

#UNIVERSITÉSENGHOR

université internationale de langue française
au service du développement africain

MA

Implémentation des outils de transformation numérique au sein des administrations publiques malgaches : une analyse de la conduite du changement organisationnel

Présenté par

Hery Lalaina RAVIEVA

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Management

Spécialité Gouvernance et Management Public

Directeur de mémoire : Pr Mahamat ABDELLATIF

le 11/10 2023

Devant le jury composé de :

Pr Viviane ONDOUA BIWOLE	Président
Enseignante à l'Université Yaoundé II- Cameroun	
Dr Alioune DRAME	Examineur
Directeur du département Management à l'Université Senghor à Alexandrie-Egypte	
Pr Mahamat ABDELLATIF	Encadreur
Directeur des Etudes et de la Recherche Appliquée à ISTA-CEMAC - Libreville Gabon	

Remerciements

Ravie d'avoir mené à terme ce travail, je tiens de prime abord à exprimer toute ma gratitude à l'égard de l'Eternel Dieu Tout-Puissant, qui par Son amour et Sa grande miséricorde m'a accompagné tout au long de ces deux années de Master à Senghor.

Ensuite, je souhaite également manifester ma sincère reconnaissance aux personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce mémoire. Particulièrement, j'adresse mes vifs remerciements à l'endroit de :

Dr **Mahamat ABDELLATIF**, mon directeur de mémoire, pour le temps qu'il a consacré au suivi de ce travail, pour sa rigueur, pour ses conseils pertinents et avisés, et surtout pour sa grande patience.

Dr **Alioune DRAMÉ**, Directeur du département Management de l'Université Senghor, ainsi que la Secrétaire Exécutive des départements Management et Santé, Madame **Magui ABDO** pour leur accompagnement et leur disponibilité.

Pr **Thierry VERDEL**, Recteur de l'Université Senghor, tout le corps professoral ainsi que tous les membres du personnel de l'Université Senghor qui ont fait en sorte de nous assurer une formation de qualité et un bon environnement de travail. Merci à vous, j'ai bien profité de cette merveilleuse aventure senghorienne.

Tous les membres du personnel du PREA qui m'ont très bien accueilli durant ces 5 mois de stage, et en particulier Monsieur **Hasina RAKOTOZAFIARISOA**, Coordonnateur Général du PREA, pour son encadrement et la pertinence de ses conseils.

Toutes les personnes qui ont bien voulu m'apporter leur aide pour la réalisation de mon enquête sur terrain. Je pense particulièrement au Directeur **Rado ANDRIAMIZAKAMANANA**, Directeur **Flavien LAHITENDRY**, Directeur **Arison ANDRIATSITOAINA**, Directeur **Lucien ZAFIMARO**, DG **Volana RAKOTONIRINA**, Coordonnateur **Mamisoa RASOLOFONDRAIBE** et Monsieur **Zoniana RAKOTOMALALA**.

Tous mes camarades de la XVIIIème promotion, notamment **Sarah Ornella NISHIMWE**, **Grace Dozou KOYE**, **Ange Fiacre NOUGBODOHOUÉ**, **Sedera Hanitriniony RAKOTONIRAINY**, **Ibrahima THIERO**. Merci pour tout, vous avez été pour moi un grand soutien et une source de motivation.

La communauté malgache de cette XVIIIème promotion.

MAVALSON Tsiava Herinirina, **RAHARILALA Minah**, et la famille **MAVALSON** à qui je fais une mention spéciale pour leur soutien inestimable, tant physique qu'émotionnel.

Tous ceux qui m'ont porté main forte tout le long et dont les noms ne sont pas cités ci-dessus, soyez-en profondément remerciés.

Dédicace

A

Mon cher et tendre époux, MAVALSON Tsiava Herinirina

Mon courageux fils, MAVALSON Tsiava Harilala Manda

Mon père, RAKOTOZAFY Paul Armand Gervais

Ma valeureuse mère, RAHARILALA Minah

Mes beaux-parents, MAVALSON Christoph et RAZAFINDRASOA Suzanne

Ma sœur, RAVIEVA Herin'Iavo Tsilavina

Résumé

Face à une administration publique inefficace, lente, aux procédures lourdes et fortement corrompues, il est devenu urgent pour le gouvernement malgache de mettre en place des réformes majeures visant à la réformer et à la moderniser. C'est dans cette perspective que Madagascar s'est engagée dans des réformes numériques ambitieuses afin de rétablir l'efficacité de son administration et d'en faire le socle du développement du pays. Bien que le Gouvernement s'efforce de tout mettre en œuvre pour la réussite des réformes, il semble avoir négligé, minimisé, voire ignoré la dimension liée à la conduite du changement, comme en témoignent les documents de projet de réforme et leur mise en œuvre.

Cette étude se concentre sur l'analyse de la conduite du changement lors de la mise en œuvre de trois grandes réformes de l'administration publique malgache : la Réforme de la gestion de l'État Civil et de l'Identité (RECI), la réforme de la gestion administrative des ressources humaines de l'État grâce à l'Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'État (projet AUGURE), et la réforme de l'administration fiscale avec le Système d'Administration Fiscale Intégré (SAFI). Elle met en évidence le problème de la non-prise en compte ou de la négligence de la dynamique de la conduite du changement des réformes étudiées. Notre recherche vise à comprendre les enjeux de la gestion du changement dans le contexte de la mise en place d'une réforme numérique au sein de l'administration publique malgache et à analyser les méthodes et moyens mis en œuvre pour gérer les agents publics malgaches impactés par la digitalisation de leurs services. Nous montrons que plusieurs facteurs expliquent le faible niveau de prise en compte de la gestion du changement, ce qui nous a conduit à formuler des recommandations et à proposer un guide pratique de gestion du changement adapté aux administrations malgaches.

Mots-clefs

Administration publique, Conduite du changement, e-gouvernance, Réformes publiques, Ressources humaines

Abstract

The Malagasy government is faced with a public administration that is inefficient, slow, procedurally cumbersome and highly corrupt, making it urgent to implement major reforms aimed at overhauling and modernizing it. With this in mind, Madagascar has embarked on ambitious digital reforms to restore the efficiency of its administration and make it the cornerstone of the country's development. Although the government is making every effort to ensure the success of these reforms, it seems to have neglected, downplayed or even ignored the change management dimension, as evidenced by the reform project documents and their implementation.

This study focuses on the analysis of change management during the implementation of three major reforms of the Malagasy public administration: the Reform of Civil Status and Identity Management (RECI), the reform of the administrative management of the State's human resources thanks to the Unique Application of Uniform Management of the State's Human Resources (AUGURE project), and the reform of tax administration with the Integrated Tax Administration System (SAFI). It highlights the problem of not taking into account or neglecting the dynamics of change management in the reforms studied. Our research aims to understand the challenges of change management in the context of the implementation of a digital reform within the Malagasy public administration, and to analyze the methods and means implemented to manage Malagasy public agents impacted by the digitization of their services. We show that several factors explain the low level of consideration given to change management, which has led us to formulate recommendations and propose a practical change management guide adapted to Madagascan administrations.

Key-words

Public administration, Change management, e-governance, Public reforms, Human resources

“ Mieux vaut prendre le changement par la main avant qu'il ne nous prenne par la gorge. ”

– Winston Churchill

Liste des acronymes et abréviations utilisés

- Adkar : Awareness, Desire, Knowledge, Ability, Reinforcement
- ANRE : Agence Nationale de Réalisation de l'E-gouvernance
- Augure : Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'État
- Bad : Banque africaine pour le Développement
- CDEG : Cellule du Développement de l'E-Gouvernance
- Cnaps : Caisse Nationale de Prévoyances Sociales
- Cneci : Centre National de l'État Civil et de l'Identité
- CSI : Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
- DGAJER : Direction Générale des Affaires Judiciaires, des Études et des Réformes du Ministère de la Justice
- DGAT : Direction Générale de l'Administration Territoriale
- DGE : Direction des Grandes Entreprises
- DGI : Direction Générale des Impôts
- DOS : Document d'Orientation Stratégique
- DSI : Direction des Systèmes d'Information
- ENI : Ecole Nationale d'Informatique
- Epin : Evaluation de la Politique et des Institutions Nationales
- IEM : Initiatives pour l'Émergence de Madagascar
- IFM : Institut Français de Madagascar
- Mef : Ministère de l'Economie et des Finances
- MTEFPLS : Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Fonction Publique et des Lois Sociales
- NIU : Numéro d'Identifiant Unique
- NPM : New Public Management
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
- Pneg : Programme National d'e-Gouvernance
- Pnud : Programme des Nations Unies pour le Développement
- Prea : Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration
- Prodigy : PROjet de Gouvernance Dlgitale et de Gestion de l'identité malagasY
- PTBA : Programme de Travail et Budget Annuel
- PTF : Partenaires Techniques et Financiers
- Reci : Réforme de la gestion de l'État Civil et de l'Identité
- Safi : Système d'Administration Fiscale Intégré
- SIGRHE : Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat
- Sigtas : Système Intégré de Gestion des Taxes de l'Administration
- Smart : Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely
- SRE : Service Régional des Entreprises

- Surf : Système Uniformisé de Recouvrement Fiscal
- Swot : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
- Tic : Technologie de l'Information et de la Communication
- UCP : Unité de Coordination du Projet
- USD : United States Dollar

Tables des matières

Titre du mémoire	
Remerciements	i
Dédicace	ii
Résumé	iii
Mots-clefs	iii
Abstract	iv
Key-words	iv
Epigraphe	v
Liste des acronymes et abréviations utilisés	vi
Tables des matières	1
Introduction	3
0.1 Problématique	4
0.2 Objectifs de recherche	5
0.3 Intérêts de l'étude	6
0.4 Subdivision du travail	6
1 Etat de l'art et contexte de l'étude	7
1.1 Transformation numérique et conduite du changement dans les administrations publiques	7
1.1.1 La transformation numérique	7
1.1.2 La résistance au changement	9
1.1.3 Le management du changement	11
1.2 Les réformes numériques de l'administration publique malgache	15
1.2.1 Genèse de la réforme électronique à Madagascar	16
1.2.2 Le PNEG ou l'institutionnalisation de la gouvernance électronique	16
1.2.3 Etat des lieux de la situation de la réforme numérique des administrations publiques malgaches	17
1.2.4 Présentation du PREA	18
1.3 Propositions de recherche	20
2 Approche méthodologique	22
2.1 Méthode de recherche	22

2.2	Population de l'étude	22
2.3	Echantillon et méthode d'échantillonnage	23
2.4	Techniques, outils de collecte et de traitement de données	25
2.4.1	La recherche documentaire	26
2.4.2	L'observation directe	26
2.4.3	L'entretien	27
3	Résultats de l'étude	28
3.1	Présentation des réformes numériques étudiées	28
3.1.1	La RECI	28
3.1.2	L'AUGURE	29
3.1.3	Le SAFI	30
3.2	Présentation et analyse des résultats	31
3.2.1	De la nécessité et la volonté de conduire le changement	31
3.2.2	Des causes de résistances au changement	32
3.2.3	De l'existence de la conduite du changement	34
3.2.4	Des causes de la non-application d'une bonne conduite du changement	35
3.2.5	De la compétence des responsables de réformes dans la conduite du changement	36
4	Recommandation et proposition d'un guide pratique de conduite du changement	38
4.1	Recommandations	38
4.2	Guide pratique de conduite du changement	39
	Conclusion	41
	Références bibliographiques	43
	Liste des illustrations	47
	Liste des tableaux	47
	Annexes	48
	Annexe I : Les treize (13) travaux de réforme du PREA	48
	Annexe II : Guide d'entretien	55
	Annexe III : Guide pratique de conduite du changement	58

Introduction

Politisation, lourdeur, service de mauvaise qualité, absentéisme et corruption, plusieurs maux rongent l'administration publique malgache. Tel était le constat du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) en effectuant l'état des lieux de la gouvernance administrative dans le cadre de l'élaboration du document d'orientation stratégique (DOS) sur la gouvernance à Madagascar en 2014. C'est un constat qui n'est pas nouveau. L'Indice de Perception de la Corruption dans le secteur public de Madagascar de 2003 à 2018 tournait toujours autour de 68 à 75 (100 étant le score le plus élevé)¹. De même, selon le classement de la qualité de l'administration publique par l'EPIN², Madagascar a un score de 2,5 de 2011 à 2021³. Un score relativement faible qui n'a pas connu d'amélioration.

