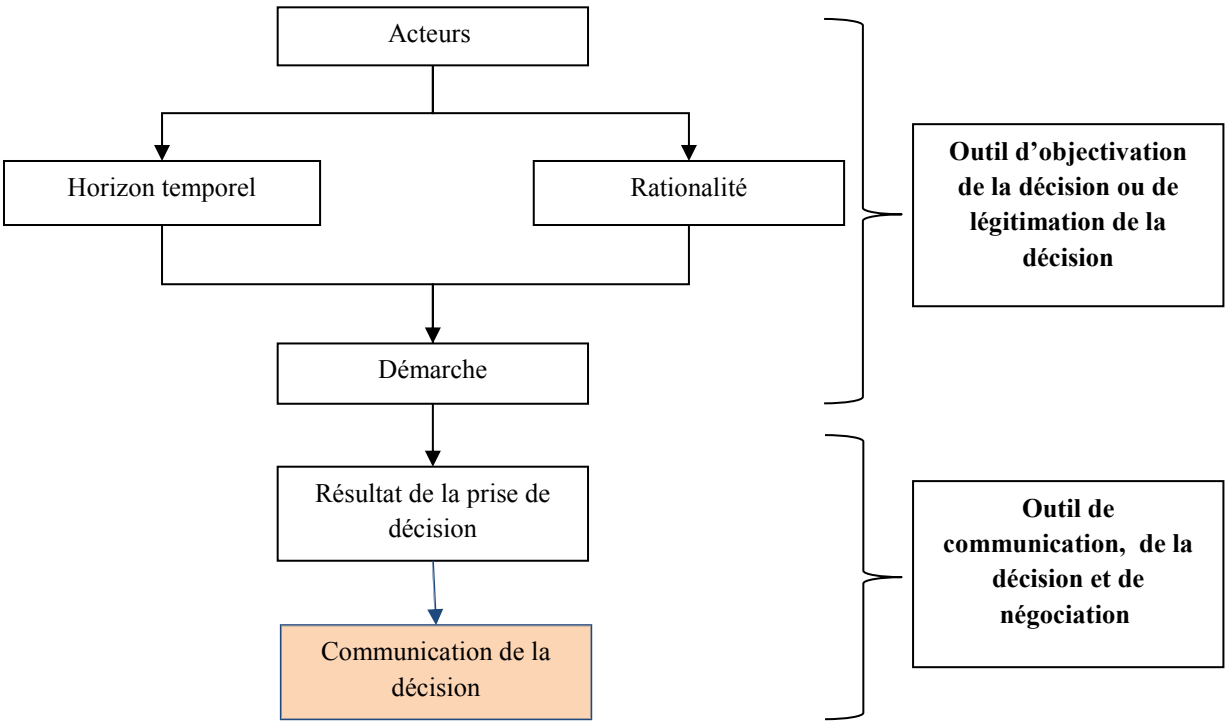
Pour clore cette première partie, une mise en place d'un système d'évaluation et de suivi du patrimoine a été effectuée. Cet exercice a permis d'apporter un premier élément de réponse empirique à notre problématique en ce qui concerne les instruments de reporting et de comptabilisation, et ce à travers l'interaction entre le mythe véhiculé par l'outil et les acteurs notamment les élus, utilisateurs principaux des informations, et les administratifs, utilisateurs en charge de la production des informations (Rocher, 2009). Il a été constaté dans cette première interaction avec les communes que l'évaluation du patrimoine peut véhiculer

l'image de la commune et que par conséquent il faut faire attention aux valeurs des immobilisations à mettre dans le bilan d'ouverture pour que cela ne porte pas préjudice à l'arrivée de donation en provenance des bailleurs de fonds.

La deuxième partie a essayé d'apporter d'autres réponses empiriques à cette problématique à travers l'analyse des logiques décisionnelles. A cet effet, nous avons tenté de déduire la place potentielle des techniques de gestion du patrimoine par rapport à la rationalité du décideur (ou plutôt les rationalités) ainsi que le contexte dans lequel la décision sur les immobilisations a été prise. A cet effet, nous nous sommes intéressé à deux types de décision : la décision d'investissement (hôtel de ville, lycée, marché hebdomadaire, espace artisanal, complexe touristique) et la décision de fonctionnement (marche hebdomadaire, locaux commerciaux).

Si dans le modèle de décision stratégique, les critères de prise de décision permettent de statuer sur la rationalité, la question de la place de l'outil peut se situer à la fois sur cette rationalité et la démarche. L'analyse à travers le cadre de Pezet (2000b) a permis néanmoins de prolonger le schéma que nous avons proposé (chapitre I, partie II) vers la communication de la décision.

Schéma 41 : Questionnement de la place des instruments de gestion du patrimoine



Source : auteur

Si nous nous référons au schéma précédent, l'utilisation de l'un des instruments de la chaîne de gestion patrimoniale peut intervenir à plusieurs niveaux du processus de prise de décision prolongé vers la communication de l'investissement. Par exemple, le plan des investissements (comme le programme d'investissement public des communes) peut jouer le rôle de communication des décisions d'investissement.

Cette intervention au niveau de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et de la commune rurale de Mahabo renvoie à des conclusions diverses que nous présenterons sous forme de propositions.

I. Les principales conclusions de l'étude

a. La gestion passive du patrimoine

Lorsque nous parlons de logiques en action, il est impossible de se soustraire à cette analyse dans le cadre de la gestion passive du patrimoine. Il a été vu à travers l'étude de l'application des normes comptables à Madagascar qu'il existe deux logiques en confrontation :

- les principes de comptabilité d'exercice (ex : la pratique de l'amortissement) ;
- les logiques budgétaires représentant les logiques en œuvres actuellement (ex : raisonnement en terme d'inscription budgétaire).

Ceci rappelle l'idée des *« espoused theory »* et des *« theory-in-use »* (Stafsudd, 2003). Ces deux logiques amènent à la fois une difficulté dans la mise en œuvre de la comptabilisation des immobilisations ainsi qu'un découplage persistant de la comptabilité des communes en deux :

- une comptabilité administrative pour le suivi de l'utilisation deniers publics ;
- une comptabilité matière comme suivi des immobilisations.

Nos propositions afférentes à cette gestion passive du patrimoine sont les suivantes :

- **tant qu'il existe une prédominance des logiques budgétaires, il existerait toujours un décalage entre les pratiques et les principes comptables admis par le PCOP 2006 ;**
- **la comptabilité matière est une étape intermédiaire vers la mise en place définitive de la comptabilité d'exercice.**

b. Place de l'outil dans la prise de décision

L'analyse des cas de décision post-construction du marché hebdomadaire d'Ambohimanga Rova a mis en évidence l'apport potentiel de l'évaluation du patrimoine dans la fixation des services publics afin de mieux pérenniser cette infrastructure. Néanmoins, le contexte de la commune ainsi que le contexte actuel du pays ne permettent pas encore l'utilisation de la technique. Notre première proposition est donc la suivante : **l'utilisation de l'information sur la valeur ainsi que l'amortissement d'une infrastructure varie suivant le niveau de développement de la commune.**

Ainsi, dans une commune développée, le marché communal n'est plus considéré comme un service public, ce qui fait que la conception est largement différente. En sus, la prédisposition des marchands à prendre part aux coûts de l'infrastructure (y compris l'amortissement) dépendra du niveau de développement de la commune (compte tenu par exemple du niveau de vie de la population). Si Leroy (2007) parle de la théorie cognitive du citoyen pour sa propension à payer des impôts, de notre côté, nous proposons une théorie cognitive des marchands pour analyser leur propension à intégrer le marché et à payer pour cela. Dans une commune développée, compte tenu de leurs chiffres d'affaires, les marchands seront disposés à payer beaucoup plus pour se rendre sur le marché. Une idée qui a été suggérée en partie à partir de la proposition du président du conseil communal de la commune rurale de Mahabo de varier le prix du ticket suivant les saisons.

La décision de fixation du prix du ticket est donc un arbitrage entre plusieurs variables :

- la pérennité de l'infrastructure ;
- le remplacement et la réhabilitation de l'infrastructure ;
- la prédisposition des marchands ;
- l'utilité du marché pour la population.

Par conséquent, la décision finale est fonction du poids attribué par les décideurs à ces différents éléments qui peut changer suivant le contexte dans lequel se trouve la commune.

Dans la mise à disposition d'un terrain, demandée par un investisseur, la connaissance de la valeur permet de prendre des décisions quant aux modalités de cette mise à disposition, mais surtout de justifier ces décisions vis-à-vis de la communauté et vis-à-vis de l'investisseur potentiel. Ainsi, nous faisons la proposition suivante : **la valeur des contreparties de la mise**

à disposition des terrains dépend de la négociation entre la commune et l'investisseur potentiel basée sur la valeur des terrains.

c. L'outil comme un élément de négociation et de recueil de financement

Dans le cadre de décisions d'investissement, nous avons vu que les communes disposent d'un plan communal de développement. Ce plan communal de développement peut être assimilé à un outil de planification dans la chaîne instrumentale présentée dans la première partie de la thèse. Ainsi, il représente un outil de communication avec les bailleurs, une manifestation des choix stratégiques des communes.

Dans le cadre de la comptabilisation des immobilisations, la valeur du bien peut constituer aussi un outil de négociation avec les bailleurs.

Notre proposition à ce stade est la suivante : **un manque d'immobilisations dans le bilan patrimonial de la commune incite les bailleurs à financer plus cette dernière.**

Cette proposition peut apparaître en contradiction par rapport à l'utilisation de l'information financière postulée dans la première partie de la thèse où la comptabilisation des immobilisations permet d'évaluer la solvabilité de l'entité publique. L'explication se trouve au niveau de la marge de manœuvre des communes étrangères qui se différencie de celle des communes malgaches car les premières peuvent « moduler ou accroître » (E. Portal, 2002) leurs ressources à travers le recours à l'endettement. Pour pouvoir attirer les créanciers potentiels, les communes ont besoin de présenter les garanties nécessaires. Dans le cadre des communes malgaches, les ressources externes proviennent généralement des bailleurs de fonds et il faut démontrer la nécessité de la subvention. C'est le cas actuellement d'une approche envisagée par la Banque Mondiale d'évaluer les services de base des communes (ex : la santé à travers l'existence de dispensaire ; l'éducation à travers par exemple le nombre d'écoles primaires) et de proposer une méthode de calcul des subventions en rapport. Cela représente un élément qui permet de s'assurer que les actes de financements effectués par l'Etat central se basent sur des critères objectifs et non seulement en fonction de critères électoralistes.

d. L'outil comme un élément assurant la légitimité des communes

Vis-à-vis des entités de contrôle, vis-à-vis de l'Etat et surtout vis-à-vis des bailleurs, un système de gestion du patrimoine permet à la commune de démontrer qu'elle pratique une gestion rationnelle.

Nos propositions à ce stade sont les suivantes :

- **la disposition d'un système d'information sur les immobilisations augmente la confiance des bailleurs par rapport aux donations données aux communes ;**
- **la disposition d'un instrument d'analyse (deuxième élément de la chaîne de gestion patrimoniale) conforte le bien-fondé d'une décision patrimoniale.**

Outre la réponse à notre problématique générale, la thèse a permis de mettre en évidence des apports différents.

II. Apports de la thèse

a. Apport par rapport au débat sur la comptabilisation des immobilisations

Susman (cité par O'brien, 2001) affirme que dans les recherches de type recherche-action, l'analyse et l'interprétation de la réussite du changement introduit représentent l'étape finale du cycle de recherche. C'est en se livrant à cet exercice par rapport à la mise en place d'un système de gestion passive du patrimoine que nous avançons la première contribution de notre recherche. En effet, la thèse a apporté un éclaircissement sur les obstacles à la mise en place d'un suivi et la comptabilisation des immobilisations communales. Ainsi, notre intervention est une contribution dans la mise en place partielle du PCOP 2006 et peut représenter une expérience intéressante pour de futures implantations du PCOP 2006 dans d'autres municipalités.

Cette question des obstacles quant à l'adoption d'une innovation comptable au niveau de l'administration publique a intéressé beaucoup de chercheurs en administration publique notamment les auteurs au sein du *Comparative International Governmental Accouting Research (CIGAR)* comme Ouda Lüder, Jaruga et Nowak. Pour Ouda (2007), la mise en évidence de ces obstacles est nécessaire pour mieux mettre en œuvre des réformes comptables. Selon Lüder (1992), les obstacles sont les caractéristiques organisationnelles, le

cadre règlementaire, la qualification des comptables ainsi que la taille de la juridiction des comptables ; que Nowak (2007) complète par les obstacles liés au système de valeur, les modes de pensée, la notion d'*accountability*, le système éducationnel et le cadre légal.

A parti du modèle des travaux de Lüder, Ouda (2007) propose de subdiviser les obstacles en deux : les obstacles conceptuels et les obstacles pratiques. Les obstacles pratiques comprennent les barrières légales, le coût de la mise en place d'un nouveau système, le manque d'agents comptables qualifiés, la résistance au changement et le manque de système d'incitation, la culture bureaucratique, le manque de soutien interne, le manque de pression externe, le manque de soutien politique, le manque de communication sur les réformes en cours, le manque de capacité sur les systèmes d'information. Les obstacles conceptuels comprennent le manque de motivation financière, l'identification et l'évaluation des immobilisations, l'inflation qui rend difficile l'évaluation des immobilisations, l'ambiguïté des principes comptables. Ces barrières conceptuelles et pratiques sont communes aux pays en voie de développement et pays développés. Ouda (2005), en plus de ces variables, avance des variables qui sont spécifiques pour les pays en voie de développement :

- le manque de transparence ;
- les conséquences des échecs des réformes antérieures ;
- l'augmentation de dettes et des déficits budgétaires ;
- l'estimation inexacte des recettes budgétaires ;
- la grande différence entre l'étendue des réformes et les salaires des agents publics ;
- un manque de soutien du gouvernement et des parlementaires.

Néanmoins, spécifiquement pour la comptabilisation des immobilisations, la difficulté se situe pour l'essentiel dans l'établissement du premier bilan patrimonial et son évaluation (Christiaens, 2004).

L'expérience au niveau des deux communes a montré que c'est le manque de qualification et la non-connaissance des principes légaux qui représentent les obstacles les plus pertinents par rapport à la mise en place d'un système de suivi et de comptabilisation des immobilisations. Si nous devons représenter et noter les différents obstacles dans la littérature, ce serait suivant le tableau suivant.

Tableau 39 : Importance des obstacles pour la comptabilisation et le suivi des immobilisations

Obstacles	Importance [68]
Identification des immobilisations et établissement premier bilan	4
Evaluation des immobilisations	4
Manque de communication	4
Manque de motivation financière	3
Qualification des agents	3
Soutien politique	3
Manque de pression externe	2
Capacité système d'information	1
Barrières légales	1
Le coût	1
Manque d'incitation	1
Résistance au changement	0
Culture bureaucratique	0

Source : auteur

Ainsi, nous avons trouvé que les obstacles les plus importants sont surtout l'identification des immobilisations et l'établissement du premier bilan patrimonial, l'évaluation des immobilisations et le manque de communication.

Néanmoins, il faut signaler que le manque de qualification des agents comptables fait aussi partie des obstacles potentiels, même si cela peut être dépassé à travers l'aide technique comme celui que le chercheur a apporté lors de la mise en place du système au niveau des deux communes.

L'identification et l'établissement du premier bilan présentent aussi des difficultés importantes selon la taille de la commune. Cet aspect est d'autant plus facilité si la commune possède une liste à partir de laquelle le trésorier comptable peut travailler.

L'évaluation a été aussi difficile mais la méthode de la valeur vénale est adaptée au contexte même si l'exemple de l'évaluation de l'armoire a montré une originalité dans l'évaluation. Nous remettons en cause donc le recours aux experts au vu du rapport entre fiabilité de l'information et le coût.

Les communes ne sont pas obligées de recourir à des systèmes informatisés complexes, nous avons vu que pour la commune rurale de Mahabo par exemple, un système manuel suffit et un système sous Access a suffi aussi pour la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova. Dans ce sens, la mise en place d'un système ne nécessite pas énormément de moyens ni d'un

[68] L'importance est ici notée de 0 à 5 suivant leur présence dans l'intervention ainsi que le degré de complication impliqué sur le processus de mise en place de la gestion passive du patrimoine.

système d'information sophistiqué. Cela facilite le travail des secrétaires trésorières mais n'est pas indispensable.

De ces constats et observations, nous pouvons affirmer que c'est le manque de communication et de formation sur le PCOP 2006 qui a fait obstacle à la mise en place d'un système de comptabilisation des immobilisations au niveau des communes malgaches. Un constat identifié en 2007 par Rakoto (2007b) et qui demeure toujours d'actualité.

Nous avons constaté qu'il manque la communication et l'aide technique dans la démarche d'application du PCOP 2006 dans le cadre de la comptabilisation des immobilisations (chapitre II, partie I). Ce manque de communication est tel que des secrétaires trésorières ou des dépositaires comptables n'ont jamais vu ni l'instruction générale ni le PCOP 2006 (exemple du dépositaire comptable d'une commune à Antsirabe). Ainsi, il faut que l'Etat mise sur les trésors publics qui constituent des conseillers financiers pour les communes afin de prodiguer des formations aux communes et d'apporter l'aide nécessaire à la mise en place des réformes comptables. Pour les communes rurales, l'aide peut être apportée par les délégués administratifs qui sont aussi des conseillers dans différents domaines d'expertises pour les communes (deuxième partie de la thèse).

Les résultats de la thèse peuvent alors être utiles pour l'organisme de normalisation de même que l'Etat central dans le cadre de la mise en œuvre du PCOP 2006.

b. Apport théorique : par rapport au modèle de décision stratégique et au modèle de Pezet.

Le premier apport théorique de la thèse concerne la confirmation du cadre d'analyse obtenu à partir du modèle de décision stratégique insistant sur le lien entre la prise de décision (en tant que processus) et les facteurs périphériques. En effet, les études de cas et notamment la comparaison entre les deux communes ont permis de mettre en évidence un lien entre le processus de décision (le poids des acteurs et leur rationalité) et les facteurs contextuels (manque de ressources, situation géographique, potentiel naturel) et individuels (niveau d'éducation des décideurs, appartenance politique). En sus, un enrichissement du cadre d'analyse a été observé tels que :

- la mise en évidence de la place de l'appartenance politique du décideur dans la prise de décision ;

- la mise en évidence de la situation géographique ainsi que du potentiel comme autres facteurs contextuels.

Le deuxième apport théorique de la thèse est l'utilisation du modèle de Pezet afin d'analyser les décisions d'investissement dans le contexte des communes malgaches. Dans le cadre du secteur public au niveau international, il existe peu d'études utilisant le modèle de Pezet mis à part celle de Pellegrin. Nous avons vu que le modèle peut s'appliquer à l'étude de la décision d'une entité que se trouve dans l'espace de légitimité comme pour le cas de l'espace artisanal et du complexe touristique.

Ainsi, la thèse a permis de confirmer l'idée selon laquelle la décision d'investissement est une décision contextualisée (Pezet, 2002).

L'analyse du cas d'Ambohimanga Rova à l'aide du modèle de Pezet, a permis d'observer une pratique assez particulière : même en ne disposant pas des fonds nécessaires lors de la décision d'investissement (réponse négative dans l'espace de choix binaire), la commune s'est lancée dans la construction et arrive de cette manière à se doter d'infrastructures vitales pour la communauté. Cela ne remet pas en cause le modèle mais constitue un enrichissement du modèle qui a été confirmé sur plusieurs points notamment l'existence des trois espaces de décisions. L'émergence de la décision, qui présente une succession différente des trois espaces, constitue aussi un autre enrichissement du modèle.

c. Apport méthodologique

L'apport méthodologique de notre thèse provient de l'utilisation de la méthode de la recherche-intervention où le chercheur a été fortement impliqué dans la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation du patrimoine et ne s'est pas seulement arrêté aux actes de formations. Il a été confirmé lors de cette intervention que la méthode de recherche-intervention est une méthode privilégiée pour recueillir des informations du fait du statut attribué par les acteurs communaux au chercheur : il n'est plus considéré comme une personne externe mais comme un élément interne à la commune.

La thèse a également mis en évidence la place de la négociation et le pouvoir de la persuasion dans la démarche de recherche-intervention. En effet, n'ayant pas eu l'appui des bailleurs comme dans la recherche de Rananjason Ralaza (2008), il était nécessaire de susciter l'implication des acteurs communaux.

III. Les limites de l'étude

La première limite de l'étude est afférente à la recherche-intervention. Il s'agit du risque pour le chercheur d'être trop immergé par rapport aux terrains et de ne pas avoir suffisamment de recul pour ses construits théoriques. Néanmoins, pour notre cas, ce risque a été limité par des présentations diverses au sein de nos laboratoires de recherche (BRAIN de l'INSCAE de Madagascar et CEREGE de l'université de Poitiers), par les interactions fréquentes avec nos directeurs de thèse et enfin par des séjours en France pendant deux périodes de trois mois permettant de prendre du recul. Le tout a constitué notre instance de contrôle définie par Latiri Dardour (2006, p. 173) comme « un dispositif de régulation de la recherche dans un cadre institutionnel par l'intermédiaire de groupes d'échange et de confrontation de points de vue entre chercheurs (…) représentant l'intérêt de provoquer une distance entre le chercheur et son champ d'investigation ».

La deuxième limite de l'étude se situe dans l'analyse de la prise de décision d'investissement (cas de l'hôtel de ville, du complexe touristique et du marché hebdomadaire) où le chercheur n'a pas participé au processus de prise de décision mais a effectué une reconstitution historique de la prise de décision. Dans ce sens, l'analyse a été basée sur la reconstitution effectuée par les intervenants alors que la mémoire est faillible.

La troisième limite de la thèse concerne le choix de nos deux cas. Nous avons choisi des communes proches d'Antananarivo et surtout des communes où les maires sont des opérateurs et se dévouent fortement pour la recherche de financement pour leur commune. Dans ce sens, même en étant une commune rurale, Mahabo ne permet pas entièrement d'entrevoir pleinement la situation des autres communes rurales où parfois les maires ne savent même pas lire ni écrire. Ensuite, la particularité de ces communes est de ne pas passer pas par le trésor public. Ainsi, le système de suivi et de comptabilisation dans les communes dont les comptes sont tenus par le trésor public, la situation serait différente.

IV. Perspectives de la thèse

La dernière limite susmentionnée nous amène à un premier prolongement de la thèse : l'expérimentation de la mise en place d'une comptabilisation des immobilisations dans des communes passant par le trésor public. En effet, dans le cadre de ces communes, d'une manière pragmatique se pose la question de la coordination avec les comptes du trésor public.

Au fur et à mesure de la présentation des résultats, diverses interrogations sont venues. La réponse à ces interrogations peut constituer le point de départ pour de futurs travaux de recherche :

- l'étude du détournement des instruments formant la chaîne de gestion patrimoniale ;
- l'étude de la place des facteurs organisationnels dans la prise de décision ;
- la comparaison de l'importance des institutions (ex : cadre règlementaire) et de l'opinion dans la prise de décision.

En outre, une comparaison des moyens de financements des infrastructures de différentes communes peut également être intéressante. Prud'Homme (2000) affirme que dans le cadre du financement des infrastructures de transport il existe deux grands modèles à savoir un modèle public pur (gratuité d'usage et financement par l'impôt) et un modèle privé pur (péage et financement par les usagers). Si le travail de Prud'Homme s'intéresse aux financements post-construction, c'est-à-dire les financements de l'exploitation, il peut également être opportun de s'intéresser aux financements initiaux du projet de construction (ex : organisation de fêtes). Si le cas a permis de mettre en évidence « un financement hybride » pour la phase d'investissement, d'autres communes peuvent avoir d'autres modes.

Enfin, dans les principales conclusions, nous avons donné quelques propositions. A cet effet, notre thèse peut être assimilée à une recherche exploratoire et la prochaine étape sera une étude beaucoup plus étendue afin de vérifier ces propositions.

Bibliographie

Acquier, A. (2007). RSE et Outils de Gestion : prespectives pour l'analyse des Marchés de l'évaluation extra financière. *Revue de l'Organisation Responsable*(2), 5-15.

Allard-Poesi, F., et Maréchal, G. (2007). Construction de l'objet de la recherche. In R.-A. Thietart & Coll. (Eds.), *Méthodes de recherche en management* (Vol. 3ème éd., pp. 34-57). Paris: Dunod.

Allard-Poesi, F., et Peret, V. (2004). *Les représentation du problème dans la recherche-action : Définition et illustration au travers de l'élaboration d'un projet stratégique.* Paper presented at the 13ème Conférence de l'AIMS, Normandie.

Allard-Poesi, F., et Perret, V. (2003). La recherche-Action. In Y. GIORDANO (Ed.), *Conduire un projet de recherche* (pp. 85-132). France: EMS.

Allen, R., et Radev, D. (2006). Managing and controlling extrabudgetary funds. *IMF Working Paper*(WP/06/286), 29.

Allen, R., et Radev, D. (2010). *Extrabudgetary funds*. Washington: International Monetary Fund / Fiscal Affairs Department.

Angot, J., et Milano, P. (2007). Comment lier concepts et données. In R.-A. Thietart (Ed.), *Méthodes de recherche en management* (pp. 172-191). Paris: Dundo.

Avenier, M.-J. (2008). Une démarche méthodologique pour l'enrichissement reciproque entre théories et pratiques en gestion. *Cahier de Recherche CERAG*(2008-15), 29.

Avenier, M.-J. (2011). Les paradigmes épistémologiques constructivistes : post-modernisme ou pragmatisme? *Management et Avenir, 3*(43), 372-391.

Bajoit, G. (1988). Exit, voice, loyalty... and apathy : les réactions individuelles au mécontentement. *Revue française de sociologie, 29*(2), 325-345.

Banque mondiale. (1997). *Rapport sur le développement dans le monde (résumé)* (18 ed.). Washington: Banque mondiale.

Banque Mondiale. (2012). *Madagascar Economic Update - Octobre 2012*. Antananarivo.

Baume, S. (2002). Penser l'"état organique". Enjeux critiques d'une analogie. *Revue européenne des sciences sociales, XL*(122), 119-139.

Beaulieu, A. (2007). Michel Foucault et les Sciences Sociales en Amérique. *Monde Commun, 1*(1), 130-149.

Becquelin, N., et Huchet, J.-F. (1998). Fonds extra-budgétaires? Un second budget dans les caisses des localités. *Perspectives Chinois*(45), 64-66.

Behn, R. D. (1998). The New Public Management Paradigme and the Search for Democratic Accountability. *International Public Management Journal, 1*(2), 131-164.

Bérard, C. (2011). *La démarche décisionnelle dans les systèmes complexes : incrémentalisme et rationalités.* Paper presented at the XXème conférence de l'AIMS, Nantes (France).

Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du New Public Management. *Informations Sociales, 6*(126), 26-37.

Blier, J.-F., Noël, J.-P., et Besombes, C. (1992). *La gestion du patrimoine du secteur public local : approche juridique et technique*. Paris: Berger-Levrault.

Bond, S., et Dent, P. (1996). The valuation of public sectors assets : identifying the appropriate method. *RICS Cutting Edge*.

Bouquin, H. (2005). *Les fondements du Contrôle de Gestion*. Paris: PUF.

Bouquin, H. (2010). *Le contrôle de gestion (9ème édition)* (Vol. 3ème édition). Paris: Presses Universitaires de France.

Bozeman, B., et Pandey, S. K. (2004). Public management decision making : effects of decision content. *Public Administration Review, 64*(5), 553-565.