Afin d'apurer l'administration publique, mais aussi d'apporter une amélioration des services rendus aux citoyens et aux différents collaborateurs privés ou publics, la modernisation et l'instauration de nouvelles méthodes et outils de travail apparaît comme une nécessité. Il va sans dire que la transformation numérique se trouve au cœur même de ces enjeux depuis l'expansion des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC).

En effet, la e-gouvernance est actuellement un concept qui a le vent en poupe. Considérée comme vecteur de modernisation des systèmes administratifs, bon nombre de pays, de pouvoirs politiques et même des institutions internationales telles que la Banque Mondiale et l'OCDE ont porté un intérêt grandissant pour la gouvernance électronique, vue comme un moyen efficace de lutter contre la corruption, entre autres (Fakhoury & Aubert, 2013). L'engouement pour l'e-gouvernement était d'autant plus grand, car avec la notion de "bonne gouvernance" insufflée par le New Public Management, d'aucuns trouvaient en la digitalisation la solution miracle contre les maux qui rongent l'administration publique. Il est perçu comme un moyen pour moderniser l'État dans ses modes de fonctionnement et de gouvernance. On lui attribue plusieurs avantages tels que ceux de permettre le rapprochement entre le citoyen et l'État, ou de simplifier la vie des entreprises. Nul doute que le gouvernement en ligne est un outil au grand potentiel pour la transformation de l'État que ce soit sur le plan de l'offre de services (rapidité, personnalisation et efficacité), le plan de la transparence, du pouvoir administratif et de la démocratie (Boudreau, 2003). La digitalisation de l'administration étant alors légitimée, la majorité des pays se sont lancés dans cette aventure numérique. C'est le cas de Madagascar.

Les aspirations de Madagascar à l'administration numérique ont commencé à se concrétiser en 2005. La notion de e-gouvernance a désormais une valeur juridique avec la loi n°2005-023

¹ <https://www.donneesmondiales.com/afrique/madagascar/corruption.php> consulté le 06/06/23 à 10h07

² L'indice EPIN est un indice subjectif qui quantifie les résultats d'un pays dans quatre catégories différentes : gestion économique, politiques structurelles, politiques d'inclusion sociale, gestion du secteur public et institutions publiques. Il est composé de 16 indicateurs et va de 1 à 6 (faible à fort) (https://unctad.org/system/files/official-document/td424_fr.pdf)

³ <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/IQ.CPA.PADM.XQ?locations=MG> consulté le 08/07/23 à 19h46

du 27 octobre 2005 portant Réforme institutionnelle du secteur des télécommunications et de l'e-Gouvernance. De là, Madagascar fait face à des défis majeurs, et s'est engagée à moderniser et à consolider son administration publique autour de plusieurs axes stratégiques, notamment la fourniture d'un niveau de sécurité suffisant pour assurer la sûreté des personnes et des biens, le renforcement de l'État de droit, la réduction de la corruption, l'établissement d'un processus budgétaire efficace et efficient, le renforcement des prestations de services publics, et la décentralisation de l'administration publique afin de devenir une nation ouverte au progrès.⁴

Mais force est de constater que la transformation numérique dans l'Administration publique de la Grande Île constituait une énième réforme publique qui a eu du mal à se mettre en place. Vient alors l'année 2018, une année charnière durant laquelle Madagascar s'est une nouvelle fois engagée sur la voie de la réforme numérique du secteur public. Pour ce faire, l'Etat malagasy, avec l'appui des bailleurs internationaux, entend soutenir le Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration (PREA) et asseoir le socle de l'émergence digitale à Madagascar à travers la transformation digitale des services publics, la réforme du système de gestion de l'identité et l'amélioration de la prestation des services publics clés.

0.1 Problématique

Il existe plusieurs conditions pour que les projets de réformes aboutissent⁵. Pour la transformation numérique, certains auteurs préconisent qu'avant même de se tourner vers l'adoption de l'e-administration par les usagers, et donc de voir "l'approche citoyenne", il est primordial de se focaliser en premier lieu sur les ressources humaines de l'administration elle-même. En effet, la transformation numérique représente un changement non seulement stratégique, mais aussi organisationnel nécessitant un ensemble d'outils, de modes de gestion et d'accompagnement (Habibani & Ziat, 2022). Pour les experts, les échecs des réformes administratives sont liés au manque de valorisation des ressources humaines et à la négligence de l'accompagnement des collaborateurs lors de la phase transitoire (Barodi & Lalaoui, 2022).

Pour le cas particulier de Madagascar, il est indéniable que peurs, incertitudes et croyances profondément ancrées dans l'esprit des cadres et agents de l'administration malgache peuvent constituer de grands facteurs à l'origine d'une difficulté de mise en œuvre. Car oui, il ne faut nullement oublier que les premières personnes clé de la réussite de cette réforme numérique sont les premières à en être impactées. Cependant, après une longue période d'observation, les réformes mises en place ne sont pas assorties, pour la majorité, d'un volet

4

<https://site.imodev.org/nos-activites/afrique/madagascar/la-reforme-de-ladministration-electronique-a-madagascar> consulté le 09/06/23 à 09h24

⁵ Voir Bourgault, J. (2006). Conditions de succès d'implantation des réformes administratives en Afrique : leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement. *Mondes en développement*, no 133, 63-82.

<https://doi.org/10.3917/med.133.0063>

dédié à la « conduite du changement », et ce, bien que le management du changement soit un facteur décisif pour écarter toutes formes de résistance des acteurs et garantir leur implication⁶.

La présente étude s'intéresse alors à la conduite du changement dans le cas d'une transformation numérique dans les administrations publiques malgaches. En effet, toute cette réflexion nous amène à nous poser la question suivante : **Pourquoi la conduite du changement est-elle faiblement prise en compte lors de l'implémentation des réformes numériques dans l'Administration publique malgache ?**

De cette question principale découlent plusieurs questions secondaires, notamment :

- quelle place occupe la conduite du changement lors d'une réforme numérique au sein des administrations publiques malgaches ?
- en quoi la conduite du changement est-elle importante lors de l'implémentation d'un projet de transformation numérique des administrations publiques malgaches ?
- quelles sont les mesures d'accompagnement dont bénéficient les agents publics malgaches qui sont à la fois acteurs et impactés par la digitalisation de leur service ?

0.2 Objectifs de recherche

L'objectif principal consisterait à mettre en lumière et à comprendre les motivations de la faible prise en compte de la conduite du changement lors de l'implémentation d'une réforme numérique et d'apporter des solutions pour y remédier.

Il sera alors question de :

- présenter les réformes numériques prioritaires de l'Etat malgache ;
- comprendre les enjeux de la conduite du changement lors de la mise en place d'une réforme numérique dans une administration publique ;
- analyser les méthodes et moyens mis en œuvre par les responsables publics (directeurs d'institution, coordonnateurs de projet et de programmes) pour gérer les agents publics impactés par la digitalisation de leur service ;
- émettre des recommandations en vue de faire en sorte que la conduite du changement ne soit plus marginalisée lors de l'implémentation d'une réforme numérique des administrations publiques malgaches ;
- proposer un guide pratique de conduite du changement adapté aux administrations publiques malgaches.

⁶ BARODI M. & LALAOUI S. (2022) «Le management du changement: un levier de la réforme publique au Maroc.», Revue Internationale du Chercheur «Volume 3 : Numéro 2» pp: 1 - 18

0.3 Intérêts de l'étude

La transition vers un service public digitalisé ne peut se faire sans une conduite du changement effective amenant à une adhésion de tous les acteurs aux raisons d'être et objectifs de cette réforme numérique. Mais avant de se focaliser sur la question de savoir comment conduire le changement lors d'une transformation numérique au sein d'une administration à Madagascar, il est d'abord primordial de mettre l'accent sur la nécessité de sa mise en œuvre. Pour cela, on doit réaliser un diagnostic pour comprendre les raisons qui poussent les responsables publics à minimiser son importance et son impact sur la réussite de la transformation numérique. La présente recherche revêt de ce fait un double intérêt.

D'une part, elle présente un intérêt scientifique, car elle contribue aux travaux qui mettent en lumière la nécessité de la prise en compte de la conduite du changement pour assurer le succès d'une transformation numérique au sein de l'administration publique des pays en voie de développement en général, et de Madagascar en particulier.

D'autre part, elle présente également un intérêt pratique, car elle permet aux décideurs publics et tous les responsables publics d'une réforme de comprendre l'importance de la valorisation du capital humain lors de l'implémentation d'une réforme numérique, mais surtout comment faire en sorte que la conduite du changement ne soit plus relayée au second plan.

0.4 Subdivision du travail

La présente étude est structurée en quatre (4) chapitres. Le premier chapitre abordera l'état de l'art et le contexte de l'étude qui nous aidera à situer le point de départ de notre travail. Le deuxième chapitre sera consacré à l'approche méthodologique de notre recherche, tandis que le troisième chapitre exposera les résultats et l'analyse des résultats de l'étude qui a été menée. Enfin, quant au quatrième chapitre, il sera question de formuler nos principales recommandations assorties d'une proposition d'un guide pratique de conduite du changement adaptée aux administrations publiques malgaches dans le cadre d'une réforme numérique de leurs services.

1 Etat de l'art et contexte de l'étude

Ce premier chapitre est consacré, dans un premier temps, à la revue de littérature où nous allons recenser la documentation y relative, mais également avoir une vue globale sur les travaux relatifs au thème de la transformation numérique et du management du changement dans l'administration publique. Dans un deuxième temps, nous allons nous pencher sur le cas particulier de Madagascar notamment en matière de réformes numériques de ses administrations publiques, avant de donner nos propositions de recherches découlant de la revue de littérature et de nos expériences.

1.1 Transformation numérique et conduite du changement dans les administrations publiques

Dans ce sous-chapitre, Nous allons nous atteler à faire un état de l'art sur les différents concepts clés qui touchent notre thématique, à savoir la transformation numérique, la résistance au changement et le management du changement. De même, nous relaterons des éléments de réponse apportés par différents auteurs sur les problématiques qui entourent ces concepts.

1.1.1 La transformation numérique

a. Clarification du concept de la transformation numérique

Transformation digitale, transition numérique, ou encore la e-transformation, la transformation numérique a plusieurs appellations, et plusieurs acceptions en fonction de l'aspect sous lequel on va la définir, notamment l'aspect technologique, organisationnel ou social (Reis et al., 2018). Parfois, ce terme recouvre des réalités très différentes, tant ses tenants et aboutissants sont mal définis. On ne sait pas réellement à quel moment parle-t-on de transformation numérique (Dudezert, 2018).

Mais qu'à cela ne tienne, nombreux sont ceux qui ont tenté de donner une définition à ce concept, notamment Reis et al. (2018) qui soulignent que la transformation numérique c'est l'utilisation des nouvelles technologies numériques dans le but de permettre des améliorations majeures, à savoir la rationalisation des opérations ou créer de nouveaux modèles économiques.

Pour McDonald et Rowsell-Jones (2012), la transformation numérique va au-delà de la simple numérisation des ressources et génère des résultats en valeur et en revenus étant créés à partir d'actifs numériques⁷. Selon Collin et al. (2015), la transformation numérique et

⁷ McDonald, M. P., & Rowsell-Jones, A. (2012). The digital edge. Gartner, Incorporated, in BENKARAACHE. T & GHANOUANE. K (2020) « Modèle théorique d'évaluation de l'apport de la transformation digitale à la chaîne de

numérisation sont des termes analogues et font référence à un concept large affectant la politique, les affaires et les questions sociales. La numérisation faisant ici référence à la simple conversion d'informations analogiques en informations numériques⁸.

De leur côté, Westerman et al. (2011) définissent la transformation numérique comme l'utilisation de la technologie pour une amélioration de façon radicale des performances pour atteindre des objectifs⁹.

Benazzou et Ettahiri (2022), quant à eux, mentionnent que la transformation numérique est liée au processus décisionnel en soutenant la mise en œuvre de la stratégie d'une organisation et de son plan d'action, qui permet la mise en place des procédés de travaux innovants. Il s'agit d'une véritable transformation de l'organisation, lui permettant de s'adapter aux nouvelles réalités de son environnement et notamment d'affiner sa mission.

En somme, il existe actuellement une multitude de définitions¹⁰, mais qui fort heureusement partagent des éléments communs. Ainsi, tout le monde s'est entendu sur le fait que le gouvernement électronique repose sur l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour délivrer plus efficacement aux usagers les services administratifs (Fakhoury et Aubert, 2013).

b. La transformation numérique dans les administrations publiques : un processus indispensable et inévitable

Historiquement, c'est vers la deuxième moitié des années 1990 que les gouvernements à tous les niveaux ont lancé des projets d'administration électronique afin de fournir des informations et des services électroniques aux citoyens et aux entreprises (Löfstedt, 2005). Ils considèrent les TICs comme étant un levier important dans le processus de modernisation des administrations publiques, mais également un outil pour renouveler la confiance et la relation entre l'administration et ses utilisateurs, que ce soit les citoyens, les partenaires privés ou même la relation administration-administration. Les services administratifs sont alors tenus d'instaurer de nouvelles pratiques ayant pour sous-bassement l'utilisation du numérique (Habbani et Ziat, 2022).

Jean Luc Marcellin (2020) disait que la transformation numérique a touché de plein fouet toutes les organisations étatiques, publiques, parapubliques et privées, et ce à tous les

valeur des entreprises. », *Revue Internationale des Sciences de Gestion* « Volume 3 : Numéro 2 » pp : 1085 - 1106

⁸ Collin, J., Hiekkänen, K., Korhonen, J., Halén, M., Itälä, T., & Helenius, M. (2015). IT leadership in transition-The impact of digitalization on Finnish organizations. Aalto University publication series Science + Technology, 7, 1-121, in Reis & Al. (2018). « Digital Transformation : A Literature Review and Guidelines for Future Research. »

⁹ Westerman, G. ET. Al; (2011) « Digital Transformation: A Roadmap for Billion-Dollar Organization; MITSloan Management Review », in Reis & Al. (2018). « Digital Transformation : A Literature Review and Guidelines for Future Research. »

¹⁰ Pour aller plus loin, voir à ce propos Hu G., Pan W., Lu M. et Wang J. « The Widely Shared Definition of e-Government : An Exploratory Study », *The Electronic Library*, vol. 27, n° 6, 2009.

niveaux. Le point de basculement a été atteint, et il n’y a point de retour possible. Au cours des prochaines années, nous verrons une forte demande toujours de façon exponentielle de la part de tous les acteurs pour la mise en place de systèmes de gestion de l’information fiables, sûrs et performants. Car malgré toutes les contraintes qu’elle puisse avoir (défis, échecs, difficultés, moyens financiers, etc.), la transformation numérique est inévitable. Ainsi, la digitalisation de l’administration publique n’étant alors plus un choix, il est important de comprendre que les différents changements peuvent amener à des bouleversements organisationnels. De ce fait, les ressources humaines de l’administration publique peuvent faire preuve d’incertitude, de peur et même de résistance qui auront comme résultat un retard ou même un blocage des réformes numériques enclenchées.

1.1.2 La résistance au changement

a. Définition de la résistance au changement

Les études sur le changement organisationnel l’ont démontré : la principale raison de l’échec des projets de changement est la résistance des collaborateurs (Habbani et Ziat, 2022).

La résistance au changement est un concept initialement abordé par Coch et French (1948) et inspiré des travaux de Lewin (1951) sur la dynamique des groupes. Celle-ci traduit la capacité des individus d’entraver les projets de réforme dans lesquels s’engage l’entreprise (Soparnot, 2013).

Il faut savoir que même si la résistance au changement n’en est en rien systématique, il est impératif de comprendre quels en sont les facteurs.

La figure 1 ci-après montre ces différents facteurs ainsi que les caractéristiques correspondantes selon l’auteur Soparnot (2013).

Facteurs de résistance au changement	Caractéristiques
Anxiété (résistance psychologique)	Le changement est un puissant « stresser » qui provoque un état de déséquilibre psychologique
Relation à l'entreprise (résistance identitaire)	Le changement provoque une remise en cause de l'identité de la personne en modifiant la nature de la relation qui la lie à l'organisation
Jeux de pouvoir (résistance politique)	Le changement est une menace lorsqu'il met en cause les conditions des jeux de pouvoir des acteurs et leurs libertés d'action
Influence du groupe (résistance collective)	Le changement peut briser l'équilibre créé par les normes de groupes
Culture d'entreprise (résistance culturelle)	Le changement peut véhiculer des valeurs qui divergent avec celles de l'organisation
Connaissances et compétences des individus (résistance cognitive)	Le changement impose l'apprentissage de techniques et de méthodes nouvelles

Figure 1 Les facteurs et caractéristiques de la résistance au changement.

Source : Soparnot, R. (2013), Les effets de stratégies de changement organisationnels sur la résistance des individus, *Recherches en Sciences de Gestion*, 97, 23-43.

Desmarais et al. (1990) soutenaient que même si les organisations sont confrontées à de perpétuels changements, il ne faut pas oublier que l'inconnu fait peur et qu'ils se heurtent à différentes résistances de différents degrés et de différentes manières. Celles-ci peuvent aller du "Oui, mais" jusqu'au sabotage inconscient du projet. Les manifestations de la résistance sont nombreuses, des plus simples aux plus complexes, des plus cachées aux plus évidentes, des plus conscientes aux inconscientes, des plus naïves aux plus perverses.

b. La résistance au changement dans le secteur public

Winicki (2007)¹¹ dans ses recherches sur la compréhension de la résistance au changement dans l'administration publique, il nous décrit ses mécanismes. Pour ce faire, il a comparé la relation entre un manager public et agents publics qu'il faut mobiliser autour d'une réforme, avec la relation entre un médecin et son patient qui souffre d'une maladie chronique. Cette métaphore s'est révélée éclairante, car il en est arrivé à cette conclusion : la réaction du patient qui apprend de son médecin qu'il est malade, et celle d'un agent de l'Etat qui apprend par son ministre qu'il va devoir subir un changement de mission, de méthode de travail ou d'organisation, est comparable. Dans les deux cas, chacune des personnes qui s'est vue annoncer la "nouvelle" va développer un ensemble de réactions psychologiques que l'on peut considérer comme des formes de résistance au changement. L'annonce du changement est souvent vécue comme un traumatisme.

¹¹ D'autres chercheurs ont également utilisé cette métaphore comme Edgard Pisani dans son ouvrage intitulé : "Vive la révolte !" Paris, Seuil, 2006

1.1.3 Le management du changement

a. Définition et évolution du concept

Le management du changement est défini comme le fait de surmonter les résistances au changement inhérentes à toutes réformes (Winicki, 2007).

Au fil des années, la manière d'aborder ces changements a évolué en fonction de paramètres aussi bien externes qu'internes. Le concept de conduite du changement a connu l'existence de plusieurs paradigmes dont l'auteur Autissier (2015) a retracé l'évolution historique comme suit :

- Le paradigme sociologique : Kurt LEWIN fut l'un des auteurs pionniers qui ont étudié la conduite du changement dans les années 1950. Il a abordé les normes au sein de groupe et l'influence de ce dernier sur l'élimination de la résistance au changement ; un individu est plus ouvert au changement à travers le dialogue au sein des groupes (Autissier et Moutot, 2015).
- Le paradigme instrumental : Les travaux de Kanter (1992) ont développé un modèle intitulé "la roue du changement" qui favorise le rôle de la communication et la formation comme des leviers d'accompagnement de changement (Autissier et Moutot, 2015).
- Le paradigme managérial : La conduite du changement prône la capitalisation interne des compétences et des outils. En ce sens, Pettigrew (1990) et Kotter (1996) ont apporté des critiques à la démarche instrumentale de la roue du changement en démontrant que le changement ne se produit pas seulement dans le mode de projet, mais il est basé sur la continuité du changement et le leadership des managers qui conservent une place importante (Autissier et Moutot, 2015)
- Le paradigme stratégique-organisationnel : Selon les travaux de Pettigrew (1990), Rondeau (2008), Bareil (2004), mais également de Autissier et al. (2012), la conduite du changement n'est plus seulement un outil, mais un métier qui nécessite un management différencié. La contextualisation du changement a ainsi été introduite. (Autissier et Moutot, 2015)
- Le paradigme expérientiel (années 2013) Suivant les travaux de Armenakis (1999), Autissier et Giraud (2013), il y a une évolution pour les approches RH du changement. Selon eux, le changement ne doit pas être traité comme un obstacle mais par le développement de la capacité à changer des collaborateurs par des dispositifs expérientiels. Ici, le changement est considéré comme une donnée à intégrer et à gérer, et non plus un problème à surmonter. C'est ainsi qu'en 1969, Rogers parle de "experiential learning", un apprentissage par la pratique et non par l'esprit, en laissant les intéressés expérimenter un changement pour mieux le traduire. (Autissier et Moutot, 2015).

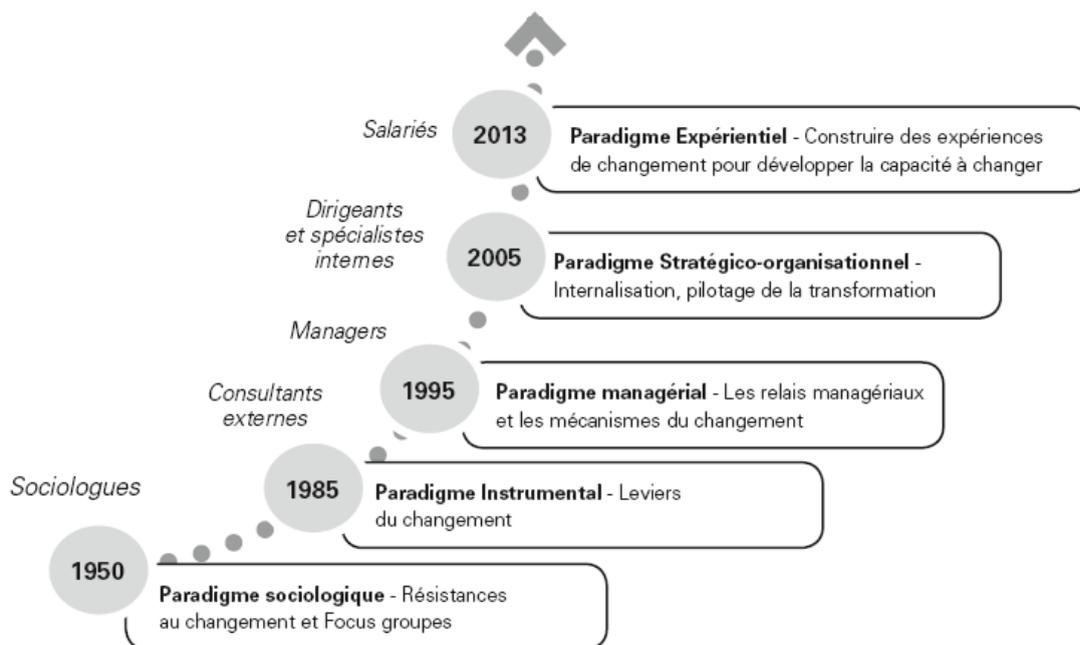


Figure 2 Les 5 paradigmes de la conduite du changement

Source : Autissier D., Les 5 paradigmes de la conduite du changement, Dunod, 2013, p102

b. Réforme publique et Management du changement : des éléments indissociables ?

Si la nécessité de la digitalisation de l'administration n'est plus à contester, il n'est pas dit que les agents publics soient prêts à l'adopter, et ce sur le long terme. En effet, d'après les recherches, le taux d'échec de mise en place des changements est de 70% (Kotter, 2012).

Dans le cadre de la transformation numérique, lors de leurs recherches, Habbani et Ziat ont constaté que la réaction des agents publics au changement était de la peur pour certains, de doute et de perturbation pour d'autres, en ce sens que la mise en place du nouveau système d'information a considérablement changé leur façon de travailler. La conduite du changement est alors plus qu'une nécessité (Habbani et Ziat, 2022).

De même, si l'implantation de la culture numérique ne s'accompagne pas d'un soutien dans la gestion du changement, il sera alors difficile pour toute organisation d'inculquer de nouveaux modes de fonctionnement et de réussir le passage à un environnement numérique de travail. Le passage d'une organisation classique à une organisation transformée numériquement implique souvent de briser les modes de fonctionnement actuels et d'établir des relations différentes avec toutes les parties prenantes (Marcellin, 2020).