Brezinski, C. (2007). *Comment l'esprit vient aux savants*. Paris: L'Harmattan.

Bringer, M., et Guillard, y. (Eds.). (2008) lexique gestion comptabilité finance. Vanves: Foucher.

Brunsson, N. (1982). The irrationality of action and action rationality : decisions, idealogies and organizational actions. *Journal of Management Studies, 19*(1), 29-44.

Buttard, A., et Gadreau, M. (2008). D'une rationalité instrumentale à une rationalité inteprétative : l'hypothèse de la rationalité en débat.

Cable, R. J., Healy, P., et Li, C. (2002). Towards full accrual accounting _ a comparison between US GASB 34 and International Public Sector Accounting Standard 17. *Public Fund Digest, 2*(2), 28-33.

Cameron County. (2002). Cameron County Capital Asset and depreciation guidance Based on GASB Statement 34 Available from www.co.cameron.tx.us/purchasing/docs/CameronCountyassetsanddepreciationguide.pdf

Caperchione, E. (2006). The new public management : a perspective for finance practitioner. *European Federation of Accountants(FEE) Public Sector Commitee's paper*.

Carpenter, V. L., et Feroz, E. H. (2001). Institutional theory and accounting rule choice : an analysis of fourn US state governments' decisions to adopt generally accepted accounting principles. *Accounting, Organizations and Society, 26*, 565-594.

Chalayer Rouchon, S., Perez, M., et Teyssir, C. (2006). L'influence des facteurs organisationnels et stratégiques sur l'appropriation des outils comptables et financiers. *Revue management et avenir, 3*(9), 127-140.

Charreaux, G. (2001a). Approche économico-financière de l'investissement. In G. Charreaux (Ed.), *Images de l'investissement : au-delà de l'évaluation financière : une lecure organisationnelle et stratégique* (pp. 13-60). Paris: Vuibert.

Charreaux, G. (2001b). Introduction. In G. Charreaux (Ed.), *Images de l'investissement : au-delà de l'évaluation financière : une lecture organisationelle et stratégique* (pp. 1-10). Paris: Vuibert.

Charreire, S., et Huault, I. (2001). Le constructivisme dans la pratique de recherche : une évaluation à partir de seize thèse de doctorat. *Revue Finance Contrôle Stratégie, 4*(3), 31-55.

Chatelain-Ponroy, S., Biondi, Y., et Sponem, S. (2008). De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats. *Politiques et Management Public, 26*(3), 113-125.

Chatelain-Ponroy, S., et Sponem, S. (2009). Culture de résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public. In B. Pras (Ed.), *Management : enjeux de demain* (pp. 163-177). Paris: Vuibert.

Christiaens, J. (2004). Capital Assets in Governmental Accounting Reforms: Comparing Flemish Technical Issues with International Standards. *European Accounting Review, 13*(4), 743-770.

CICA. (2007). Guidance to accounting for and reporting tangible capital assets Available from http://www.frascanada.ca/standards-for-public-sector-entities/resources/non-authoritative-guidance/item14603.pdf

CNFA. (2008). *Formation des responsables communaux (Maires, STC des CR2)*: FDL.

CNOCP. (2009a). *Document n°E3-09-006 :Contribution de la DGFIP*.

CNOCP. (2009b). Document E3-10-002 : Compte rendu réunion Groupe de travail E3 "actifs incorporels et corporels".

CNOCP. (2010b). Contribution du secrétariat général du CNOCP relative aux modèles d'évaluation des actifs et leur articulation avec la Norme 6 "Immobilisation corporelles" (Document E3-10-004).

CNOCP. (2010d). Synthèse du projet de rapport d'étape Traitement comptable applicable au parc immobilier non spécifique (Document E3_10_029).

Coghlan, D. (2004). Action research in the academy : why and whither ? Reflection the changing nature of research. *Irish journal of management, 25*(2), 1-10.

Coghlan, D., Dermott, A. M., et Keating, M. A. (2008). Research for action and research in action : processual and action research in dialogue? *Irish journal of management, 29*(1), 1-18.

Cohen, G. (2005). *Théorie de la décision, décision et non-décision dans l'électronucléaire : le rôle du décideur.* Unpublished Doctorat en sciences de gestion, Université de Reims/Champagne-Ardennes.

Comité de Développement Communal. (2008). *Plan Communal de Développement de Commune Rurale d'Ambohimanga Rova*.

Commission des finances de l'économie générale et du plan. (2006). Suivi de la mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat. *Rapport d'Information,* (2926), 55. Retrieved from http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2926.asp

Commune Rurale Mahabo. (2009). *Budget Primitif 2010*.

Commune Rurale Mahabo. (2012). *Compte administratif 2011*.

Commune Suburbaine d'Ambohimanga Rova. (2012). *Compte administratif 2011*.

Cotten, M., et Trosa, S. (2007). Les réformes comptables dans les pays de l'OCDE et en france ; des outils pour la performance et la transparence. *Revue Française d'administration publique, 3*(123), 293-300.

Crozier, M. (2001). Sociology of Bureaucratie. In N. J. Smelser & P. B. Baltes (Eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (pp. 1406-1410). Paris: Elsevier Science Ltd.

D'Aquino, P. (2002). Le territoire entre espace et pouvoir *Espace géographique, 1*(31), 2-22.

Damart, S. (2003). *Une étude de la contribution des outils d'aide à la décision aux démarches de concertation : Le cas des décisions publiques de transport.* Université Paris IX Dauphine, Paris.

David, A. (1996). L'aide à la décision entre outils et organisation. *Entreprises et Histoires*(13), 9-26.

David, A. (2000a). *La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion*. Paper presented at the 4ème conférence internationale de management stratégique.

David, A. (2000b). *La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion ?* Paper presented at the Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier.

David, A. (2000c). Models implementation : a state of art. *European Journal of Operational Research*(134), 459-480.

David, A. (2008a). Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées. In A. DAVID, A. HATCHUEL & R. LAUFER (Eds.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion 2è édition* (pp. 83-109). Paris: Vuibert.

David, A. (2008b). La recherche-intervention, cadre général pour les recherches en management. In A. DAVID, A. HATCHUEL & R. LAUFER (Eds.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion 2è édition* (pp. 193-213). Paris: Vuibert.

De Vaujany, F.-X. (2005). De la pertinence d'une réfléxion sur le management de l'appropriation des objets et outils de gestion. In F.-X. De Vaujany (Ed.), *De la*

conception à l'usage : vers un management de l'appropriation des outils de gestion (pp. 20-34). Colombelles: Editions EMS.

Dean, J. W., et Sharfman, M. P. (1996). Does decision process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. *Academy of Management Journal, 39*(2), 368-396.

Defline, P. (2011). *Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics (le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux).* Unpublished Doctorat en Sciences de gestion, CNAM, Paris.

Des Robert, J.-F., et Colibert, J. (2008). *Les normes IPSAS et le secteur public : normes comptables applicables aux Etats et municipalités, Etablissements publics et Organisations internationales*. Paris: Dunod.

Desreumaux, A., et Romelaer, P. (2001). Investissement et organisation. In G. Charreaux (Ed.), *Images de l'investissement : au-delà de l'évaluation financière : une lecture organisationnelle et stratégique* (pp. 61-114). Paris: Vuibert.

DiMaggio, P. J., et Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited : Institutiional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147-160.

Dimitratos, P., Petrou, A., Plakoyiannaki, E., et Johnson, J. E. (2011). Strategic decision-making processes in internationalization: does national culture of the local firm matter? *Journal of World Business, 46*, 194-204.

Dioubaté, B. (2009). *La Banque Mondiale et les pays en développement : De l'ajustement structurel à la bonne gouvernance*. Paris: L'Harmattan.

Direction générale des collectivités locales. (2012). Circulaire NOR n°COT/B/20933C du 04 mai 2012 sur la répartition de la dotation nationale de péréquation pour l'année 2012. Retrieved from http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/05/cir_35247.pdf

Direction générale des finances publiques. (2008). Mémento financier et fiscal du Maire Available from http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_otherfiles_gest_loca/docs_divers/memento.pdf

Donada, C., et Nogatchewsky, G. (2007). La confiance dans les relations interentreprises. *Revue Française de Gestion, 6*(175), 111 à 124.

Dreveton, B. (2003). *L'instrumentation de l'organisation publique : du processus de transplatation au processus de construction de l'outil de gestion.* IAE de Poitiers.

Dumoulin, L., La Brance, S., Robert, C., et Warin, P. (2005). *Le recours aux experts : Raisons et Usages politiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

Dunleavy, P. (1994). The Globalization and Public Services Production : Can Government be "Best in World"? *Public Policy and Administration, 9*(2), 36-64.

Duruflé, G. (1988). *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*. Paris: Karthala.

Edelman, L. B., et Suchman, M. C. (1997). The legal environments of organizations. *Annual Review of sociology, 3*, 479-515.

Engelen, B. (2007). Thinking things through : the value and limitations of James Buchanan's public choice theory. *Review of Political Economy, 19*(2), 165-179.

Fernandez, A. (2006). *Villes, services publics, entreprises en France et en Espagne, 19è et 20è siècles*. Pessac: MSHA.

Fernholz, F. R., et Fernholz, R. M. (2006). Strategic Municipal Asset Management. *Discussion Paper for Municipal Financial Task Force*.

Fernholz, F. R., et Fernholz, R. M. (2007). *A toolkit for municipal asset management*. Research Triangle Park and Durham, NC: RTI and Duke University.

Fredrickson, J. W. (1986). Strategic Decision Process and Organization Structure. *Academy of Management Journal, 11*(2), 80-297.

Frossard, A. (1994). *Les pensées*. Paris: Le Cherche-midi Editeur.

Futurs Africains. (2001). *Un guide pour les reflexions prospectives en Afrique*. Paris: Karthala.

Galera, A. N., et Bolivar, M. P. R. (2007). *The influence of contextual factors on users' perception about fair value accounting implementation under NPM models.* Paper presented at the 11th CIGAR Conference, Coimbra (Portugal).

Geslin, S. (2005). Peut-on rationaliser la décision dans les grands projets? L'exemple du Pont de Normandie : le regard d'une économiste.

Gibert, P. (2003). L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique. *Revue française de gestion, 6*(147), 259-273.

Gilbert, P. (1998). *L'Instrumentation de Gestion : La technologie de gestion, science humaine?* Paris: Economica.

Gille, B. (1979). La notion de "système technique" (essai d'épistémologie technique). *Technique et Culture*(1), 8-18.

Godelier, E. (1996). Du bricolage à l'organisation : la naissance des outils de gestion du personnel chez IUsinor. *Entreprises et Histoires*(13), 97-114.

Gordon. (1998). Fiscal crisis of the state. from http://www.encyclopedia.com

Gore, A. (1995). Common Sense Government Works Better and Costs Less (Third report of the National Performance Review) Available from http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprrpt/annrpt/pdf/com01.pdf

Groot, T., et Budding, T. (2004). The influence of New Public Management practices on product costing and service pricing decision in Dutch Municipalities. *Financial Accountability and Management, 20*(4), 421-443.

Groot, T., et Budding, T. (2008). New Public Management's current issues and future prospects. [Version éléctronique]. *Financial Accountability and Management, 24*(n°1), 13p.

Groupe Mendrika. (2006). Rapport d'étude prospective : Promotion de l'Investissement Public à Madagascarpp. 64). Available from http://www.economie.gov.mg/techniques-prospectives/ateliers/Rapport_Mendrika.pdf

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal, 4*(X), 1-25.

Guenoun, M. (2009). *Le management de la performance publique locale : Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales.* Université Paul Cezanne.

Hall, M. (2010). Accounting information and managerial work. *Accounting, Organizations and Society, 35*, 301-315.

Harris, J. E. (1999). Capitalization and Depreciation of infrastructure by state and local governmental entities. *Public Budgeting and Finance, 19*(4), 35-48.

Harris, J. E., et Murti, V. N. (1998). Response to fixed assets reporting : a research note. *Public Budgeting and Finance, 18*(1), 119-123.

Hatchuel, A., et Molet, H. (1986). Rational modelling in undestanding and aiding human decision-making : about two case studies. *European Journal of Operational Research*(24), 178-186.

Her Majesty Treasury. (2007). The National Asset Register Available from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.hm-treasury.gov.uk/psr_investment_national_asset_register.htm

Hermet, G. (1996). Accountability. In G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum & P. Braud (Eds.), *Dictionnaire de la SciencePolitique et des institutions politiques* (pp. 287). Paris: Armand Colin.

Hlady Rispal, M. (2002). *La méthode des cas : Application à la recherche en gestion*. Bruxelles: DeBoeck Université.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration 69*, 3-19.

Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980s : variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society, 20*(2/3), 93-109.

Hope, K. R. (2001). The new public management : contexte and practice in Africa. *International Public Management Journal, 4*(2), 119-134.

International Budget Partnership. (2011). *Manuel sur la transparence des finances publiques : au delà du budget principal*. Washington.

IVSC. (2003). IVS1 - Market Value Basis Valuation.

Jones, K., et White, A. D. (2008a). *RICS Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice*. Coventry: Royal Institution of Chartered Surveyors.

Jones, K., et White, A. D. (Eds.). (2008b). *RICS Public Sector Asset Management Guidelines : A guide to best practice*. Coventry: Royal Institution of Chartered Surveyors.

Kaganova, O., et Nayyar-Stone, R. (2000). Municipal real property asset management : an overview of world experience, trends and financial implications. *Journal of real estate portfolio management, 6*(4), 307-326.

Kaganova, O., et Undeland, C. (2006). Implementing Municipal Asset Management Reform in Countries with Emerging Markets : Lessons Learned. In O. Kaganova & J. MC Kellar (Eds.), *Managing Government Property Asset : International Experiences* (pp. 297-316). Washington: Urban Institute Press.

Keeney, R. L. (1982). Decision Analysis : An Overview. *Operations Research, 30*(5), 803-838.