Le constat est donc le suivant : La stagnation engendre l'échec, les organisations qui réussissent doivent croître, d'où l'impératif de préparer les parties prenantes aux changements (Marcellin, 2020).

c. *Conduire le changement : un arsenal d'outils et de méthodes*

Comment conduire le changement ? Au fil des années, chacun des auteurs et chercheurs a développé des méthodes et des modèles, parmi lesquels on peut citer :

- Le modèle classique de Kurt LEWIN ou le Unfreeze-Change-Refreeze

Bien que développé dans les années 1940, ce modèle est toujours pertinent en raison de sa simplicité et de son efficacité. C'est une approche en trois étapes :

1- **Unfreeze ou dégèle** : Reconnaître la nécessité du changement et créer le besoin du changement ;

2- **Change** : Nécessitant la communication, l'action, et l'implication de toutes les parties prenantes ;

3- **Refreeze** : Ancrer le changement, pérenniser ce changement avec des aides et formations.

- Le modèle de KOTTER ou les 8 étapes du changement

Le modèle KOTTER (1996) est un modèle de gestion du changement développé par le professeur John Kotter qui est un acteur majeur de la conduite du changement. En effet, Il a critiqué les méthodes classiques de gestion du changement basées notamment sur la formation et la communication, du fait que le changement ne se fait pas dans le projet, mais à travers la relation entre managers et salariés. D'où le rôle majeur du manager dans ce modèle de KOTTER (Habbani et Ziat, 2022)

Il se compose de 8 étapes successives :

1- **Créer un sentiment d'urgence** : Essayer de convaincre les collaborateurs sur l'importance et l'urgence du changement, ainsi que son apport sur l'entité afin de les motiver ;

2- **Identifier le groupe pilote et de leaders du changement** : Il faut identifier des leaders qui peuvent influencer l'organisation et le groupe pilote sur la base de leur statut, de leur position et de leur expertise ;

3- **Développer une vision et une stratégie** : À ce stade, une vision claire doit être définie sans ambiguïté ;

4- **Communiquer la vision du changement** : Communiquer régulièrement la vision est crucial ;

5- **Responsabiliser les salariés** : Il est indispensable d'encourager et d'impliquer les collaborateurs dans le processus du changement et de faire participer les agents à ce chantier pour atteindre les objectifs fixés ;

6- **Démontrer le succès** : Cette étape sert à démontrer les résultats initiaux afin de motiver les collaborateurs et de fixer les objectifs intermédiaires, ce qui permet l'implication et l'engagement de tous ;

7- **Consolider les gains** : Les succès représentent un levier qu'il convient de généraliser en tout ou partie du périmètre du changement ;

8- **Ancrer les nouvelles mesures dans la culture d'entreprise** : Il sert à intégrer l'état final du projet de changement, les acteurs s'adaptent progressivement et ça peut prendre du délai plus que l'accompagnement.

- Le modèle ADKAR de Jeffrey Hiatt

Ce modèle de management du changement est plus axé sur l'humain, et plus encore au niveau individuel. ADKAR est l'acronyme qui décrit les éléments constitutifs du changement :

1- **Awareness** : La conscience de la nécessité du changement ;

2- **Desire** : Le désir de participer et de soutenir le changement ;

3- **Knowledge** : La connaissance de la manière de changer ;

4- **Ability** : La capacité à mettre en œuvre les compétences et les comportements requis ;

5- **Reinforcement** : Le renforcement pour soutenir le changement.

En effet, une personne impliquée dans une dynamique de changement doit satisfaire à ces éléments pour que le changement soit réussi (Hiatt et Creasey, 2003).

Selon Hiatt (2003), le succès de la mise en œuvre et la réussite des changements organisationnels dépend directement des employés, il est primordial que ces derniers comprennent de manière claire quels sont les changements en cours, pourquoi ils se produisent et comment ils les affectent personnellement. Le modèle ADKAR aide chaque collaborateur à aborder le changement par le biais d'étapes clairement définies qui lui permettent à la fois de comprendre et d'accepter les changements en cours.

- Le modèle Agile d'Autissier

Considéré comme la méthode de conduite du changement nouvelle génération, le modèle agile s'écarte de la méthode classique instrumentale. Pour réussir le changement, Autissier (2015) a proposé un nouveau modèle appelé « Changement agile ». Avec cette méthode, il y a une recherche d'implication systématique de tous les niveaux d'acteurs. Ce modèle consiste à travailler avec les parties prenantes et est composé de trois phases : « Définir », « Expérimenter » et « Ancrer » :

1- **Définir** : Réalisée en amont du projet, cette étape consiste à expliquer le changement pour l'ensemble des collaborateurs afin que ces derniers prennent conscience du rôle qu'ils auront à jouer. Il est nécessaire aussi de faire un diagnostic du changement qui consiste à identifier les changements, les acteurs concernés, la culture et les irritants. L'histoire du changement définit les éléments de langages explicatifs et créateurs de sens. (Autissier et Moutot, 2015).

2- **Expérimenter** : Cette étape se compose de deux cycles combinés : un cycle d'ateliers ou d'accompagnement comprend des ateliers participatifs, des expériences et des moments

pédagogiques pour sensibiliser les collaborateurs à l'importance et au contenu du changement et les motiver, et un cycle de pilotage qui permet de mesurer la réalisation du changement à différents intervalles de temps en étudiant et en analysant sémantiquement les contenus échangés sur les réseaux de l'organisation (Autissier et Moutot, 2015).

3- Ancrer et/ou gérer les transformations : il s'agit d'une mise à jour régulière par les différents projets de transformation dans l'entité. Cette étape ne traite pas un projet en particulier mais plutôt de l'ensemble des projets au service de la transformation globale de l'organisation (Autissier et Moutot, 2015).

La figure ci-dessous résume ce modèle de changement agile.

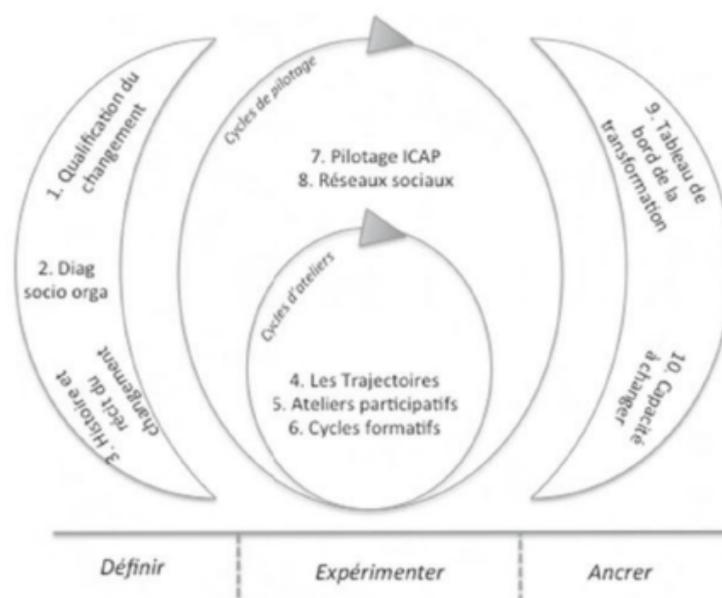


Figure 3 Modèle du changement Agile

Source : Le changement agile, se transformer rapidement et durablement, Autissier D., Moutot J-M., 2015, Dunod

En somme, les méthodes de gestion du changement, bien que nombreuses, gravitent autour de trois mots d'ordre : communication, information et implication des parties prenantes.

1.2 Les réformes numériques de l'administration publique malgache

La transformation digitale des administrations publiques malgaches est un processus de longue haleine. Dans cette partie de l'étude, nous allons retracer l'historique des réformes numériques entreprises par Madagascar, de la genèse des réformes à la création du PREA pour ainsi voir l'état des lieux de ces réformes actuelles.

1.2.1 Genèse de la réforme électronique à Madagascar

Historiquement, la gouvernance publique à Madagascar est passée par trois phases principales. Du milieu des années 1970 vers la fin des années 1980, la gouvernance fut marquée au fer rouge par la concentration et la centralisation des pouvoirs entre les mains de l'administration centrale. Au début des années 1990, une gouvernance d'inspiration libérale a instauré le désengagement de l'État des secteurs productifs et commerciaux pour se consacrer principalement à la gestion des affaires publiques.

Vers la deuxième moitié des années 1990 jusqu'à ce jour, la politique publique et les programmes économiques sont élaborés autour de la notion de « bonne gouvernance » insufflée par le NPM. L'appropriation de cette notion s'élargit avec les notions de performance, d'obligation de résultat, de libéralisation, de transparence et d'imputabilité. Dès lors, toute restructuration de l'administration publique se pose désormais en termes de transparence, de redevabilité et de participation citoyenne.

Suite aux critiques récurrentes sur l'inefficacité de l'administration publique, sa lenteur et son coût élevé, en plus de la corruption qui persiste à chaque étape du traitement d'un dossier et dans presque toutes les institutions, une idée de restructuration a germé dans l'esprit des dirigeants. De plus, avec l'avènement de la régionalisation en 2004, le développement économique et la consolidation ou la modernisation de l'État se conçoivent désormais avec l'usage des technologies. L'objectif est d'une part, d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration (et partant, l'efficacité de l'action administrative et la qualité de la gestion publique). D'autre part, il s'agit d'améliorer les relations entre l'administration et les administrés (et donc, les services rendus aux citoyens). Enfin, il vise à simplifier l'organisation de l'administration de l'État. Ce dernier s'est alors engagé à introduire le pays dans la société de l'information, nouvelle voie d'accès au savoir, aux échanges et au développement.

De là est née la gouvernance électronique (e-gouvernance). Ce processus est de surcroît présenté comme étant le meilleur instrument pour instaurer la confiance du citoyen dans la gestion des affaires publiques, mais aussi et surtout, de raffermir la relation de confiance légitime entre gouvernants et gouvernés.

1.2.2 Le PNEG ou l'institutionnalisation de la gouvernance électronique

Comme évoqué tantôt, c'est vers l'année 2005 que s'est matérialisée la volonté réelle de Madagascar à implémenter une administration numérique dans le but précis de moderniser, de fortifier et d'assainir son administration publique¹². C'est dans cette optique que l'Etat a adopté un Programme National d'E-Gouvernance ou PNEG. Il s'agit d'un document

¹² Loi n°2005-023 du 27 octobre 2005 portant Réforme institutionnelle du secteur des télécommunications et de l'e-gouvernance

stratégique qui définit les grands axes stratégiques pour la mise en œuvre de l'e-gouvernance à Madagascar. Ce faisant, le gouvernement malgache consent à la nécessité de mettre en œuvre une politique publique fondée sur le concept de la bonne gouvernance, de promouvoir la démocratie et d'intégrer progressivement le pays dans la société de l'information.

De façon concrète, ce programme a pour objectifs de renforcer l'efficacité de l'administration par les TIC (administration électronique), d'améliorer les prestations de services publics par les TIC (services électroniques) et de dynamiser la participation citoyenne et l'interaction administration/citoyen par les TIC (démocratie électronique)¹³.

L'objectif global du PNEG est de garantir, par l'usage des TIC, l'intégrité de l'État, l'efficacité de l'administration et la participation citoyenne privilégiée par la bonne gouvernance suivant trois axes stratégiques, à savoir l'e-administration, l'e-service et l'e-démocratie. Diverses actions ont été alors élaborées, comme :

- la modernisation de l'administration tant sur le plan organisationnel que sur le plan des procédures, la transparence des informations, des décisions et des actions de l'État et de ses démembrements ;
- la promotion de l'accès à l'information des citoyens sur leurs droits et devoirs dans les domaines variés, la sensibilisation de la société civile / privée à l'usage des e-services, développement des sites web/ portails d'information pour tous ;
- le renforcement des structures de soutien pour l'e-démocratie /e-vote, la réduction des coûts du service publique, la facilitation de la participation citoyenne, etc.

Pour pouvoir les mettre en œuvre, plusieurs institutions et directions spécialisées ont été créées, notamment la Cellule du Développement de l'E-Gouvernance (CDEG), l'Agence Nationale de Réalisation de l'E-gouvernance (ANRE) ou encore la direction des systèmes d'information (DSI) implantée dans chaque ministère.

1.2.3 Etat des lieux de la situation de la réforme numérique des administrations publiques malgaches

Depuis 2005, Madagascar s'est dotée d'une politique nationale d'e-gouvernance, consciente que la digitalisation de l'administration publique permet de venir à bout de beaucoup de problèmes de transparence, de redevabilité, de célérité et de corruption. Mais, malgré toute cette bonne volonté, les différents épisodes et péripéties socio-politiques qui ont occasionné la crise politique de 2009 ont escamoté l'exécution du PNEG. À l'époque, si la modernisation sur le plan organisationnel a bien été mise sur les rails, il restait encore tant à concrétiser, ne

¹³ La réforme de l'administration électronique à Madagascar - IMODEV - Improving Public Policies in a Digital World, <https://site.imodev.org/nos-activites/afrique/madagascar/la-reforme-de-ladministration-electronique-a-madagascar> consulté le 26/08/23

serait-ce que pour la gestion des bases de données ou l'accès des citoyens aux informations. Le document PNEG n'était alors qu'une carapace sans réelle substance.

C'est seulement en 2018 qu'une nouvelle stratégie nationale d'e-gouvernance a vu le jour. C'est un document élaboré de concert par le PREA, l'ANRE, la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT), la Direction Générale des Affaires Judiciaires, des Études et des Réformes du Ministère de la Justice (DGAJER), la DSI de la CNaPS et quelques enseignants de l'Ecole Nationale d'Informatique (ENI) de Fianarantsoa. Ce document d'orientation stratégique a été réalisé dans l'objectif d'accompagner l'Etat dans ses actions pour la modernisation de l'administration, et s'aligne avec document politique « INITIATIVES POUR L'ÉMERGENCE DE MADAGASCAR » (IEM). Il a pour objectif principal d'asseoir le développement du pays sur une meilleure gouvernance et des services publics plus efficaces. Il possède plusieurs axes stratégiques, tels que : le Nouvel Identifiant Unique (NIU) pour chaque citoyen, la numérisation de l'Administration et l'intégration du secteur privé et du secteur productif tout au long de la démarche.

À la question de savoir quelle est la situation actuelle, il faut dire que Madagascar est dans sa phase de mise en œuvre de l'application effective de l'e-gouvernance. Une grande majorité des ministères, pour ne pas dire tous, a développé sa stratégie d'assainissement et de modernisation de son administration via l'utilisation des TIC. Tous les secteurs clés, tels que l'éducation, la santé, la justice, la finance publique ou encore la fonction publique sont en passe de connaître un grand bond numérique appuyés par différents acteurs internationaux comme la Banque Mondiale, la Banque africaine pour le Développement (BAD), le PNUD ou encore l'Union Européenne. Si la digitalisation de l'administration publique malgache a connu des retards et même des blocages dans sa mise en œuvre, c'est à travers le PREA que l'initiative fut exhumée. À ce jour, le Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration constitue le fer de lance de ces réformes d'envergure.

1.2.4 Présentation du PREA

Le PREA ou Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration est le programme mis en place par l'Etat malgache pour honorer son engagement de révolutionner l'administration publique et de lutter contre tous ses maux (lourdeur, manque de célérité, corruption, etc.) afin d'en faire le pilier du développement du pays¹⁴. Organe rattaché à la présidence de la République, il est actuellement régi par le décret 2015-009 du 8 janvier 2015¹⁵. Le PREA est financé à hauteur de 140 millions de dollars par la Banque Mondiale pour mener à bien sa mission principale qui est d'asseoir le développement en instaurant une administration qui brille par son efficacité et qui est apte à fournir des services publics

¹⁴ REFORMER, Le semestriel des réformes de l'EDBM | n.4, page 10

¹⁵ Décret N°2015-009 portant réorganisation du Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration, et modifie le décret initial n°2005-803 du 23 novembre 2005

hautement qualitatifs¹⁶. Une mission somme toute herculéenne qui se décline en 13 volets (cf annexe 1). On peut citer entre autres le volet sur la réduction des pertes évitables, l'amélioration de la recette fiscale, l'amélioration de la gestion administrative du personnel de l'Etat, la refonte de l'état civil, l'interopérabilité des systèmes d'information publics ou encore la promotion de la culture de l'efficacité et appropriation du changement.

D'une manière générale, le PREA est un organe qui intervient à toutes les étapes des réformes de l'administration publique malgache, que ce soit stratégique, opérationnelle et/ou au niveau du contrôle. Il pilote, coordonne, anime, facilite et/ou appuie leur mise en œuvre, et pour tout cela notre immersion au sein du PREA dans le cadre du stage de validation de fin de Master trouve tout son sens. Pendant une durée de 5 mois, nous avons pu toucher du doigt les réalités pratiques du pilotage, de la coordination et du suivi des projets d'un programme national.

Il est indéniable que le PREA a à son actif un bon nombre de réalisations toutes aussi significatives les unes que les autres, mais il ne faut pas non plus occulter le fait qu'il a énormément de défis à relever. Il nous est paru incontournable de faire une analyse objective de ses forces, ses faiblesses, ses opportunités et ses menaces via une matrice SWOT afin de mieux comprendre cette institution.

¹⁶ <https://prea.gov.mg/a-propos-du-prea/> Consulté le 28 août 2023

Tableau 1 Analyse SWOT du PREA

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ● Une mission claire et bien déterminée ; ● Existence d’une base légale ; ● Une autonomie administrative et financière ; ● Des objectifs pertinents et SMART ; ● Une équipe pluridisciplinaire, jeune et engagée avec les compétences nécessaires pour la réalisation de la mission ; ● Un système de management contemporain et une culture organisationnelle qui facilite son fonctionnement (échange aisé entre les différentes hiérarchies, staff meeting régulier, utilisation des outils collaboratifs, formations et partages, ...); ● L’autorité du PREA sur les institutions, les ministères et les PTF ; ● Soutien financier des bailleurs internationaux ; ● Appui de la présidence. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Insuffisance des moyens matériels et logistiques (matériels informatiques, bureautiques, connexion instable, ...) qui limite la célérité des activités ; ● Ressources humaines encore insuffisantes ; ● Accompagnement financier jugé encore insuffisant ; ● Absence d’un plan stratégique formel ; ● Directeur de planification et du suivi évaluation nouvellement recruté ; ● Une institution encore jeune qui cherche à gagner en visibilité auprès des autres institutions.
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> ● Le plan stratégique IEM (Initiative pour l’Émergence de Madagascar) avec des objectifs stratégiques auxquels répond le PREA ; ● Le grand nombre de chantiers de réformes en cours et à venir ; ● La confiance des bailleurs internationaux et leur volonté à soutenir le PREA. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La concurrence avec les autres institutions et entités sur la coordination de l’exécution des projets de réformes ; ● L’instabilité politique qui risque de freiner les actions du PREA, mais surtout la mise en place des réformes (crises politiques, nouveau régime, ...).

1.3 Propositions de recherche

À la lumière de la revue de littérature réalisée plus haut, nous pouvons tirer que :

- les réformes au sein des administrations publiques sont inévitables, surtout à l’ère du numérique, pour garantir des services publics de qualité et efficaces ;
- la conduite du changement est nécessaire pour la réussite de l’implémentation des réformes, d’où l’importance de sa maîtrise ;
- les méthodes et outils de gestion du changement sont nombreux et leur effectivité dépend de l’organisation et du changement mis en place ;
- la transformation numérique des administrations publiques malgaches n’est qu’à ses prémices, bien que soutenue par un programme d’envergure.

Tout cela, combiné à nos expériences professionnelles dans l'administration publique malgache, nous permet de poser nos propositions de recherche suivantes :

Proposition 1 : Le manque de compétences des responsables publics en matière de gestion du changement induit la non-prise en compte de la conduite au changement ;

Proposition 2 : Les caractéristiques de l'administration publique malgache favorisent l'absence ou la négligence de la gestion du changement lors de l'implémentation des réformes numériques.

En guise de conclusion de ce premier chapitre, il faut retenir que la transformation numérique de l'administration publique de Madagascar n'est plus une alternative mais une nécessité si elle veut survivre dans un monde moderne omni-connectif. Mais la transition numérique, surtout dans le secteur public, est un processus complexe qui, si elle veut aboutir, doit prendre en compte plusieurs facteurs de réussite parmi lesquels la conduite du changement tient une place importante. Nous avons passé en revue l'état de la littérature sur la question, ce qui nous a permis d'émettre nos propositions de recherche. Passons maintenant à la partie empirique en commençant par l'analyse de l'approche méthodologique.

2 Approche méthodologique

Le Dictionnaire Petit Larousse Illustré définit la méthodologie comme étant “l'ensemble des méthodes et techniques d'un domaine particulier”. Pour faire simple, elle représente l'ensemble des démarches qu'un chercheur met en œuvre pour conduire une recherche afin de parvenir à une ou des conclusions.

Dans notre cas précis, il s'agit de l'ensemble des méthodes auxquelles nous allons avoir recours pour collecter et traiter nos données d'une part, et analyser et interpréter nos résultats d'autre part . Elles comportent plusieurs points dont : la méthode de recherche, la population de l'étude, l'échantillon et la méthode d'échantillonnage, les techniques et outils de collecte et traitement de données.

2.1 Méthode de recherche

Il existe plusieurs stratégies de recherche à laquelle un chercheur peut recourir. Il peut soit opter pour la méthode inductive ou soit se tourner vers la méthode déductive. Chacune des deux méthodes possède ses caractéristiques propres. Si la démarche inductive aide à mieux comprendre un fait ou un phénomène à partir des observations tirées du terrain, la démarche déductive quant à elle permet de corroborer ou d'invalider des hypothèses dans le but d'obtenir des explications sur le phénomène étudié.

Dans le cadre de notre étude, nous nous baserons sur une approche empirico-inductive. Cette démarche se base sur des faits observables. Beaugrand (1988) nous éclaire sur cette méthode en disant qu'elle consiste à observer les faits pour comprendre les mécanismes sous-jacents, puis à formuler des lois et des théories¹⁷. En l'espèce, nous sommes sur une étude de cas (le changement dans les administrations publiques malgaches), et nous cherchons à tirer des enseignements (les causes de la faible prise en compte de la conduite du changement) à partir de nos recherches sur terrain notamment nos entretiens ainsi que nos observations directes.

2.2 Population de l'étude

Coron (2020) définit la population, ou périmètre d'étude, comme étant “l'ensemble des unités (individus) étudiées”¹⁸. Dans le cas d'espèce, l'objectif principal de notre recherche est, rappelons-le, d'analyser et de comprendre les enjeux de la conduite du changement lors de l'implémentation des réformes numériques dans les administrations publiques

¹⁷ Beaugrand, J. P. (1988). *Démarche scientifique et cycle de la recherche*, in *La démarche inductive pour les étudiants : définition, méthodologie et exemple*, <https://www.scribbr.fr/methodologie/demarche-inductive/> consulté le 13/09/23

¹⁸ Coron, C. (2020). *Outil 8. La population de l'étude*. in : , C. Coron, *La Boîte à outils de l'analyse de données en entreprise* (pp. 30-33). Paris: Dunod.

malgaches. À cet effet, la population cible est constituée par des responsables publics de l'implémentation des réformes, à savoir les coordinateurs généraux de projet et de programme, ainsi que les directeurs des institutions mises en place pour la mise en œuvre des réformes.

2.3 Echantillon et méthode d'échantillonnage

De Landsheere (1976) voit l'échantillonnage comme le fait de choisir un nombre limité d'individus, d'objets, ou d'éléments dont l'observation permet de tirer des conclusions applicables à l'intérieur de laquelle le choix a été fait¹⁹.

Madagascar ayant entamé plusieurs réformes numériques, dans le cadre de notre étude, nous avons limité notre périmètre de recherche à 3 réformes. Leur choix ne s'est pas fait au hasard. Pour pouvoir les identifier, une étude minutieuse a été menée en amont. Nous avons choisi 2 critères dont :

- la date de mise en œuvre du projet de réforme, car nous voulons choisir des réformes à des stades d'exécution différentes pour une meilleure analyse ;
- le niveau de priorité, car il nous semble pertinent de ne retenir que les projets prioritaires actuels de l'Etat. Cela facilitera notre travail, dans le sens où on aura aisément accès aux informations.

En croisant ces différents critères, nous avons donc retenu les 3 projets de réformes numériques suivants :

- la RECI ou Réforme de la gestion de l'État Civil et de l'Identité malagasy ;
- la réforme sur la gestion des ressources humaines de l'Etat via le logiciel AUGURE (Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources humaines de l'Etat) ;
- le SAFI ou Système d'Administration Fiscale Intégré.

Le tableau ci-après récapitule les trois (3) projets de réformes retenus, leur objectif général ainsi que le stade de leur exécution.