Keith, R. L., et Mchugh, J. A. (1993). Valuing Massachusetts' Fixed Assets: A Contemporary Solution To An Historical Problem. *Public Budgeting and Finance, 13*(3), 102-107.

Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institution.

Kettl, D. F. (2006). Modernising Governmet. The Way Forward - a comment *International Review of Administrative Sciences, 72*(3), 313-317.

Koenig, G. (2006). Théorie mode d'emploi. *Revue Française de Gestion, 1*(160), 9-27.

Laborit, H. (1976). *Eloge de la fuite*. Paris: Robert Laffont.

Lallé, B. (2004). Production de la connaissance et de l'action en science de gestion. Le statut expérimenté de chercheur-acteur. *Revue Française de Gestion*(148), 45-65.

Lally, M. T., et Smith, G. S. (1997). Capital charging and asset revaluations : new choices in governmental financial reporting. *International Journal of Accounting, 32*(01), 45-62.

Lande, E. (1997). La réforme de la comptabilité de l'Etat : faisabilité et objectifs d'une approche patrimoniale. *Revue française de comptabilité*(291), 47-56.

Lande, E. (2005). *Accrual accounting in the Public Sector : between institutional competiveness and search for legitimacy.* Paper presented at the 10th CIGAR Conference, Poitiers (France)

Lande, E., Jones, R., et Portal, M. (2012). Impacts of State Political Conception on Public Sector Accounting Reforms. 28. Retrieved from www.eiasm.org/documents/abstracts/36152.doc

Lande, E., Rananjason Ralaza, T., et Rocher, S. (2009). *The Legitimacy of the private-sector accounting framework in the public sector.* Paper presented at the 14th CIGAR Conference, Modena (Italia).

Lane, J.-E. (1994). Will Public Management Drive Out Public Administration. *Asian Journal of Public Administration, 16*(2), 139-151.

Lane, J.-E. (2005). New Public Management.

Lapeyre, R., Andrianambinina, D., Requier-Desjardins, D., et Méral, P. (2007). L'écotourisme est-il un mode durable de valorisation des ressources naturelles? Une comparaison Namibie-Madagascar. *Afrique Contemporaine, 2*(222), 83-110.

Lapsley, I. (2009). New Public Management : the cruellest invention of the human spirit? *Abacus, 45*(1), 1-21.

Larbi, G. A. (1999). The New Public Management Approach and Crisis States *UNRISD Discussion Paper*(112).

Lascoumes, P. (2004). La Gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir. *Le portique,* (13-14), 1-14. Retrieved from http://leportique.revues.org/index625.html

Latiri Dardour, I. (2006). *Pilotage du changement organisationnel et recherche intervention en univers hostile : d'un modèle à phases à un modèle à option, sur le cas de la joint venture SGHQ en Chine.* Unpublished Doctorat en sciences de gestion, Ecole des mines de Paris, Paris.

Le Duff, R. (Ed.) (1999) Encyclopédie de la gestion et du management. Paris: Dalloz.

Le Moigne, J.-L. (2007). *Les épistémologies constructivistes*. Paris: Presses Universitaires de France.

Lecas, G. (2006). La modélisation systémique : outils méthodologiques pour économistes. *Innovations, 2*(24), 199-230.

Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique. *Politique et Société, 21*(3), 3-19.

Lemonnier, P. (1983). A propos de Bertrand Gille : la notion de "système technique". *L'Homme, 23*(2), 109-115.

Leroy, M. (2007). *Sociologe des finances publiques*. Paris: La Découverte.

Littrell, E., et Thompson, F. (1998a). Fixed assets reporting : a research note. *Public Budget and Finance, 18*(1), 94-98.

Lorrain, D. (2008). La naissance de l'affermage : cooperer pour exister. *Entreprises et Histoire*(50), 67 à 85.

LPSI. (2012). *Measuring the local public sector : a conceptual and methodological framework* (Vol. Local Public Sector Country Profil Handbook): LPSI Secretariat - Urban Institute.

Lüder, K. G. (1992). A Contingency Model of Governmental Accounting Innovations in the Political Administrative Environment. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting, 7*, 99-127.

Lüder, K. G. (1993). Governmental accounting in Germany : state and need for reform. *Financial Accountability and Management, 9*(4), 225-234.

Lyons, M. (2004). *Towards Better Management of Public Sector Assets : A Report to the Chancellor of the Exchequer*.

Mahé de Boislandelle, H. (1998). *Dictionnaire de gestion : vocabulaire, concepts et outils*. Paris: Economica.

Malmi, T., Järvinen, P., et Lillrank, P. (2004). A collaborative approach for managing project cost of poor quality. [version éléctronique]. *European Accounting Review, 13*(2), 293-317.

Marshall, C., et Rossman, G. B. (2010). *Designing qualitative research* Sage Publications.

Martinet, A.-C., et Silem, A. (Eds.). (2008). *Lexique de Gestion et de Management* (Vol. 8ème). Paris: Dunod.

Mathiasen, D. G. (1999). The New Public Management and its critics. *International Public Management Journal, 2*(1), 90-111.

Matisse, E. M. (2002). Libéralisme ou néolibéralisme : Continuité ou rupture? *Cahiers de la Maison des Sciences économiques*(2002-41), 22.

Maxwell, J. A. (1998). Designing a Qualitative Study. In L. Bickman & D. J. Rog (Eds.), *Handbook of applied social research* (pp. 61-100). Thousand Oaks: Sage.

Mayston, D. (1992). Capital accounting, user needs and the foundations of a conceptual framework for public sector financial reporting. *Financial Accountability and Management, 8*(4), 227-248.

Mercier, J. (2001). *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management*. Québec: Presses Université Laval.

Méric, J. (2000). *Le contrôle de gestion entre risque et incertitude.* Paper presented at the 21ème congrès de l'AFC, Angers.

Meyer, M. (2001). Bureaucracry and Bureaucratization. In N. J. Smelser & P. B. Baltes (Eds.), *International Encyclopedia of the Social and Beharioral Sciences* (pp. 1402-1406). Paris: Elsevier Science Ltd.

Miles, M. B., et Huberman, A. M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. Paris: de boeck.

Millon-Delsol, C. (1992). *L'Etat Subsidiaire : ingérence et non-ingérence de l'Etat* Paris: Presses universitaires de France.

Ministère de l'Economie des finances et de l'Industries. (2004). Recueil des normes comptables de l'Etat Available from http://www.economie.gouv.fr/cnocp/recueil-des-normes-comptables-letat

Ministère de l'économie des finances et du budget. (2005). *Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2006)*. Antananarivo.

Mintzberg, H. (1994). *Structure et dynamique des organisations*. Clamecy: Les Editions d'Organisation.

Moisdon, J.-c. (1984). Recherche en gestion et intervention. *Revue Française de Gestion*(Septembre-Octobre), 61-73.

Mönks, J. (1998). La nouvelle gestion publique : boîte à outil ou changement paradigmatique. In M. HUFTY (Ed.), *La pensée comptable : Etat, Néolibéralisme, nouvelle gestion publique* (pp. 77-89). Paris: Presses Universitaires de France.

Montmain, J., et Penalva, J. M. (Eds.). (2003). *Choix publics stratégiques et systèmes sociaux : état de l'art sur le théories et les méthodologies de l'approche système*.

Mousli, M. (2010). Le déplacement du contrôle de gestion vers la RSE : un "éco-contrôle" plus juste ou juste l'echo d'un contrôle . Cas de 5à sociétés cotées française. *Management et Avenir, 10*(409), 54-72.

Muller, P. (2009). *Les politiques publiques* (Vol. 8ème éditions). Paris: Presses Universitaires de France (PUF).

Nielsen, K. (2001). Institutionalist approaches in the social sciences : typology, dialogue and future prospects. [Cahier n°6]. *Journal of Economic Issues, 35*(2), 505-516.

Noël, F., et Wannenmacher, D. (2011). Comment dépassser le discorde dans les situations de restructuration? Quatre cas visités à l'aune de la sociologie de la justification. *Cahier de Recherche CEREFIGE*(2011-08).

North, D. C. (1994). Economic performance through time. [cahier n°6]. *American Economic Review, 84*(3), 359-368.

Nowak, W. A. (2007, 2007). *The relevancy of contingency approach to public sector accounting development : recent evidence from Poland.* Paper presented at the 10th CIGAR Conference, Coimbra (Portugal).

Nutt, P. C. (1984). Types of Organizational Decision Processes. *Administrative Science Quarterly, 29*, 414-450.

Nutt, P. C. (2006). Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 16*(2), 289-318.

Nutt, P. C. (2008). Investigating the success of decision making. *Journal of Management Studies, 2*(45), 425-455.

O'brien. (2001). An overview of the methodological approach of action research. In R. RICHARDSON (Eds.), Theory and practice of action research Available from http://www.web.net/~robrien/papers/arfinal.html

OCDE. (2012). Madagascar. In BAD, OCDE, PNUD & CEA (Eds.), *Perspectives économiques en Afrique*: OECD.

Ouda, H. A. G. (2007). *Transition Barriers of Accrual Accounting in the Public of Developed and Developing Countries: Statistical Analyses.* Paper presented at the 11th CIGAR Conference, Coimbra (Portugal).

Pallot, J. (1990). The nature of public asset : A response to Mautz. *Accounting Horizons, 4*(2), 79-85.

Papadakis, V. M., Lioukas, S., et Chambers, D. (1999). Strategic Decision-Making Process : The Role of Management and Context. *Strategic Management Journal, 19*(2), 115-147.

Paraponaris, C. (2003). L'instrumentation de la gestion des compétences : une instrumentation à finalités multiples. In A. Klarsfeld & E. Oiry (Eds.), *Gérer les compétences : Des instruments aux processus* (pp. 191-213). Paris: Edition Vuibert.

Patrick, A. (2009). Chronologie de l'affaire Daewoo. *madagascar-tribune.com*. Retrieved from http://www.madagascar-tribune.com/Chronologie-de-l-affaire-Daewoo,11023.html

Patton, T. K., et Bean, D. R. (2001). The why and how of the new capital asset reporting requirements. *Public Budgeting and Finance, 21*(3), 31-46.

Pellegrin, N. (2005). *La décision d'investissement des communes en matières de patrimoine culturel tangible : entre logique politique et rationalité managériale.* Unpublished Doctorat en sciences de gestion, Université d'Orléans.

Perez, Y.-A. (2008). La pratique de la recherche-intervention dans les organisations : retour sur les modes de production des connaissances gestionnaires à partir du terrain. *Humanisme et entreprise*(288), 101-113.

Perret, V., et Séville, M. (2007). Fondements épistémologiques de la recherche. In R.-A. Thietart & Coll. (Eds.), *Méthodes de recherche en management* (Vol. 3è édition, pp. 13-33). Paris: Dunod.

Perrin, J. (1989). Capital accounting and charging in the national health service. *Public Money and Management 9*(3), 47-50.

Peterson, G. (2006). Municipal Asset Management : A Balance Sheet Perspective. In O. Kaganova & J. MC Kellar (Eds.), *Managing Government Property Assets : International Experiences* (pp. 143-170). Washington: Urban Institute Press.

Pettigrew, A. (1997). Le NPM conduit à une nouveau modèle hybride public-privé. [Bibliothèque IAE Poitiers]. *Revue Française de Gestion*(115), 113-120.

Pezet, A. (2000a). *Fin de siècle, nouvelles représentations.... la décision d'investissemlent revisitée.* Paper presented at the Congrès ASAC/IFSAM, Montréal (Canada).

Pezet, A. (2000b). *La décision d'investissement industriel : le cas de l'aluminium*. Paris: Economica.

Pezet, A. (2000c). Le management stratégique et financier de l'investissement : un siècle d'histoire de la décision dans l'industrie française de l'aluminium. *Finance, Contôle, Stratégie, 3*(3), 155-180.

Pezet, A. (2002). *De la décision d'investissement au management de l'investissement.* Unpublished HDR, Univesrité Paris-Dauphine, Paris.

Pezet, A. (Ed.) (2009) Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion, audit (Vols. 2ème édition). Paris: Economica.

Phelps, A. J. (2009). *An Examination of the Relationship between Rationale, Practice and Outcomes in Municipal Property Asset Management : A Comparative Study of the UK and Russia.* Unpublished Doctor of philosophy, University of Birmingham.

Pilcher, R. (2005). *Asset management in local authorities - Financial fiction or management reality.* Paper presented at the 10th CIGAR Conference, Poitiers.

Pina, V., et Torres, L. (2003). Reshaping Public Sector Accounting : an international comparative view. *Canadian Journal of Administrative Sciences, 20*(4), 334-350.

Plane, J.-M. (2000). *Méthodes de recherche-intervention en management*. Paris: L'Harmattan.

PNUD. (2002). *Guide d'élaboration des plans communaux de développement*.

Pollitt, C., et Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform*. New York: Oxford University Press.

Portal, E. (2002). *La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Portal, M. (2009). *La politique qualité de la certification des comptes publics.* Université de Poitiers.

Preffer, J., et Salancik, g. R. (2002). The External Control of Organizations. In M. J. Handel (Ed.), *The sociology of organization : classic, contemporary and critical readings*: Sage publications Incs.

Présidence de la République. (2007). *Programme National de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D)*.

Prigent, L. (2001a). *Valeur d'usage et valeur d'existence d'un patrimoine : Une application de la méthode d'évaluation contingente au Mont-Saint-Michel.* Unpublished Doctorat en sciences économiques, Université de Bretagne Occidentale.

Prigent, L. (2001b). *Valeur d'usage et valeur d'existence d'un patrimoine : Une application de la méthode d'évaluation contingente au Mont-Saint-Michel.* Sciences Economiques, Bretagne Occidentale.

Prud'homme, R. (2000). Le financement mixte des infrastructures de transports urbains. *Politiques et management public, 18*(1), 87-103.