¹⁹ *Echantillon d'étude*, Afric mémoire <https://www.africmemoire.com/part.4-2-3-echantillon-detude-1547.html> consulté le 24/08/2023 à 20h48

Tableau 2 Récapitulatif des réformes numériques retenues pour notre étude

Projet de réforme	Objectif général	Stade d'exécution
RECI	Digitaliser le système de l'état civil et de l'identité grâce à un nouveau système d'enregistrement numérique efficace et pérenne qui facilitera et sécurisera l'accès de tous les citoyens aux services d'enregistrement des faits d'état civil et à l'identité juridique.	Phase de démarrage
AUGURE	Uniformiser la gestion des ressources humaines de l'Etat grâce à un logiciel de gestion des carrières et des compétences des personnels de l'Etat.	Phase mise en œuvre de la nouvelle version depuis 2019, mais encore une construction progressive
SAFI	Digitaliser la procédure de gestion des impôts et taxes et ainsi améliorer l'efficacité opérationnelle des agences de recettes.	Phase de conception, bien que l'idée ait été lancée en 2019

Pour cette recherche, il s'agit d'un échantillonnage par choix raisonné et est de ce fait non probabiliste. L'échantillon est constitué de/du :

- Directeur Général du CNECI ;
- Directeur des Opérations du CNECI ;
- Coordonnateur de la Cellule AUGURE- Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ;
- Coordonnateur de la Cellule AUGURE- Ministère du travail, de l'emploi, de la fonction publique et des Lois sociales (MTEFPLS);
- Responsable de la conception et du pilotage du projet SAFI ;
- Coordonnateur Général du PREA ;
- Directeur des réformes pour l'allègement des procédures et la promotion de l'e-gouvernance-PREA ;
- Directeur des réformes des finances publiques - PREA ;
- Directeur des réformes de la gestion des ressources et du patrimoine de l'Etat - PREA ;
- Directeur de la planification et du suivi-évaluation- PREA.

Sur les dix (10) unités qui composent notre échantillon, huit (8) ont accepté de nous recevoir pour un entretien, les deux (2) autres n'ont pas pu répondre favorablement à notre

sollicitation à cause de leur agenda respectif très chargé. Mais, les répondants qui ont constitué notre échantillon sont représentatifs de la population.

Le tableau suivant présente un récapitulatif de nos participants.

Tableau 3 Récapitulatif des participants à l'entretien

Participants (par ordre d'entretien)	Fonction	Sexe	Occupe cette fonction depuis	Critère de sélection
Participants n°1	Coordonnateur de la Cellule AUGURE- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)	Masculin	2018	Fonction
Participant n°2	Directeur Général du CNECI	Feminin	2022	Fonction
Participant n°3	Coordonnateur Général du PREA	Masculin	2023	Fonction
Participant n°4	Directeur des réformes pour l'allègement des procédures et la promotion de l'e-gouvernance-PREA	Masculin	2023	Fonction
Participant n°5	Directeur des réformes de la gestion des ressources et du patrimoine de l'Etat - PREA	Masculin	2023	Fonction
Participant n°6	Directeur de la planification et du suivi-évaluation - PREA	Masculin	2023	Fonction
Participant n°7	Directeur des réformes des finances publiques - PREA	Masculin	2022	Fonction
Participant n°8	Responsable de la conception et du pilotage du projet SAFI auprès de la DGI (Direction Générale des Impôts)	Masculin	2012	Fonction

2.4 Techniques, outils de collecte et de traitement de données

Une enquête de terrain uniquement qualitative est la plus adaptée pour notre étude afin de déterminer les causes de la négligence de la conduite du changement lors de la mise en

place des réformes numériques dans les administrations publiques malgaches. Pour ce faire, nous aurons recours à plusieurs techniques de collecte de données, notamment :

2.4.1 La recherche documentaire

Pour cette étape cruciale dans la réalisation d'une étude scientifique, nous avons jugé nécessaire d'effectuer une recherche documentaire afin d'identifier et d'analyser des documents issus de sources fiables pour renforcer nos connaissances sur notre sujet de recherche. Nous avons donc recensé les travaux de recherche qui ont été réalisés sur le sujet et publiés dans des revues spécialisées ainsi que des thèses de doctorat et de mémoire. Également, nous avons consulté les ouvrages, les législations en vigueur, de même que les documents de programme et de projet (charte, feuille de route, plan de projet, rapports, etc.). Tout cela nous a permis de peaufiner notre cadre de travail et de proposer un travail de recherche plus pertinent.

Cette étape de la recherche a été largement facilitée par la réalisation du projet de spécialité ("Projet S9"), qui est un module de synthèse programmé en fin de semestre 9 à l'Université Senghor. Il a été demandé à chaque étudiant de faire une fouille bibliographique et de rédiger une revue de littérature sur un sujet en lien avec son thème de mémoire. Ce fut le point de départ de notre recherche documentaire. Pendant la durée du stage au sein du PREA, nous avons pu consulter un bon nombre de documents, que ce soit ceux mis à notre disposition par la structure, ceux empruntés à la bibliothèque de l'Institut Français de Madagascar (IFM), ou ceux disponibles en ligne. En tout, nous avons consulté plus de 30 documents.

2.4.2 L'observation directe

L'observation fait partie des méthodes les plus utilisées par les chercheurs pour collecter des informations dans le cadre d'une étude qualitative. Ce faisant, l'enquêteur ne va pas intervenir mais se contentera d'observer les comportements d'une personne ou d'un groupe. L'observation peut être participante quand l'enquêteur fait partie du contexte étudié, ou non participante quand ce dernier est exclu du cadre social de l'étude.

Pour la présente étude, l'observation a surtout été réalisée dans le cadre du stage. En tant que stagiaire, nous avons eu plusieurs occasions d'assister aux réunions du comité de pilotage des projets, aux réunions du comité technique et aux réunions de suivi d'exécution à mi-parcours. Les notes prises ont été analysées et interprétées, ce qui a permis d'induire l'absence du volet conduite du changement lors de l'implémentation des réformes numériques dans les administrations publiques malgaches.

2.4.3 L'entretien

L'entretien est la méthode de collecte de données la plus plébiscitée en matière d'étude qualitative. Il consiste à récolter des données informatives (avis, sentiments, recommandations, ...) auprès des personnes cibles. Dans le cas d'espèce, nous avons effectué un entretien semi-directif auprès des unités constituant notre échantillon, à savoir les directeurs et coordonnateurs de programmes et de projets de réforme numérique.

Pour réaliser notre entretien, un guide d'entretien (cf annexe 2) a été créé au préalable. Il s'agit d'une trame qui nous aidera à organiser le déroulement des entretiens et le contenu des échanges avec les répondants. Ce guide comprend une liste de questions ouvertes articulées autour de différents thèmes bien hiérarchisés. Les questions ont été constituées afin de répondre aux objectifs de l'étude. Le guide comprend neuf (9) questions principales et vingt-cinq (25) questions secondaires réparties en trois (3) thèmes dont :

- Thème I : Généralités et présentation du participant ainsi que de sa structure ;
- Thème II : Le projet de réforme numérique ;
- Thème III : Conduite du changement.

Il est à noter qu'à chaque fois que les réponses étaient incomplètes ou jugées approximatives, nous avons établi systématiquement des questions de relance. De plus, nous tenons à préciser que nous avons pu tester notre guide d'entretien auprès de deux personnes avant les entretiens définitifs pour vérifier la compréhension des questions et que toutes les réponses obtenues nous permettent de répondre à la problématique.

D'une manière générale, les interviews se sont déroulées au bureau des participants et leur durée moyenne était d'environ 45 minutes chacun. Les interviewés ont utilisé la langue française et la langue malgache pour répondre aux questions, et ont volontairement accepté que l'entretien soit enregistré. La retranscription des propos des participants a été faite le jour même de chaque entretien.

Pour clore ce deuxième chapitre, retenons que nous avons opté pour une démarche inductive dans le cadre de notre méthodologie de recherche de type qualitatif. Nous avons également choisi comme techniques de collecte de données la recherche documentaire, l'observation directe et l'entretien. Voyons ensemble dans le chapitre suivant les résultats de cette méthodologie.

3 Résultats de l'étude

Après avoir présenté brièvement les trois projets de réformes numériques étudiés, ce troisième chapitre sera ensuite consacré à la présentation des résultats de notre recherche ainsi que leur analyse en prenant en compte les objectifs et les questions de recherche.

3.1 Présentation des réformes numériques étudiées

Rappelons que nous avons sélectionné trois (3) réformes numériques jugées importantes et prioritaires pour l'Etat malgache actuellement, à savoir la RECI, le projet AUGURE et le SAFI, que nous allons présenter brièvement dans ce sous-chapitre.

3.1.1 La RECI

Madagascar a reçu un financement de 143 millions USD, au travers du PROjet de Gouvernance Dlgitale et de Gestion de l'Identité Malagasy (PRODIGY), dont la gestion a été confiée à une Unité de Coordination du Projet (UCP) rattachée à la Présidence de la République de Madagascar. Le projet vise à soutenir le programme de réformes pour l'efficacité de l'administration (PREA) et asseoir ainsi le socle de la transition digitale de Madagascar, à travers deux composantes principales : la réforme du système de gestion de l'identité (RECI) (Composante 1) et la transformation digitale des services publics pour l'amélioration de la qualité des prestations des services essentiels et l'efficacité des processus en vigueur en sein de l'administration malgache en se focalisant sur les besoins des usagers (composante 2).

La RECI, composante 1 du PRODIGY, est un projet qui vise à combler les lacunes et à réduire les inefficacités du système de gestion de l'identité actuel à Madagascar. Cette réforme est mise en œuvre par le Centre National de l'État Civil et de l'Identité (CNECI), une entité institutionnalisée par un décret adopté le 2 décembre 2020 en application de la loi n° 2018-027²⁰ pour gérer le registre de l'état civil central et les bases de données nationales d'identification.

La RECI a pour objectifs principaux :

- la facilitation et sécurisation de l'accès de tous les citoyens aux services d'enregistrement des faits d'état civil et à l'identité juridique ;
- la fourniture des fondements institutionnels et technologiques en appui à la simplification de l'accès aux services et prestations publics ainsi que les efforts de transformation digitale.

Pour atteindre ces objectifs, le CNECI entend :

²⁰ Loi n°2018-027 régissant les registres de l'état civil

- créer des bases de données nationales d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité ;
- mettre en œuvre un numéro d'identification unique (NIU) dès la naissance ;
- améliorer la sécurité des pièces d'identité ;
- renforcer le cadre réglementaire et juridique pour sécuriser les données et protéger les données à caractère personnel ;
- mettre en place des bases d'une vérification et d'une authentification d'identité numérique améliorées permettant aux citoyens d'accéder aux services et aux prestations ;
- numériser les processus et les registres d'enregistrement des faits d'état civil en vue de la mise en œuvre d'une base de données nationale sécurisée consolidée de l'identité ;
- mettre en œuvre des registres fondamentaux (identité et enregistrement des faits d'état civil), sur lesquels les plateformes numériques publiques reposeront et qui seront mis en relation à travers le système d'interopérabilité.

Cette réforme est actuellement au stade de démarrage après avoir réalisé avec succès la phase pré-test ainsi que la mise en place et l'opérationnalisation, de manière expérimentale, d'un site-vitrine appelé laboratoire sur la réforme de l'état civil et de l'identité.

3.1.2 L'AUGURE

Entrant dans le cadre de la réforme de l'administration publique malgache, l'Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources humaines de l'Etat (AUGURE) est un projet d'envergure lancé en 2017. Il est géré conjointement par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et le Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Fonction Publique et des Lois Sociales (MTEFPLS). Actuellement l'application est à sa nouvelle version après une refonte de l'ancienne version jugée par la Cour des Comptes, après audits, comme étant non conforme aux normes de conception d'un système d'information²¹.

L'AUGURE 2.0 informatise la gestion des carrières et des compétences des personnels de l'Etat, telle qu'elle est actuellement développée en application du décret n°2019-1446 du 7 août 2019 portant institutionnalisation et opérationnalisation de l'AUGURE. A terme, cette nouvelle version assurera une gestion en temps réel des ressources humaines de l'État en fournissant des informations toujours mises à jour, concises et fiables via une base de données des effectifs gérée de concert par les deux ministères chargés de l'opérationnalisation du projet.

²¹ Rapport sur l'avancement des activités entrant dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des Comptes sur AUGURE-nov 2021

D'une manière générale, ce logiciel fournit un aperçu complet du personnel de l'État, de son déploiement et de son alignement sur les priorités du gouvernement. Il s'agit d'une étape importante vers une fonction publique plus efficace et efficiente, contribuant ainsi à la lutte contre la corruption qui, depuis longtemps, a gangrené le recrutement, la promotion, les affectations ou encore le paiement des salaires des fonctionnaires publics.