Rakoto, H. O. (2005). *Applicabilité des normes IPSAS au niveau des communes malgaches : Etude exploratoire au sein de 30 Communes.* Paper presented at the Colloque international : Les sciences de gestion au coeur du développement, Antananarivo (Madagascar).

Rakoto, H. O. (2007a). *The contingency factors of the adoption of accrual accounting in Malagasy's municipalities.* Paper presented at the 11th CIGAR Conference, Coimbra (Portugal).

Rakoto, H. O. (2007b). *Innovation comptable au niveau des communes malgaches: Le cas de l'adoption de la comptabilité d'engagement.* Unpublished Doctorat en sciences de gestion, Université de Poitiers.

Rakoto, H. O. (2009). *International financial supports asa an obstacle for accounting harmonization - Case of Malagasy rural municipalities.* Paper presented at the 14 th CIGAR conference, Modena (Italia).

Ramarohetra, J. (1995). Définition de l'Agglomération d'Antananarivo et rapport de synthèse sur le dénombrement des ménages de l'enquête 1-2-3 (Projet Madio). Retrieved from www.instat.mg/pdf/9511dt.pdf

Rananjason Ralaza, T. (2007). *Système comptable et budgétaire simplifié pour les communes malgaches.* Paper presented at the AFC jeunes Chercheurs, Poitiers (France).

Rananjason Ralaza, T. (2008). *Réformes et innovations comptables dans le secteur public local malgache : Etude des conditions de développement et d'adoption d'un système d'information simplifié.* Unpublished Doctorat en sciences de gestion, Université de Poitiers.

Rasendrasoa, M. (2008). *Cadre de la mise en oeuvre de budget participatif dans la région d'Anosy*: Pôles Intégrés de Croissance (PIC).

Razafindraibe, Y. P., Ndriamahavory, R., Rober, G. F., Ramananarivo, S. B., et Ramananarivo, R. (2005). *Niveau de développement, capacités financières et gouvernance local : outils de gestion des communes rurales.* Paper presented at the Colloque FOFIFA/ Les changements induits dans les campagnes malgaches par l'évoluton des prix des produits agricoles, Antananarivo (Madagascar).

Reason, P. (2006). Choice and quality in action research practice. *Journal of management Inquiry, 15*(2), 187-203.

Revel, J.-F. (1997). *Recueil d'Oeuvres*: Robert Laffont.

Robinson, M. (1998). Accrual accounting and the effeciency of the core public sector. *Financial Accountability and Management, 14*(1), 21-37.

Rocher, S. (2009). Implantation et rôle d'un outil de gestion comptable. *Revue Française de Gestion*(190), 77-89.

Roje, G., Grubisic, M., et Nusivonic, M. (2007). *Managing Public Assets efficiently : the case of Croatia.* Paper presented at the 11th CIGAR Conference, Coimbra (Portugal).

Roje, G., Grubisic, M., et Nusivonic, M. (2009). Towards Efficient Public Sector Asset Management. *Financial Theory and Practice, 33*(3), 329-362.

Royer, I., et Zarlowski, P. (2007). Le design de la recherche. In R.-A. Thietart & Coll. (Eds.), *Méthodes de recherche en management* (Vol. 3è édition, pp. 143-172). Paris: Dunod.

SAGE. (2002). Le Guide d'élaboration et de mise en oeuvre d'un plan communal de développement vert genre. 45. Retrieved from madagascarsage.org/doc/guide_pcd_vert2.pdf

Santo, V.-M., et Verrier, P.-E. (2007). *Le management public*. Paris: Presses Universitaires de France.

Savall, H., et Zardet, V. (2004). *Recherche en Sciences de Gestion : Approche qualimétrique*. Paris: Economica.

Shaoul, J. (1998). Charging for capital in the NHS trusts : to improve efficiency? *Management Accounting Research, 9*(1), 95-112.

Simon, E. (2007). La confiance dans tous ses états. *Revue Française de Gestion, 6*(175), 83-94.

Sinclair, A. (1995a). The Chameleon of Accountability : Forms and Discourses. *Accounting, Organizations and Society, 20*(2/3), 219-137.

Sinclair, A. (1995b). The Chameleon of Accountability : Forms and Discourses. *Accounting, Organizations and Society, 20*(2/3), 219-237.

Smith, M. (2008). Decision Making by public bodies: How to avoid legal challenge. *Practical Law Company*. Retrieved from http://www.ffw.com/publications/all/articles/decision-making-public-bodies.aspx

Stafsudd, A. M. (2003). Recruitement policy vs recruitement process : espoused theory and theory-in-use. [Proceeding]. *Academy of Management Proceedings*, G1-G6.

Tanzi, V., et Prakash, T. (2001). *The cost of Government and the Misuse of Public Assets*. Paper presented at the Public Finance in Developping Countries : A Conference in Honor of Richard Bird.

Theret, B. (2003). Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives. *Cahiers d'économie politique*(44), 51-78.

Thiétart, R.-A. (1999). *Méthodes de recherche en management*. Paris: Dunod.

Travaillé, D., et Marsal, C. (2006). Les systèmes d'information de Pilotage, les tableaux de bord. *Cahier FARGO*(1060901), 16.

Travaillé, D., et Naro, G. (2009). *A la recherche des fondements conceptuels et méthodologiques des Balanced Scorecard : le modèle de Kaplan et Norton revisité à travers le cadre conceptuel des leviers de contrôle.* Paper presented at the 30ème congres de l'AFC, Strasbourg.

Urio, P. (1998). La gestion publique au service du marché. In M. Hufty (Ed.), *La pensée comptable : Etat, Néolibéralisme, nouvelle gestion publique* (pp. 91-124). Paris: Presses Universitaires de France.

Urquhart, T., et Busch, W. (2000). *Stratégic Municipal Asset Management*. Washington DC: World Bank (Urban Development).

Van Garsse, S. (2008). *Public-Private Partnerships, Concessions and Public Procurement Law.* Paper presented at the 3rd International Public Procurement Conference, Amsterdam (Netherlands).

Vanier, D. J. (2000). *Asset Management 101 : A primer.* Paper presented at the Innovations in Urban Infrastructure Seminar of the APWA International Public Works Congress, Louisville.

Veran, L. (1991). *La prise de décision dans les organisations : Réactivités et changement*. Paris Les Editions d'Organisation.

Victor Hugo. (1987). Choses Vues. In V. Hugo (Ed.), *Oeuvres complètes*: Robert Laffon.

Victorian Department of Treasury and Finance. (2000). Government Asset management Policy Statement - Sustaining our assets (State Government of Victoria) Available from http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/SustainingOurAssets/$File/Sustaining%20Our%20Assets.pdf

Vinnari, E., et Näsi, S. (2005, 2005). *Municipal water utility balance.* Paper presented at the 10th CIGAR Conference, Poitiers.

Visscher, C. d., et Varone, F. (2004). La nouvelle gestion publique en action? *Revue Internationale de Politique Comparée, 11*(2), 177-185.

Wacheux, F. (1996). *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*. Paris: Economica.

Walker, R. G., Clarke, F. L., et Dean, G. W. (2000). Options for infrastructure reporting. *Abacus, 36*(2), 123-159.

Wathelet, J.-C. (2000). *Budget, Comptabilité et Contrôle externe des Collectivités Territoriales*. Paris: L'Harmattan.

Weick, K. E. (1996). An appreciation of Social Context : One Legacy of Gerald Salancik. [cf. Cahier 6]. *Administrative Science Quality*(41), 563-573.

Western Australian Department of Treasury and Finance. (2005a). Strategic Asset Management Framework for Western Australian Public Sector Agencies Available from http://www.dtf.wa.gov.au/cms/content.aspx?id=1269

Western Australian Department of Treasury and Finance. (2005b). Strategic Asset Plans Available from http://www.dtf.wa.gov.au/cms/content.aspx?id=1269

Western Australian Department of Treasury and Finance. (2005e). Asset Disposal Policy. 21. Retrieved from http://www.dtf.wa.gov.au/cms/content.aspx?id=1269

Winterfeldt, D. V., et Smith, J. E. (2004). Decison Analysis in "Management Science". *Management Science, 50*(5), 561-574.

Zafirovski, M. (2001). Administration and society : beyond public choice? [Cahier n°5]. *Public Administration, 79*(03), 665-688.

Zagamé, P. (1993). Planification stratégique : quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale. *Revue économique, 44*, 13-55.

Liste des illustrations

Tableau 1 : Exemple de recherches sur la confrontation entre outils de gestion et organisation publique 7
Tableau 2 : Les trois grandes postures épistémologiques..... 9
Tableau 3 : Démarche de recherche en science de gestion selon David 15
Tableau 4 : Les caractéristiques opposant la bureaucratie administrative au management public..... 28
Tableau 5 : Synthèse des facteurs ayant influé sur les réformes de l'administration publique 29
Tableau 6 : Les principes caractérisant le *New Public Management* 40
Tableau 7 : Les transformations du secteur public en accord avec le *New Public Management* 41
Tableau 8 : Les différents niveaux de reconnaissance des passifs et des actifs 43
Tableau 9 : Déclinaison de la théorie de la décision 61
Tableau 10 : Classification des patrimoines publics 68
Tableau 11 : Critères d'évaluation de la performance des immobilisations..... 93
Tableau 12 : Récapitulatif des modèles de gestion du patrimoine 99
Tableau 13 : Les parties prenantes et leurs intérêts probables 103
Tableau 14 : Intervention/Statut du chercheur 106
Tableau 15 : Exemple d'évaluation (en Ariary)..... 108
Tableau 16 : Système de saisie manuel des immobilisations 110
Tableau 17 : Saisie des immobilisations sous application Microsoft Access..... 110
Tableau 18 : Synthèse des droits détenus par les communes et le ministère de l'éducation national . 114
Tableau 19 : Processus de décision et facteurs périphériques 129
Tableau 20 : Les quartiers composant la commune d'Ambohimanga Rova 149
Tableau 21 : Les interlocuteurs au niveau des deux communes ainsi que les interlocuteurs en externe 154
Tableau 22 : Évolution PIB de Madagascar..... 164
Tableau 23 : Opérations financières de l'État malgache (en % du PIB) 165
Tableau 24 : Calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier..... 166
Tableau 25 : Recettes fiscales et potentielles fiscales des deux communes (en Ariary) 167
Tableau 26 : Comptabilité matières Ambohimanga Rova année 2009 172
Tableau 27 : Comptabilité matière simplifiée 173
Tableau 28 : Synthèse élaboration du Plan Communal de développement de la commune suburbaine Ambohimanga Rova..... 178
Tableau 29 : Le niveau d'étude des conseillers communaux 183
Tableau 30 : Les six mini-cas..... 185
Tableau 31 : Exemple de contenu de programme d'investissement Ambohimanga..... 186
Tableau 32 : Inscription de la construction du lycée dans le Plan Communal de Développement..... 190
Tableau 33 : Inscription construction marché hebdomadaire dans le Plan Communal de Développement..... 194
Tableau 34 : Synthèse des six mini-cas..... 211
Tableau 35 : Choix binaire 218
Tableau 36 : Espace de modalité..... 219
Tableau 37 : Espace des modalités : les questions qui se sont posées auprès de l'investisseur 226
Tableau 38 : Indicateurs en matière de décision d'investissement..... 240

Tableau 39 : Importance des obstacles pour la comptabilisation et le suivi des immobilisations..... 250

Schéma 1 : Les différents types de recherche action..... 12
Schéma 2 : Démarche de recherche..... 16
Schéma 3 : Vision de l'Etat et théories rattachées..... 32
Schéma 4 : Vision synthétique du New Public Management..... 38
Schéma 5 : Gestion du patrimoine en tant que prise de décision..... 57
Schéma 6 : Cycle de vie d'une immobilisation..... 60
Schéma 7 : Vision de la rationalité..... 62
Schéma 8 : Les trois courants du néo-institutionnalisme..... 64
Schéma 9 : Les caractéristiques du décideur et leurs fonctions..... 65
Schéma 10 : Vision du patrimoine en tant qu'outil de production..... 67
Schéma 11 : Les intérêts du suivi patrimonial..... 73
Schéma 12 : Evaluation lors de l'établissement du bilan d'ouverture..... 83
Schéma 13 : Lien entre PCOP 2006 et l'instruction générale du 22 juillet 1955..... 84
Schéma 14 : Evolution de la comptabilité publique malgache..... 87
Schéma 15 : Cadre de gestion du patrimoine..... 91
Schéma 16 : Etablissement du plan de réaffectation..... 93
Schéma 17 : Exemple de chaîne instrumentale (chaînes instrumentales et interdépendance dans l'évaluation financière)..... 97
Schéma 18 : Chaîne instrumentale de gestion du patrimoine..... 99
Schéma 19 : Les dimensions du processus de décision stratégique..... 130
Schéma 20 : Les déterminants potentiels du processus de décision stratégique..... 134
Schéma 21 : Caractéristiques des processus de décision publique..... 136
Schéma 22 : Les différents espaces du choix d'investissement..... 138
Schéma 23 : Adaptation du cadre de Pezet dans le contexte public..... 141
Schéma 24 : Cadre d'analyse de la prise de décision..... 143
Schéma 25 : Les cinq étapes d'une recherche-intervention..... 146
Schéma 26 : Attentes du chercheur et des communes..... 151
Schéma 27 : Composants de l'analyse des données : modèle interactif..... 156
Schéma 28 : Les facteurs périphériques à la prise de décision..... 163
Schéma 29 : Organigramme de la Commune d'Ambohimanga Rova..... 171
Schéma 30 : Organigramme de la commune de Mahabo..... 172
Schéma 31 : Synthèse élaboration Programme d'Investissements Publics..... 181
Schéma 32 : Liens entre les différents plans et documents..... 182
Schéma 33 : Schéma de décision..... 189
Schéma 34 : Schéma de décision pour la construction d'un lycée..... 192
Schéma 35 : Schéma de prise de décision..... 195
Schéma 36 : Schéma de prise de décision..... 198
Schéma 37 : Le schéma décisionnel..... 205
Schéma 38 : Schéma de prise de décision..... 209
Schéma 39 : Démarche de décision d'investissement..... 224
Schéma 40 : Démarche de décision d'investissement..... 229

Schéma 41 : Questionnement de la place des instruments de gestion du patrimoine..... 244

Équation 1 : Bénéfices dans l'utilisation des biens 75
Équation 2 : Analyse coût/ bénéfice..... 75
Équation 3 : Fixation de prix..... 196
Équation 4 : Loyer budgétaire..... 241

Encadré 1 : Les caractéristiques de la comptabilité d'exercice..... 42
Encadré 2 : Vision de la gestion du patrimoine par le directeur financier de la région Poitou-Charentes 48
Encadré 3 : Gestion passive versus gestion active 72
Encadré 4: Les attributions de la commission de remise..... 85
Encadré 5 : Applications des IPSAS dans le monde 88
Encadré 6 : Les composantes de la gestion patrimoniale 92
Encadré 7 : Cadre de gestion du patrimoine communal..... 95
Encadré 8 : Cadre règlementaire et légal sur la gestion du patrimoine au niveau des communes 102
Encadré 9 : Consigne lors de l'évaluation des immobilisations..... 111
Encadré 10 : Pouvoir de décision sur le terrain des infrastructures scolaires..... 114
Encadré 11 : Illustration des attentes des acteurs communaux 152
Encadré 12 : Financement des dépenses d'investissement..... 165
Encadré 13 : Vision sur les mécanismes extrabudgétaires..... 169
Encadré 14 : Les attributions de la secrétaire trésorière..... 171
Encadré 15 : Place du délégué d'arrondissement : conseiller des communes..... 176
Encadré 16 : Définition du Plan Communal de Développement..... 177
Encadré 17 : Contenu d'un Plan Communal de Développement 177
Encadré 18 : Les missions et les attributions du comité de développement communal..... 179
Encadré 19 : Explication du caractère prioritaire de la construction de l'hôtel de ville..... 187
Encadré 20 : Justification du choix du mécanisme extrabudgétaire..... 188
Encadré 21 : Mise en œuvre effective du projet de construction du lycée..... 191
Encadré 22 : Explication du choix de la modalité de construction du marché hebdomadaire 195
Encadré 23 : Critères de fixation du tarif du marché hebdomadaire 197
Encadré 24 : Fixation modalité de fonctionnement des locaux commerciaux 200
Encadré 25 : Les activités de Bazar sans frontières..... 202
Encadré 26 : Justification de la modification des modalités pour le lycée..... 204
Encadré 27 : Politique de la commune..... 207
Encadré 28 : Exemple d'un investisseur étranger pour le cas d'Ambohimanga Rova..... 207
Encadré 29 : Justification de la fixation de la durée de vie de l'investissement à 20ans 207
Encadré 30 : L'affaire Daewoo 208
Encadré 31 : Les réactions par rapport à l'affaire Daewoo 208
Encadré 32 : Argumentaire pour l'achat de billet..... 222
Encadré 33 : Argumentaire à l'encontre d'un partenaire 223

Encadré 34 : Demandes du conseil communal de Mahabo 228
Encadré 35 : Exemple d'avis sur l'outil de fixation de loyers des baux..... 239

Table des matières

Introduction Générale : Présentation du design de la recherche 1

Partie I La Gestion patrimoniale : de la notion à la conceptualisation 19

CHAPITRE I. LE *NEW PUBLIC MANAGEMENT* : CONTEXTE D'ÉMERGENCE DE LA GESTION PATRIMONIALE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE 23

Section I. Genèse du *New Public Management* 24

§ 1. Le New Public Management comme modalité de gouvernance publique 24

1.1. Le Public Administration 24

1.2. Le Public Management 26

§ 2. Les facteurs déclencheurs des réformes 28

2.1. Les facteurs déclencheurs des réformes dans les pays développés 30

2.1.1 Les crises économiques et fiscales 30

2.1.2 Changements idéologiques et politiques 31

2.1.3 Le développement des technologies de l'information 34

2.1.4 Rôles des consultants internationaux en management 34

2.2. Les facteurs déclencheurs des réformes dans les pays en voie de développement 35

2.2.1 Les facteurs primaires 35

2.2.2 Les facteurs secondaires 37

Section II. Le *New Public Management* en tant qu'ensemble de réformes 39

§ 1. Les différentes réformes caractérisant le New Public Management 39

§ 2. Les implications des réformes sur la comptabilité 41

§ 3. Analyse des réformes au sein du secteur public malgache 44

§ 4. Du New Public Management vers la gestion patrimoniale 46

CHAPITRE II. LA CONCEPTUALISATION DE LA GESTION PATRIMONIALE 53

Section I. Essai de définition 54

§ 1. La gestion du patrimoine en tant que prise de décision 56

1.1. Distinction entre la prise de décision et l'outil d'aide à la décision 56

1.2. Les différents types de décisions patrimoniales 57

1.3. *Caractéristiques des décisions patrimoniales : mono-rationalité versus rationalité multiple (contextuelle, interprétative)* 61

§ 2. Gestion du patrimoine et optimisation 66

§ 3. Gestion du patrimoine et politique publique 69

Section II. Conceptualisation 70

§ 1. Les exemples de modèles normatifs : d'une gestion passive à une gestion active du patrimoine 71

1.1. Les modèles comptables comme modèle de gestion passive des immobilisations 72

1.1.1. Utilité de la comptabilisation des immobilisations 73

1.1.2. Les normes comptables 78

1.1.3. Démarche concrète d'élaboration du bilan d'ouverture 88

1.2. Exemple de modèle normatif de gestion active du patrimoine : le cas de la gestion patrimoniale en Australie 89

§ 2. Les modèles théoriques de gestion patrimoniale 94

§ 3. La gestion patrimoniale en tant que chaîne instrumentale 96

3.1. Notion de chaîne instrumentale 96

3.2. La chaîne instrumentale de gestion patrimoniale 98

3.3. Le cadre externe : l'environnement de la gestion patrimoniale 100

3.3.1 Cadres règlementaires et légaux 101

3.3.2 Les parties prenantes 102

3.3.3 Le contexte organisationnel 104

Section III. Mise en place de système de reporting et de comptabilisation 105

§ 1. Inventaire 106

§ 2. Commission de remise et évaluation 107

§ 3. Présentation du système de suivi/ évaluation des actifs 109

3.1. Système manuel 109

3.2. Système informatisé 110

§ 4. Résultats de l'intervention 111

4.1. La valeur porteuse d'image 111

4.2. Dichotomie de l'aspect juridique et managérial 112

4.3. Adoption des outils : conditionnée par l'aide technique 114

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 117

Partie II Les logiques en action dans le cadre des prises de décision patrimoniale au sein des deux communes malgaches 119

CHAPITRE I. CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE 125

Section I. Élaboration du cadre d'analyse 126

§ 1. Les apports de la littérature en management stratégique : analyse de la prise de décision dans son environnement 127

1.1. Les composantes du processus de décision stratégique et les facteurs périphériques 127

1.1.1. Dimension du processus de décision 129

1.1.2. Facteurs périphériques 132
1.2. Application au sein du secteur public 134
§ 2. Les apports du modèle de Pezet (2000b, 2002) 137
2.1. Espace des choix binaires 138
2.2. Espace des modalités 139
2.3. Espace de légitimités 139
§ 3. Présentation du cadre d'analyse retenu 142
Section II. Méthodologie : l'intervention comme principe 143
§ 1. La recherche-intervention 144
1.1. La proximité par rapport aux terrains 144
1.2. Diversité des méthodes d'investigation et de collecte de données 145
1.3. Une recherche en plusieurs étapes non linéaires et avec différents résultats possibles 145
§ 2. Déploiement de la méthodologie dans le cadre de la thèse 147
2.1. Choix du terrain d'étude 147
2.1.1 Critères de choix du terrain 147
2.1.2 Présentation des deux communes 148
2.2. Négociation 150
2.3. Mise en œuvre de la recherche 152
2.3.1 Définition de l'unité d'analyse 152
2.3.2 Collecte des données 153
2.3.3 Analyse des données 155
CHAPITRE II. RESULTATS DE L'INTERVENTION AU NIVEAU DES DEUX COMMUNES 161
Section I. Le contexte de la recherche : les facteurs périphériques à la prise de décision 162
§ 1. Facteurs contextuels 163
1.1. Stabilité de l'environnement 164
1.2. Potentiel fiscal et potentiel financier 165
§ 2. Facteurs organisationnels 170
2.1. Structure organisationnelle et comptable 170
2.1.1 Commune suburbaine d'Ambohimanga Rova 170
2.1.2 Commune rurale de Mahabo 172
2.2. Attributs structurels : l'organisation de la prise de décision 173
2.2.1 La répartition des pouvoirs entre l'organe délibérant et exécutif 174

2.2.2 Procédure de prise de décision 175
2.2.3 La planification communale 176
§ 3. Les facteurs individuels : les acteurs 182
Section II. Les six mini-cas 185
§ 1. Cas de l'hôtel de ville 185
1.1. Phase politique : l'inscription dans le Programme d'Investissement Public 186
1.2. Mise en œuvre 186
1.3. Fixations des modalités de construction 187
§ 2. Cas du lycée 190
2.1. Inscription dans le Plan Communal de Développement 190
2.2. Mise en œuvre et fixation des modalités 191
§ 3. Cas du marché hebdomadaire 193
3.1. Inscription dans le Plan Communal de Développement 193
3.2. Mise en œuvre 194
3.3. Fixation modalité de construction 194
3.4. Décision post-construction 195
§ 4. Cas des locaux commerciaux de la commune rurale de Mahabo 199
§ 5. Cas de l'espace artisanal 201
5.1. Décision d'investissement initiale 202
5.2. Acceptation de l'investissement 202
5.3. La validation de l'investissement 203
5.4. Le transfert de la construction d'un lycée au niveau du chef-lieu de la commune . 204
§ 6. Cas du complexe touristique à Ambohimanga Rova 206
6.1. Décision d'investissement initiale 206
6.2. Acceptation et validation 206
6.3. Décision des modalités de l'investissement : le bail emphytéotique 207
§ 7. Comparaison des deux communes 213
7.1. Acteurs 213
7.2. Les décisions 214
7.3. Les critères de prise de décision 215
Section III. Analyse des cas au vu des travaux de Pezet (2000b, 2002) 216
§ 1. Cas des investissements dont les communes sont les acteurs principaux : hôtel de ville, lycée et le marché hebdomadaire 216
1.1. L'émergence de l'investissement 217

1.2. Espace de choix binaire ... 217

1.3. Un espace de modalité très flexible ... 219

1.4. Espace de légitimité : la communication et la légitimité du projet comme facteur de réussite ... 220

1.4.1 Les éléments constitutifs de l'espace de légitimité ... 221

1.4.2 Les communications à l'endroit des éléments de l'espace de légitimité ... 221

1.4.3 L'influence des éléments de l'espace de légitimité sur les décisions ... 223

§ 2. Cas des investissements dont les communes sont les partenaires (Espace artisanal et Village artisanal) ... 225

2.1. Emergence de l'investissement et espace de choix binaire ... 226

2.2. Espace des modalités ... 226

2.3. La commune comme un élément de l'espace de légitimité ... 227

2.4. Les communes comme un élément influençant l'espace de modalité ... 227

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE ... 237

Conclusion Générale ... 243

Bibliographie ... 255

Liste des illustrations ... 273

Table des matières ... 277

Liste des annexes ... 283

Liste des annexes

Annexe I : Comparaison entre le PCOP 2006, la norme 6 du recueil des normes comptables de l'Etat (version 2004 et version 2012) et de l'IPSAS 17

Annexe II : Guide d'entretien

Annexe III : simulation méthode de fixation tarif

Annexe IV : Etat des immobilisations de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova

Annexe I : Comparaison entre le PCOP 2006, la norme 6 du recueil des normes comptables de l'Etat et de l'IPSAS 17

	PCOP 2006	IPSAS 17	Norme n°6 (recueil des normes comptables de l'Etat) / Version 2004	Norme n°6 (recueil des normes comptables de l'Etat) / Version 2012
Définitions	« Une immobilisation corporelle est un actif physique identifiable et normalement identifié dans un inventaire physique, ayant une valeur économique positive pour l'entité administrative et dont l'utilisation s'étend sur plus d'un exercice » (§ 361-2) « S'agissant des immobilisations corporelles de l'Etat et de ses démembrements, cette valeur économique positive est représentée par des avantages économiques futurs ou le potentiel de service attendus de l'utilisation du bien (art. 361-2) »	« Les immobilisations corporelles sont des actifs corporels: - qui sont détenus par une entité soit pour être utilisés dans la production ou la fourniture de biens ou de services, soit pour être loués à des tiers, soit à des fins administratives; et - dont on s'attend à ce qu'ils soient utilisés sur plus d'une période de Reporting » (§ 13)	« Une immobilisation corporelle est un actif physique identifiable et normalement identifié dans un inventaire physique : - dont l'utilisation s'étend sur plus d'un exercice, - et ayant une valeur économique positive pour l'Etat S'agissant des immobilisations corporelles de l'Etat, cette valeur économique positive est représentée par des avantages économiques futurs ou le potentiel de service attendu de l'utilisation du bien » (§1.1)	« Une immobilisation corporelle est un actif physique identifiable dont l'utilisation s'étend sur plus d'un exercice et ayant une valeur économique positive pour l'État. Cette valeur économique positive est représentée par des avantages économiques futurs ou le potentiel de service attendu de l'utilisation du bien ». (§ 1.1)
Critères de comptabilisation	« Sont inscrites au bilan de l'Etat et de ses démembrements les immobilisations corporelles qu'ils contrôlent. Le contrôle qui est généralement organisé sous une forme juridique déterminée (droit de propriété ou droit d'usage des biens en location-financement ou en cofinancement) se caractérise par : - la maîtrise des conditions d'utilisation du bien ; - la maîtrise du potentiel de service et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation (art. 361-3) »	« Le coût d'une immobilisation corporelle doit être comptabilisé en tant qu'actif si, et seulement si: - il est probable que les avantages économiques futurs ou le potentiel de service associés à l'actif iront à l'entité; et - la juste valeur ou le coût de cet actif peut être évalué de façon fiable » (§ 14)	« Sont inclus au bilan de l'Etat les immobilisations corporelles lorsqu'il contrôle. Le contrôle qui est généralement organisé sous forme juridique déterminée (droit de propriété ou droit d'usage) se caractérise par : - la maîtrise des conditions d'utilisation du bien, - la maîtrise du potentiel de services et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation Le fait que l'Etat supporte les risques et charges afférents à la détention du bien constitue en outre une présomption de l'existence de contrôle»	« Une immobilisation corporelle est comptabilisée lorsque les conditions suivantes sont simultanément réunies : - elle est contrôlée par l'Etat ; - son coût ou sa valeur peut être évalué avec une fiabilité suffisante. L'Etat applique ces critères de comptabilisation aux coûts au moment où ceux-ci sont encourus Le contrôle qui est généralement organisé sous une forme juridique déterminée (droit de propriété, droit d'usage…) se caractérise par : - la maîtrise des conditions d'utilisation du bien ; - la maîtrise du potentiel de service et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation. Le fait que l'État supporte les risques et charges afférents à la détention du bien constitue une présomption de l'existence du contrôle.