Les objectifs de ce projet consistent à :

- déployer et Opérationnaliser l'Application AUGURE sur tout le territoire national malgache ;
- moderniser et rendre performante le système de gestion des ressources humaines de l'Etat ;
- ériger AUGURE en tant qu'outil d'aide à la décision et de veille informationnelle visant la mise en place d'une prévision rationnelle, optimale et fiable en matière d'effectif, de masse salariale et des pensions ;
- assurer la crédibilité et la performance du futur Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat (SIGRHE) ayant comme couche informatique l'application AUGURE ;

3.1.3 Le SAFI

Le gouvernement de Madagascar est engagé sur plusieurs réformes destinées à améliorer la mobilisation des recettes domestiques en vue de consolider l'espace budgétaire. L'objectif annoncé est d'atteindre un taux de pression fiscale d'au moins 15 % d'ici fin 2023²². Une démarche vers la modernisation de l'administration fiscale est alors entreprise, appelant une restructuration de l'administration elle-même ainsi que la mise en place de nouveaux outils et méthodes de travail afin de faciliter le respect de la discipline et de la conformité fiscales par les contribuables.

La Direction générale des Impôts entend déployer tous les efforts pour mettre les recettes fiscales intérieures au service de sa vision afin de devenir une administration « innovante, transparente et pilier de l'émergence ». Dans sa principale mission de mobilisation efficace et efficiente des ressources internes, l'Administration fiscale accorde une importance particulière à la gestion optimale des informations fiscales. Actuellement, les bureaux fiscaux utilisent différents logiciels de gestion des données fiscales, entre autres, SURF et SIGTAS (pour les recettes), la télédéclaration (portail Internet permettant aux contribuables gérés à la DGE et aux SRE Analamanga de faire la déclaration en ligne), eHETRA-PAYMENT (paiements d'impôt en ligne pour grandes et moyennes entreprises), eHETRAPHONE (déclaration et paiement de l'Impôt Synthétique) et HETRAONLINE (pour l'immatriculation). Ces logiciels, étant interdépendants entre eux, sont conçus et réalisés avec différents outils

²² Termes de référence du SAFI

de gestion de base de données. Il se trouve que le système d'information hétérogène ainsi constitué ne permet pas de toujours maîtriser ni à temps optimal ni à l'échelle nationale le nombre d'informations renseignées sur les bases de données. Dans ce cadre, l'implémentation d'un Système d'Administration Fiscale unique et Intégré (SAFI), un système back-office qui est un chantier pour permettre d'endiguer les principaux handicaps engendrés par ce système d'information hétérogène, concernant notamment ses impacts négatifs sur la fiabilité des données et sur l'efficacité des politiques et stratégies fiscales à développer. En novembre 2019, la DGI a présenté une stratégie de transformation digitale, dont la modernisation du système d'information est un des axes fondateurs. Aussi, même si la DGI a avancé dans la réalisation du SAFI notamment au niveau d'un Centre fiscal pilote, une priorité étant le développement d'un outil de gestion pour la gestion des opérations fiscales auprès des grandes et moyennes entreprises.

L'objectif du projet est d'améliorer l'efficacité opérationnelle des agences de recettes. Cette nouvelle solution informatique deviendra l'outil unique intégré de la Direction Générale des Impôts.

Les objectifs spécifiques sont :

- de mettre en place un système d'information fiscale fiable qui permettra de faire un suivi des agences de recettes à travers tout le territoire ;
- d'améliorer les interactivités avec le contribuable ;
- d'instaurer une image positive de l'Administration fiscale malagasy.

3.2 Présentation et analyse des résultats

Nous avons mené notre étude dans le but d'apporter des réponses à nos questions et objectifs de recherche. Rappelons que notre principal objectif est de mettre en lumière la faible prise en compte de la conduite du changement lors de l'implémentation d'une réforme numérique dans les administrations publiques, ainsi que les causes de ce phénomène. Ci-après les différents résultats obtenus à l'issue de nos recherches.

3.2.1 *De la nécessité et la volonté de conduire le changement*

Quels sont les enjeux de la conduite du changement lors de la mise en place d'une réforme numérique dans les administrations publiques malgaches ? Les responsables des réformes sont-ils au fait de ces enjeux ? Voici les deux premières questions qui méritaient qu'on y apporte des réponses.

Il est important de souligner que les études sur le changement organisationnel démontrent que toute réforme doit être accompagnée d'une gestion du changement efficace des collaborateurs pour garantir son succès (Habbani et Ziat, 2022). C'est d'autant plus vrai pour

une réforme numérique soit-elle dans une administration privée ou publique. C'est un constat sur lequel tous les participants à notre enquête sans exception se sont alignés, allant à considérer la conduite du changement comme étant une pierre angulaire des réformes numériques des services publics. C'est également un constat que nous avons réalisé au cours de nos observations lors des réunions du comité technique ou du comité de pilotage des projets de réformes numériques. Chacun montrait sa volonté de ne pas négliger le capital humain du secteur public en période de réforme, car tous étaient conscients de l'effet négatif d'une résistance aussi minime soit-elle.

En effet, les réformes de l'administration publique malgache ne sont pas à leurs premiers essais. Plusieurs se sont heurtées à des résistances majeures de la part des agents publics qui se sont soldées par des échecs. Bien qu'on ne puisse attribuer leurs échecs uniquement à l'absence de la mise en œuvre d'une stratégie de gestion du changement, celle-ci y a participé pour beaucoup.

Actuellement, la RECI est à son stade de démarrage après clôture d'une phase de pré-test. Il a été constaté que 70% des agents publics impliqués dans sa mise en œuvre y ont adhéré, contre 30% qui sont constitués d'agents contre la réforme, qui ne comprennent pas son utilité ou qui ne veulent pas son implémentation car nuisant à leur intérêt personnel. Le CNECI a conscience que ces 30% peuvent retarder voire bloquer leurs actions et il juge prioritaire de mener une conduite du changement efficace sans tarder.

Le cas du SAFI et celui de l'AUGURE sont tout aussi parlants. Leurs responsables respectifs savent pertinemment comment la résistance des agents, qui sont les moteurs et les exécuteurs des réformes, peut affecter la bonne marche de l'implémentation d'une réforme publique, car ils en ont eux-mêmes fait les frais causant un retard dans la réalisation de leurs objectifs.

Il est alors indéniable que chacun des responsables des réformes de l'administration ont pleinement conscience du rôle crucial de la conduite du changement dans le cadre d'une réforme digitale de l'administration à Madagascar.

3.2.2 Des causes de résistances au changement

A travers notre recherche, nous avons jugé nécessaire de recenser les causes majeures de résistances au changement apporté par les réformes numériques de l'administration publique malgache. Il y a notamment :

- la peur de la perte d'emploi, car avec la digitalisation 1 agent peut faire le travail de 3 agents ;
- la digitalisation des services touchant des postes vulnérables à la corruption ;
- l'augmentation des charges de travail sans indemnisation en contrepartie ;

- l'incompréhension et la désinformation ;
- la modification des pratiques, les agents publics se sentant bousculé dans leurs habitudes ;
- la non-maîtrise des nouvelles pratiques et des nouveaux outils de travail ;
- la politisation de l'administration.

Les graphiques ci-dessous montrent la répartition des causes de résistance au changement lors de la mise en œuvre d'une réforme numérique au sein de l'administration publique malgache selon nos répondants.

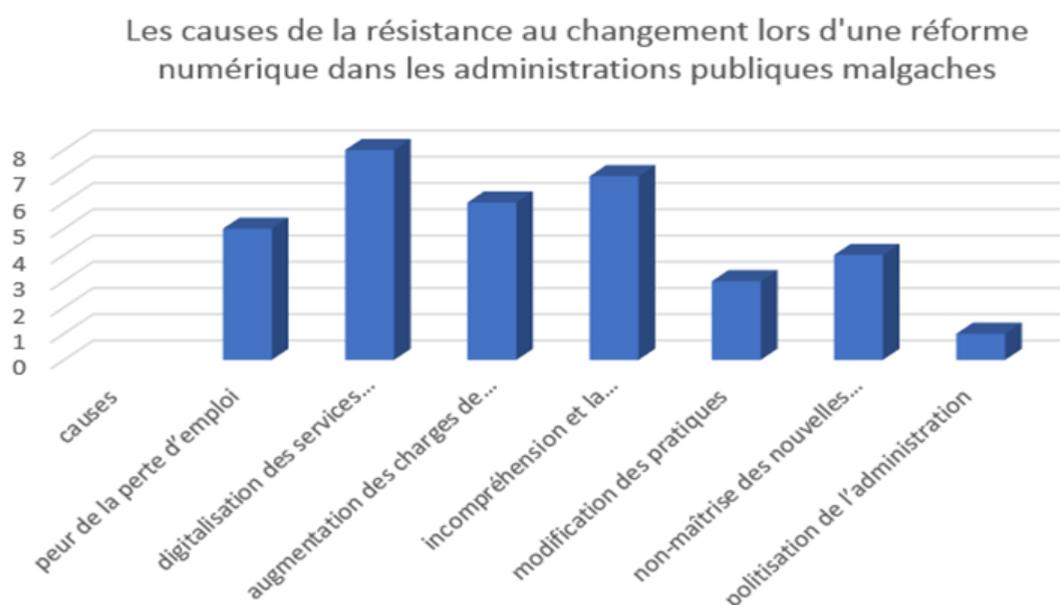


Figure 4 Les causes de la résistance au changement lors d'une réforme numérique dans les administrations publiques malgaches

Source : Données de l'enquête

Pour mieux comprendre le ratio, nous avons transposé ce résultat sur un graphique secteur :

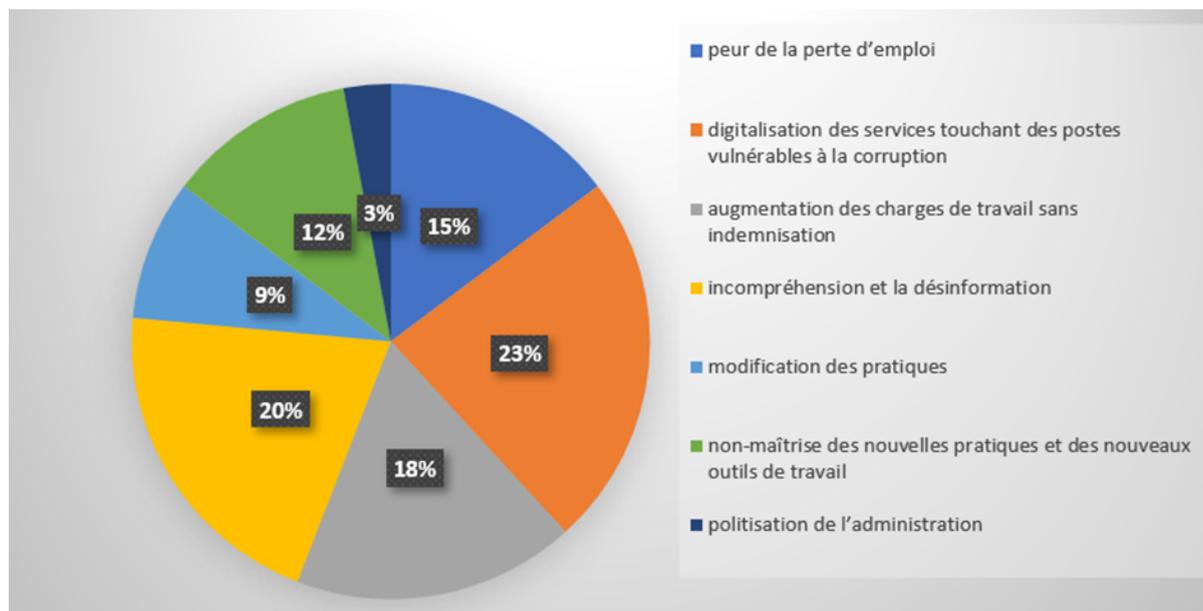


Figure 5 Répartition des causes de résistance au changement lors de l'implémentation des réformes numériques dans les administrations publiques

Source : Données de l'enquête

Retenons de ces graphiques qu'il y aura plus de résistance de la part des agents publics si la digitalisation touche des services sensibles à la corruption. On comprend facilement pourquoi les agents publics sont réticents à la digitalisation des services exposés à la corruption, car cette initiative vise à améliorer l'efficacité et la transparence des services publics, ce qui pourrait mettre fin à leurs pratiques corruptives. Les autres causes majeures de résistance à la digitalisation sont l'incompréhension et la désinformation, ainsi que l'augmentation des charges de travail sans contrepartie financière. Ces causes peuvent être surmontées grâce à une gestion du changement efficace, d'où il est plus que crucial de la mettre en œuvre.