				En conséquence, la comptabilisation d'une immobilisation corporelle intervient à la date du transfert du contrôle qui correspond généralement à la date du transfert des risques et avantages afférents à la détention du bien » (§1.2)
Evaluation initiale	« En règle générale, les immobilisations sont enregistrées lors de leurs entrées dans le patrimoine de l'Etat : - à leur coût de production pour celle acquises à titre onéreux ; - à leur coût de production pour celles produites par les services de l'Etat ; - à leur valeur de marché pour celles acquises à titre gratuit » (§ 363-1)	« Une immobilisation corporelle qui remplit les conditions de comptabilisation en tant qu'actif doit être évaluée à son coût. Lorsqu'un actif est acquis par le biais d'une opération sans contrepartie directe, son coût doit être évalué à sa juste valeur à la date d'acquisition » (§ 26/27)	« Lors de leur entrée dans le patrimoine de l'Etat, les immobilisations sont enregistrées : - à leur coût d'acquisition (pour celles acquise à titre onéreux) ; - à leur coût de production (pour celles produites par les services de l'Etat ; - à leur valeur de marché (pour celles acquises à titre gratuit (§ 2.11). »	« Lors de leur comptabilisation initiale, hors cas particuliers prévus par la norme, les immobilisations sont enregistrées : - à leur coût d'acquisition (pour celles acquises à titre onéreux) ; - à leur coût de production (pour celles produites par les services de l'État) ; - à leur valeur vénale (pour celles acquises à titre gratuit et dans le cadre d'un échange) » (§2.1)
Evaluation postérieure	« Après la comptabilisation initiale, une immobilisation est comptabilisée à son coût diminué du cumul des amortissements et des pertes de valeur (§ 363-15) » **Amortissements** L'amortissement correspond à la consommation des avantages économiques liés à un actif corporel ou incorporel » (§363-16) « Le mode d'amortissement d'un actif est le reflet de l'évolution de la consommation des avantages économiques de cet actif (mode linéaire, mode dégressif ou mode des unités de production), le mode linéaire étant adopté, si cette évolution ne peut être déterminée de façon fiable » (§363-17) **Dépréciation** « La dépréciation d'un actif peut être constatée lorsque sa valeur actuelle est	« Une entité doit choisir pour méthode comptable soit le modèle du coût, soit le modèle de la réévaluation.» (§ 42). **Modèle du coût** « Après sa comptabilisation en tant qu'actif, une immobilisation corporelle doit être comptabilisée à son coût diminué du cumul des amortissements et du cumul des pertes de valeur » (§43). « Le mode d'amortissement utilisé doit refléter le rythme selon lequel l'entité s'attend à consommer les avantages économiques futurs ou le potentiel de service liés à l'actif » (§76) **Modèle de réévaluation** « Après sa comptabilisation en tant qu'actif, une	**Règle d'évaluation postérieure** **Pour les biens ayant une durée de vie déterminable : amortissement et test de dépréciation en cas d'indice de perte de valeur :** « une immobilisation est comptabilisée à son coût diminué du cumul des amortissements et des pertes de valeur » (§ 2.4.1.1) **Pour les biens ayant une durée de vie non déterminable :** « Pour les biens ayant une durée de vie très longue et une valeur résiduelle significative comme ceux composant le parc immobilier non spécifique de l'Etat, les valeurs à la clôture sont déterminées chaque année. Pour ces biens, la mesure de l'utilisation du potentiel de service est déterminée selon une méthode préalablement définie (charge d'utilisation). Elle est calculée sur la base de la valeur de marché du bien. La méthode du coût de remplacement déprécié est appliqué	**Biens ayant une durée de vie déterminable** « Une immobilisation est comptabilisée à son coût diminué du cumul des amortissements et des dépréciations. Cette méthode d'évaluation s'applique à l'ensemble des biens ayant une durée d'utilisation déterminable. » (§2.3.1). « A la clôture de l'exercice, une dotation aux amortissements est comptabilisée conformément au plan d'amortissement. La dotation aux amortissements de chaque exercice doit être comptabilisée en charges. S'agissant des modalités d'évaluation du montant amortissable, des conditions de réexamen du plan d'amortissement (durée d'utilisation et mode d'amortissement) rendues nécessaires par une modification significative de l'utilisation du bien, de la nature du bien ou consécutive à la dépréciation, il est fait application des règles applicables aux entreprises » (§ 2.3.1.1) « La dépréciation d'un actif est la constatation

	devenue notablement inférieure à sa valeur nette comptable qui ne correspond plus aux avantages économiques ou au potentiel de services résiduels dans le cas où l'actif continue d'être utilisé. Dans ce cas, la valeur de l'actif est ramenée à la valeur actuelle par le biais d'une dépréciation portée en charges » (§363-18) **Cas des biens ayant une durée de vie très longue** « Pour ces biens, la mesure de l'utilisation du potentiel de service ou "charge d'utilisation" (équivalent de l'amortissement), est comptabilisée annuellement en charges. La charge d'utilisation est déterminée, notamment pour le parc immobilier non spécifique, selon une méthode prédéfinie basée sur la valeur de marché des biens utilisant des règles d'évaluation définies en fonction des caractéristiques techniques des bâtiments (surfaces, état d'entretien, …) et de l'évolution du marché dans la zone concernée. Une autre méthode, celle du "coût de remplacement déprécié" qui vise notamment le "réseau routier", détermine la charge d'utilisation sur la base du coût de reconstruction à neuf minoré du coût de remise en état (reflétant l'usure ou la dégradation) et tenant compte à la fois de la revalorisation à neuf de l'ensemble du réseau et des mises en service annuelles » (§363-19)	immobilisation corporelle dont la juste valeur peut être évaluée de manière fiable doit être comptabilisée à son montant réévalué, à savoir sa juste valeur à la date de la réévaluation, diminuée du cumul des amortissements ultérieurs et du cumul de pertes de valeur ultérieures.» (§44) « Lorsque la valeur comptable d'une catégorie d'actifs augmente par suite d'une réévaluation, l'augmentation doit être créditée directement sous la rubrique écart de réévaluation. Toutefois, l'augmentation doit être comptabilisée en tant que solde dans la mesure où elle compense une diminution de réévaluation de la même catégorie d'actifs précédemment comptabilisée en tant que solde. » (§54) « Lorsqu'à la suite d'une réévaluation, la valeur comptable d'une catégorie d'actifs diminue, cette diminution doit être comptabilisée en tant que solde. Toutefois, la diminution doit être directement imputée en écart de réévaluation dans la mesure où l'écart de réévaluation présente un solde créditeur pour cette même catégorie d'actifs » (§55). **Dépréciation**	chaque année aux actifs qui ont fait l'objet d'une évaluation initial au coût de remplacement déprécié » (§ 2.4.1.1) **Comptabilisation des variations de valeur (§2.4.2)** ***Comptabilisation de l'utilisation des biens*** Biens pour lesquels la durée d'utilisation est déterminable : à la clôture de l'exercice, une dotation aux amortissements est comptabilisée conformément au plan d'amortissement défini à la date d'entrée de chaque actif amortissable. La dotation aux amortissements de chaque exercice doit être comptabilisée en charges. Biens pour lesquels la durée d'utilisation est non déterminable : la mesure de l'utilisation du potentiel de service du bien est comptabilisée annuellement en charges. ***La dépréciation*** Si la valeur actuelle d'un actif immobilisé devient inférieure à sa valeur nette comptable, cette dernière, si l'actif continue à être utilisé, est ramenée à la valeur actuelle par le biais d'une dépréciation. ***Comptabilisation des variations de valeur des actifs non amortis (écart de réévaluation)*** Lorsque la valeur comptable d'un actif augmente ou diminue par suite d'une nouvelle évaluation effectuée dans le respect du principe de la permanence des méthodes, la variation observée est comptabilisée en situation nette sous le	que sa valeur actuelle est devenue notablement inférieure à sa valeur nette comptable qui ne correspond plus aux avantages économiques ou au potentiel de service résiduel dans le cas où l'actif continue d'être utilisé. Ainsi, si la valeur actuelle d'un actif immobilisé devient inférieure à sa valeur nette comptable, cette dernière est ramenée à la valeur actuelle par le biais d'une dépréciation. Toutefois, lorsque la valeur actuelle n'est pas jugée notablement, inférieure à la valeur nette comptable, cette dernière est maintenue au bilan. La dépréciation éventuellement observée est comptabilisée en charges. La comptabilisation d'une dépréciation, s'agissant de la première constatation ou des modifications ultérieures, modifie de manière prospective la base amortissable de l'actif déprécié et ce faisant son plan d'amortissement. » (§ 2.3.1.1) **Biens ayants une durée de vie non amortissable** « Pour les biens ayant une durée de vie très longue et une valeur résiduelle significative comme ceux composant le parc immobilier non spécifique de l'État, les valeurs à la clôture sont déterminées chaque année sur la base de la valeur de marché. Pour ces biens, la valeur de marché est appréhendée à partir de la valeur observée dans les transactions récentes réalisées sur des immobilisations présentant les mêmes caractéristiques, dans des circonstances similaires et dans une zone géographique comparable sous l'angle du marché

		« Pour déterminer si une immobilisation corporelle est dépréciée, une entité applique IPSAS 21 » (§79) « Une entité doit apprécier à chaque date de reporting s'il existe un quelconque indice montrant qu'un actif a pu perdre de la valeur. S''il existe un tel indice, l'entité doit estimer la valeur de service recouvrable de l'actif » (§22 IPSAS 21) « La présente Norme définit la valeur de service recouvrable comme la valeur la plus élevée entre la juste valeur d'un actif diminuée des coûts de vente et la valeur d'utilité » (§31 IPSAS 21) « Si, et seulement si, la valeur de service recouvrable d'un actif est inférieure à sa valeur comptable, la valeur comptable de l'actif doit être ramenée à sa valeur de service recouvrable. Cette réduction est une perte de valeur. » (Une perte de valeur doit être comptabilisée immédiatement dans le solde net. » (§50 IPSAS 21)	libellé « écart de réévaluation ». Toutefois, si la diminution provient d'une baisse du potentiel de services du bien, celle-ci est enregistrée en charges. ***Comptabilisation des variations de valeur des actifs évalués au coût de remplacement déprécié*** S'agissant du réseau routier national non concédé, les modalités de comptabilisation des variations de valeur des actifs évalués au coût de remplacement déprécié s'appliquent à la réévaluation annuelle du réseau, sans tenir compte des mises en service qui viennent apurer pour leur part les immobilisations en cours. L'augmentation de valeur constatée est enregistrée en situation nette sous le libellé écart de réévaluation. Les pertes de valeur résultant de la dégradation observée sur le réseau chaque année sont portées en dépréciation.	immobilier Une baisse de potentiel de service du parc immobilier non spécifique est constatée lorsqu'il y a une dégradation significative de l'état physique du bien, liée à des circonstances exceptionnelles (par exemple, attentats, inondations, incendies, etc.), qui empêche son utilisation normale dans les conditions définies lors de sa plus récente estimation. Cette baisse de potentiel de service est comptabilisée en charge comme une dépréciation à la date de sa survenance. Elle vient affecter la valeur comptable de l'immobilisation. Cette dépréciation a un caractère irréversible compte tenu du mécanisme d'évaluation à chaque date de clôture des biens ayant une durée de vie non déterminable. A la date de clôture, la valeur de marché est comparée avec la valeur comptable. La valeur comptable correspond à la valeur de marché à la date de clôture précédente augmentée, s'il y a lieu, des dépenses immobilisées sur l'exercice et/ou diminuée d'une baisse de potentiel de service constatée entre les deux dates de clôture. L'écart éventuel, positif ou négatif, qui en résulte, est comptabilisé en situation nette sous le libellé « écart de réévaluation ». Néanmoins, si des dépenses ont été immobilisées au cours de l'exercice et qu'à la date de clôture, la valeur de marché est inférieure à la valeur comptable, la différence est comptabilisée en charge, comme une dépréciation. Cette charge est irréversible compte tenu du mécanisme d'évaluation à chaque date de clôture des biens ayant une durée de vie non déterminable.» (§ 2.3.2.1)

				« La méthode du coût de remplacement déprécié est appliquée chaque année aux actifs qui ont une durée de vie non déterminable et pour lesquels il n'existe pas de valeur de marché directement observable. Cette méthode concerne les infrastructures routières et les ouvrages d'art associés ainsi que les établissements pénitentiaires. (…) Les modalités de comptabilisation des variations de valeur des actifs évalués au coût de remplacement déprécié s'appliquent à la réévaluation annuelle de ces actifs, sans tenir compte des mises en service de l'exercice. L'augmentation de valeur constatée est enregistrée en situation nette sous le libellé « écart de réévaluation ». Les pertes de valeur résultant de la dégradation observée chaque année sont enregistrées en dépréciation. » (§ 2.3.2.2)
Evaluation lors de bilan d'ouverture	« Lors de l'établissement du premier bilan de l'Etat, les biens sont évalués à leur coût d'acquisition (art. 441-1) » « A défaut, des méthodes statistiques peuvent être utilisées pour reconstituer les coûts si ceux-ci ne peuvent être retrouvés en raison de l'ancienneté des biens notamment (utilisation de prix catalogues et application d'une durée de vie pour reconstituer la valeur nette par exemple (art. 441-2). **<u>Si les coûts d'acquisition sont inconnus</u>** - ***<u>S'il existe une valeur de marché observable</u>*** « la valeur de marché est retenue comme base de première comptabilisation (art. 442-2) ». « Pour ces biens, la valeur de marché est appréhendée à partir de la valeur observée dans les	« Une entité qui adopte la comptabilité d'exercice pour la première fois conformément aux Normes comptables internationales du secteur public doit initialement comptabiliser les immobilisations corporelles au coût ou à la juste valeur. Pour les immobilisations corporelles acquises pour un coût nul ou symbolique, le coût est la juste valeur de l'élément à la date d'acquisition » (§96) « L'entité doit comptabiliser les effets de la comptabilisation initiale de l'immobilisation corporelle comme un ajustement du solde d'ouverture des soldes cumulés de la période pendant laquelle l'immobilisation	« Lors de l'établissement du premier bilan de l'Etat, les biens sont évalués à leur coût d'acquisition. Pour ces biens, les coûts d'entrée sont le plus souvent connus. A défaut, des méthodes statistiques peuvent être utilisées pour reconstituer ces coûts si ceux-ci ne peuvent être retrouvés en raison de l'ancienneté des biens notamment (utilisation de prix catalogues et application d'une durée de vie pour reconstituer la valeur nette par exemple). » (§ 2.1.2.1) **<u>Si les coûts d'acquisition sont inconnus</u>** - **<u>S'il existe une valeur de marché observable</u>** « la valeur de marché est retenue comme base de première comptabilisation »	« Lors de l'établissement du premier bilan de l'État, les biens sont évalués à leur coût d'acquisition ou de production. C'est notamment le cas pour les immobilisations corporelles telles que : - les matériels civils (matériel de bureau, mobilier, matériel informatique, matériel de transport…) ; - les équipements militaires (chars, avions de chasse, sous-marins…). Pour ces biens, les coûts d'acquisition sont le plus souvent connus. A défaut, des méthodes statistiques peuvent être utilisées pour reconstituer ces coûts si ceux-ci ne peuvent être retrouvés en raison de l'ancienneté des biens notamment (utilisation de prix catalogues et application d'une durée de vie pour reconstituer la valeur nette par exemple) » (§ 5.1) « Pour cette catégorie de biens, la valeur de

	transactions récentes réalisées sur des immobilisations présentant les mêmes caractéristiques, dans des circonstances similaires et dans une zone géographique comparable sous l'angle des marchés immobiliers (art. 442-3) ». - ***S'il n'existe pas de valeur de marché*** «Les biens qui ont un potentiel de service spécifique et mesurable comme les infrastructures routières, sont évalués à leur coût de remplacement déprécié i.e. une évaluation basée sur l'estimation du coût de remplacement déprécié du bien par un actif similaire qui offrirait un potentiel de service identique (art.442-6). « Les biens qui ont un potentiel de service directement lié à leur nature (terrains spécifiques) ou à leur valeur symbolique (cathédrales) et qui n'est pas mesurable sont évalués : - pour une valeur symbolique ou forfaitaire non révisable ou - Dans des cas exceptionnels pour le coût de reproduction à l'identique des biens dont la valeur est jugée hautement symbolique et culturelle (§ 442-7).	corporelle est initialement comptabilisée » (§97)	Pour ces biens, la valeur de marché est appréhendée à partir de la valeur observée dans les transactions récentes réalisées sur des immobilisations présentant les mêmes caractéristiques, dans des circonstances similaires et dans une zone géographique comparable sous l'angle du marché immobilier. » - ***S'il n'existe pas de valeur de marché*** « Les biens qui ont un potentiel de service spécifique et mesurable comme les infrastructures routières. Ces biens sont évalués à leur coût de remplacement déprécié c'est-à-dire une évaluation basée sur l'estimation du coût de remplacement du bien par un actif similaire qui offrirait un potentiel de service identique » « Les biens qui ont un potentiel de service directement lié à leur nature (terrains spécifiques) ou à leur valeur symbolique (cathédrales) et qui n'est pas mesurable. L'évaluation de ces biens est effectuée : - pour une valeur symbolique ou forfaitaire non révisable - ou, dans des cas exceptionnels, pour le coût de reproduction à l'identique des biens dont la valeur est jugée hautement symbolique et culturelle. (§ 2.1.2)	marché est retenue comme base de première Comptabilisation » (§ 5.2.1) « Pour certains actifs publics, le coût historique n'est pas connu et il n'y a pas de valeur de marché reconnue et identifiable. C'est le cas notamment pour les actifs spécifiques que sont les infrastructures routières, les établissements pénitentiaires ou les biens ayant un usage purement historique ou culturel. Ces biens sont distingués comme suit : - les biens qui ont un potentiel de service spécifique et mesurable comme les infrastructures routières ou les prisons. Ces biens sont évalués à leur coût de remplacement déprécié. - les biens qui ont un potentiel de service directement lié à leur nature ou à leur valeur symbolique et qui n'est pas mesurable. Ces biens sont comptabilisés pour une valeur symbolique ou forfaitaire non révisable. C'est notamment le cas pour les monuments historiques. Dans des cas exceptionnels, les biens dont la valeur est jugée hautement symbolique et culturelle sont comptabilisés au coût de reproduction à l'identique » (§ 5.2.2)

Annexe II : Guide d’entretien

Prise de décision

- Combien de personne composent le conseil communal ?
- Comment le bureau exécutif sollicite le conseil communal pour prendre des décisions afférentes aux biens de la commune ?
- Afin de prendre des décisions, est-ce qu'un comité est institué pour étudier préalablement le sujet ?
- Lors des prises de décision, est-ce que le conseil communal fait appel à des techniciens ?
- Est-ce que ça intéresserai les membres du conseil de connaître la valeur des biens détenus par la commune ?
- Si des investisseurs sollicitent des terrains à la commune, quels sont les paramètres qui rentrent en compte pour l'acceptation ou non du projet des investisseurs ? Si ces investisseurs envisagent de payer des redevances, comment le conseil tranche sur le montant des redevances ? A quoi doivent servir ces redevances ?
- Est-ce que c'était déjà arriver que la commune vende des biens pour financer d'autres projets plus vitaux pour la commune ?
- Lorsque la commune dresse ces programmes d'investissement public, comment cela se passe ?
- Est-ce qu'il est déjà arrivé que le conseil ait décidé de vendre des immobilisations ? A quel prix ? Quelles sont les informations dont le conseil a besoin pour la délibération ?

Technicien

- Les différentes taxes ayant été instituées par la commune ? Leurs affectations dans le budget ?
- Les autres sources de revenu et leurs affectations dans le budget ?
- Comment est le système de comptabilité de la commune ?
- Est-ce que la commune comptabilise ses immobilisations ?
- Si non, est-ce qu'elle possède une liste (inventaire) des biens dont-elles possèdent ?
- Est-ce que cette liste est mise à jour ? Suivant quelle fréquence ?
- Comment sont financés les investissements de la commune ?
- Comment la rubrique investissement du budget annuel de la commune est calculée ?

- Est-ce que la commune effectue des maintenances et des renouvellements ? Quel est le mécanisme déclencheur ? Comment le budget de ces maintenances et ces renouvellements est fixé ?
- Comment sont calculées les redevances du marché ?
- Ces redevances sont affectées à quoi ?
- Niveau de connaissance des terrains appartenant à la commune ? Quelles personnes détiennent ces connaissances ?

Annexe III : Simulation calcul prix des tickets

	Valeur Brute	Amortissement annuel (Valeur Brute * taux d'Amortissement)	Amortissement mensuel (Amortissement annuel/12)	Pourcentage Amortissement (À varier)	Charges amortissements mensuelle (Amortissement mensuel * Pourcentage amortissement)	Charges d'entretiens	Charges totales (Charges amortissements mensuelles + Charges d'entretiens)	Nombre d'étales	Prix mensuel (Charges totales/Nombre d'étales)	Prix hebdomadaire
M Hebdo.	23.056.157	1.152.808	96.067	100 %	96.067	100.000	196.067	52	3770,525401	942,63135
			96.067	90 %	86.461	100.000	186.461	52	3585,780553	896,445138
			96.067	80 %	76.854	100.000	176.854	52	3401,035705	850,258926
			96.067	70 %	67.247	100.000	167.247	52	3216,290857	804,072714
			96.067	60 %	57.640	100.000	157.640	52	3031,54601	757,886502
			96.067	50 %	48.034	100.000	148.034	52	2846,801162	711,70029
			96.067	40 %	38.427	100.000	138.427	52	2662,056314	665,514079
			96.067	30 %	28.820	100.000	128.820	52	2477,311466	619,327867
			96.067	20 %	19.213	100.000	119.213	52	2292,566619	573,141655
			96.067	10 %	9.607	100.000	109.607	52	2107,821771	526,955443
			96.067	5 %	4.803	100.000	104.803	52	2015,449347	503,862337
Galerie d'Art	32.179.872	1.608.994	134.083	100 %	134.083	100.000	234.083	5	46816,56	
			134.083	90 %	120.675	100.000	220.675	5	44134,904	
			134.083	80 %	107.266	100.000	207.266	5	41453,248	
			134.083	70 %	93.858	100.000	193.858	5	38771,592	
			134.083	60 %	80.450	100.000	180.450	5	36089,936	
			134.083	50 %	67.041	100.000	167.041	5	33408,28	
			134.083	40 %	53.633	100.000	153.633	5	30726,624	
			134.083	30 %	40.225	100.000	140.225	5	28044,968	
			134.083	20 %	26.817	100.000	126.817	5	25363,312	

Annexe IV : Etat des immobilisations de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova

Région Analamanga / District d'Antananarivo Avarandrano
Commune d'Ambohimanga Rova
Etat récapitulatif du patrimoine



Catégorie / Classe	N°	Désignation	Acquit le	Par	Localisation	Prix unitaire	Q	Valeur Totale
211 Terrains	77	Imanja				9333	110000	1026630000
	78	Manga Be				8000	150000	1200000000
	79	Alakamisy				15000	20000	300000000
	80	Manga Be				6000	200000	1200000000
213 Constructions	67	Hotel de Ville		Autres	Alakamisy	94521788	1	94521788
	68	Toillette publique		Autres		10692962	1	10692962
	69	CEG Anosiarivo		Autres	Anosiarivo	34271823	1	34271823
	70	Bureau Enseignant		Autres	Anosriarivo	2569450	1	2569450
	71	Marché hebdomadaire		Autres	Alakamisy	23056157	1	23056157
	72	Maison Arrondissement anosiarivo		Autres	Anosiarivo	2833000	1	2833000
	73	Maison Arrondissement		Autres	Manankasina	3500000	1	3500000
	74	Bureau gendarme		Autres	Alakamisy	5666000	1	5666000
	75	Galerie d'Art		Don	Alakamisy	32179872	1	32179872
	76	Marché couvert		Autres		18707363	1	18707363
215 Matériel de tra	39	Motocyclette Unistar N 7164 TAE		Autres	Rez de chaussé	60000	1	60000
218, Autre immobi	1	Machine à écrire		Autres	Secrétaire d'Etat Civil	50000	1	50000
	2	Machine à calculer marque Casio		Autres	Archive	500	1	500
	3	Unité centrale Pentium Intel		Autres	Archive	11000	1	11000
	4	Unité centrale Arrow		Autres	Archive	11000	1	11000
	5	Unité centrale Compaq		Autres	Archive	11000	1	11000

RESUME

La gestion du patrimoine est un concept récemment adopté par le secteur public qui consiste d'une manière générale à prendre les décisions, jugées optimales, concernant l'acquisition, la maintenance, le fonctionnement et la disposition des immobilisations. Pour pouvoir prendre ces décisions, plusieurs outils peuvent être retrouvés à l'exemple de la comptabilité des immobilisations. Ces outils forment le système de gestion du patrimoine ou la chaîne de gestion patrimoniale. C'est ce qui est affirmé dans la littérature. Notre étude est accès sur la manière dont ces décisions se prennent au niveau de deux communes malgaches : la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et la commune rurale de Mahabo. L'analyse de plusieurs décisions patrimoniales a permis de déduire par la suite la place potentielle des outils qui ne s'arrête pas seulement à l'aide à la décision mais peuvent constituer également des éléments de légitimation des décisions politiques.

Mots clés : gestion patrimoniale, décision patrimoniale, chaîne instrumentale, processus de prise de décision, comptabilité des immobilisations, communes malgaches, investissement

ABSTRACT

The public asset management which recently adopted by public sector, consists in making decision, considered as optimal, about the acquisition, the maintenance, the operating and the disposition of fixed assets. To make those decisions, several management tools can be found like the fixed assets accounting. Those tools constitute the asset management system. It is what is marked on the research about the asset management. Our study is about the way in which those decisions are made on the level of two malagasy's municipalities: the suburban municipality of Ambohimanga Rova and the rural municipality of Mahabo. The analysis of several decisions implies the potential roles of those tools which does not stop only with the decision-making process but can also constitute elements of legitimation of political decisions.

Keywords: asset management, asset decision, asset management system, decision making process, fixed asset accounting, malagasy's municipalities, investment