3.2.3 De l'existence de la conduite du changement

Existe-t-il une conduite du changement réelle ou pas lors de l'implémentation des réformes ? Quelles mesures d'accompagnement les agents publics malgaches qui sont à la fois acteurs et impactés par la digitalisation de leur service bénéficient-ils ? A ces questions, les entretiens réalisés auprès des différents responsables de projets de réformes de l'administration publique malgache nous ont révélé l'état du management du changement dans le cadre des transformations numériques desdites administrations.

D'une manière condensée, si, comme constaté plus haut, ils sont unanimement en faveur d'une bonne gestion et efficace du changement, la réalité pratique est plus complexe. La RECI a bien un volet « conduite du changement » voté dans son PTBA, mais celui-ci n'est pas

pleinement mis en application. De même, la mise en œuvre du logiciel AUGURE n’a pas explicitement eu recours à une conduite du changement et le projet SAFI ne dispose pas encore d’une stratégie de gestion du changement.

Toutefois, l’absence d’un document expresse de conduite du changement ne signifie pas qu’aucune action n’est menée dans le but de gérer les transitions organisationnelles de manière efficace, notamment en ce qui concerne les nouvelles politiques, les nouvelles technologies ou les réformes structurelles. Ces actions peuvent varier d’une réforme à l’autre, allant de la tenue d’ateliers, à la dispensation de formations ou d’assistances techniques.

Tableau 4 Récapitulatif de l’état de la conduite du changement lors de l’implémentation de la RECI, de l’AUGURE et du SAFI

Réforme	Existence d’un volet/une stratégie conduite du changement	Application de la stratégie conduite du changement	Les palliatifs utilisés
RECI	Oui, voté dans son PTBA	Non	Communication Ateliers Formations Regroupement Assistances techniques
AUGURE	Pas explicitement	Non	Communication Ateliers Formations Assistances techniques
SAFI	Pas encore	Non	Communication Ateliers

3.2.4 Des causes de la non-application d’une bonne de conduite du changement

Ces causes tiennent à plusieurs raisons :

D’une part, les responsables ont mis en exergue la spécificité et la complexité des réformes publiques malgaches. Des complexités de par :

- leur acteur : l’administration publique avec ses propres objectifs, ses propres cultures, ses propres pratiques et surtout sa raison d’être qui est de servir l’intérêt général ;
- leur impact sur l’ensemble de la société, car l’administration publique est chargée de fournir des services publics à l’ensemble de la population ;
- leur mise en œuvre à cause d’une administration bureaucratique et résistance au changement.

Ces facteurs expliquent pourquoi, dans certains cas, les décideurs ne se soucient plus de la réaction des agents publics impactés par les réformes, mais préfèrent forcer leur mise en application. En effet, quand la situation l'exige, l'intérêt général prime sur l'intérêt particulier. Et dans certains cas, forcer l'implémentation d'une réforme est une approche qui porte ses fruits malgré certaines réticences ou résistances selon les dires des responsables.

D'autre part, il a été souligné le manque flagrant de ressources, non seulement financières, mais aussi humaines, matérielles, et même en termes de temps pour accompagner efficacement le changement.

3.2.5 De la compétence des responsables des réformes dans la conduite du changement

Les responsables de réformes sont chargés de mettre en œuvre des changements importants dans une organisation. Pour réussir, ils doivent posséder un ensemble de compétences managériales spécifiques comme le leadership, la communication, la planification stratégique, la gestion de projet, mais surtout, des compétences théoriques et pratiques en gestion du changement.

Dans cette étude, nous avons jugé opportun de connaître le niveau de compétence des répondants en conduite du changement, ainsi que leur volonté de monter en compétence en matière de conduite du changement. Une étude qui a produit les résultats suivants sur la base des réponses de 8 responsables de réformes numériques qui ont répondu à notre entretien :

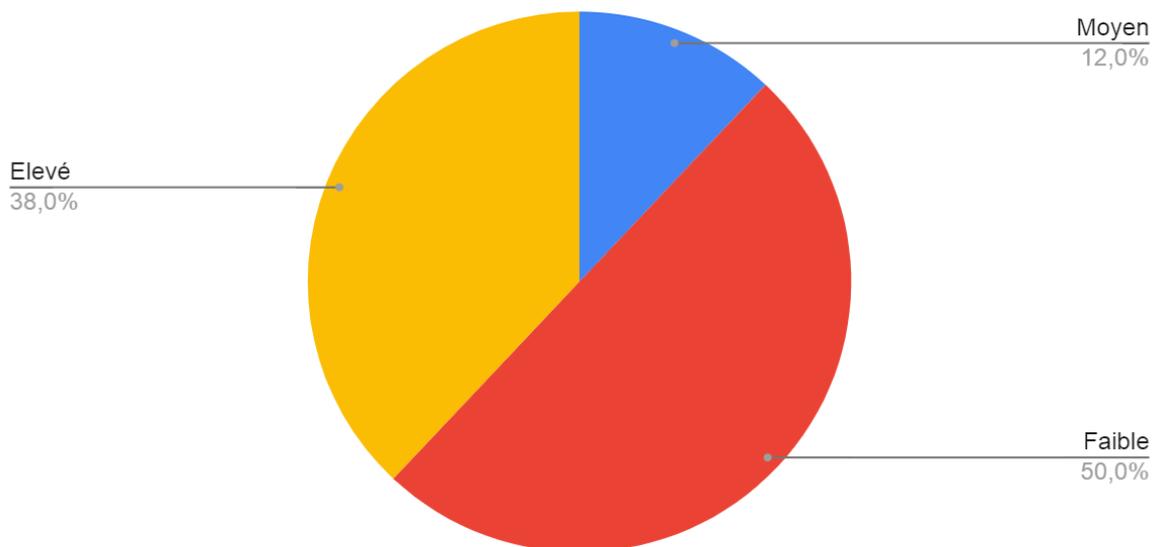


Figure 6 Le niveau de compétence des répondants en conduite du changement

Source : Données de l'enquête

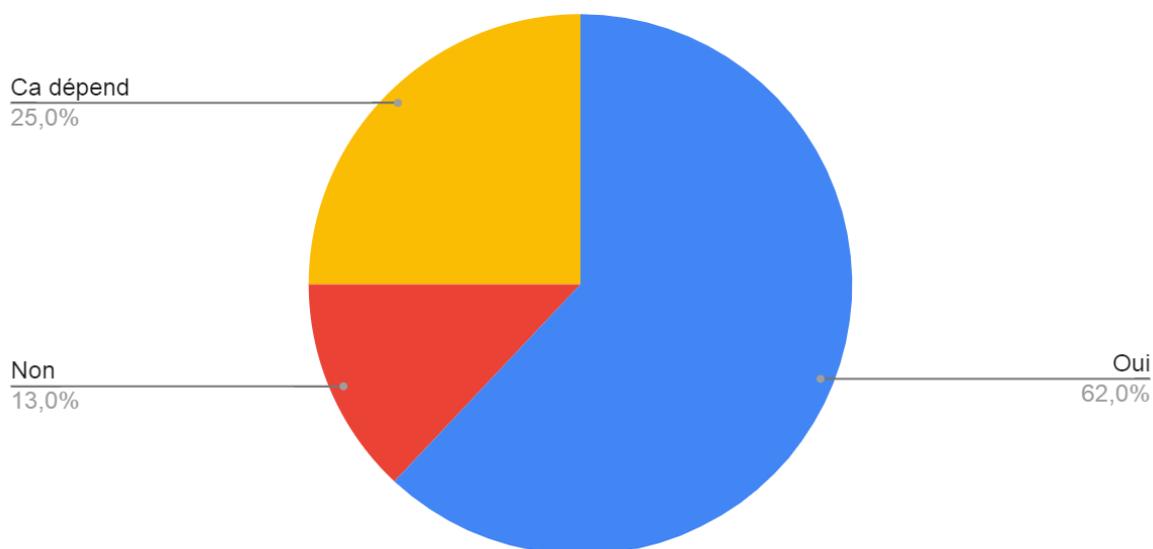


Figure 7 Volonté des répondants de monter en compétence en matière de conduite du changement

Source : Données de l'enquête

En analysant ces graphiques, nous pouvons tirer la conclusion suivante selon laquelle plus de la majorité des responsables n'ont pas ou ont peu de compétences en matière de conduite du changement. Ce qui peut également constituer un facteur déterminant dans la non prise en compte de la mise en œuvre d'une gestion de changement dans le cadre d'une transformation numérique des services publics malgaches. Mais notons également le pourcentage significatif des responsables souhaitant être formés, cela démontre une fois de plus leur prise de conscience sur la nécessité et leur volonté de conduire le changement.

Dans ce troisième chapitre, nous avons pu présenter brièvement les trois (3) projets de réformes numériques qui ont constitué le terrain de notre étude et à travers desquels nous avons pu apporter des éléments de réponses à nos questions de recherche. Nous mettons ainsi en lumière les causes principales de la faible prise en compte de la conduite du changement, ce qui va nous permettre de proposer des pistes de solution à travers nos recommandations et un guide pratique de conduite de changement dans les administrations publiques malgaches. Ce sera l'objet de notre prochain chapitre.

4 Recommandations et proposition d'un guide pratique de conduite du changement

Pour pallier les causes de la négligence de la conduite du changement lors de la mise en marche des réformes numériques au sein des administrations publiques de Madagascar, nous avons mené une réflexion. Celle-ci a abouti à la formulation de recommandations et à la réalisation d'un guide pratique de conduite du changement adapté au contexte des administrations publiques malgaches.

4.1 Recommandations

Sachant maintenant les difficultés rencontrées par les responsables de réformes numériques pour conduire efficacement le changement, ci-après nos quatre (4) recommandations pour y remédier et les surmonter.

Recommandation 1 : Formation et montée en compétence en conduite du changement des leaders de réformes

Madagascar est actuellement confronté à des défis complexes et à la nécessité de mettre en œuvre des réformes gouvernementales surtout en matière de e-gouvernance. Faire en sorte que les leaders de réformes puissent acquérir les compétences nécessaires pour mener à bien des projets de changement efficaces est capital. Autrement, comment pourraient-ils amener du changement au sein des administrations publiques ? Former les leaders de réformes en conduite du changement constitue dans ce cadre un investissement stratégique qui contribue à la réussite des projets de réforme, à la résilience de l'organisation face au changement et à l'amélioration de la satisfaction des parties prenantes, particulièrement des agents publics acteurs de ces réformes. Il est essentiel que les responsables de réformes publiques maîtrisent les théories et les pratiques des principes et des meilleures pratiques de la conduite du changement à jour. Il peut s'agir de sessions de formation spécifique en gestion du changement, des formations modulaires, des ateliers pratiques, un programme de mentorat, des cours en ligne ou des webinaires.

Recommandation 2 : Prioriser la gestion du changement et y affecter les ressources nécessaires

Nous recommandons de ne plus laisser la conduite du changement sur le banc de touche, en marge des projets, et de le considérer comme partie intégrante, si ce n'est une étape indispensable de tout projet de réforme, et des projets de réformes numériques plus particulièrement. Mais cela ne pourra se faire pleinement sans affectation des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Cela inclut non seulement d'allouer des ressources financières, mais également des ressources techniques, matérielles et humaines.

Recommandation 3 : Faire comprendre l'importance du capital humain et la nécessité de sa valorisation

« Il n'est de richesse que d'homme » disait le philosophe Jean Bodin, faisant du capital humain la clé de voûte du développement de toute organisation. Il est donc de l'intérêt de tous de le valoriser. Si le secteur privé malgache en a pris conscience ces dernières années et commence à investir dans son capital immatériel, le secteur public tarde à sauter le pas. Surtout dans un pays comme Madagascar avec un système de fonctionnariat de carrière. Pourtant, la valorisation des ressources humaines favorise la mobilisation des collaborateurs autour des objectifs stratégiques de l'administration, les encourageant à s'engager activement dans une démarche de performance, tout en maintenant des normes éthiques et professionnelles élevées. Pour tout cela, on ne peut que le recommander aux leaders publics. Cela implique de mettre en avant les valeurs, les compétences et tout apport de chaque fonctionnaire à son service et son administration, mais également de considérer ses besoins et ses attentes. La gestion du changement dans le cadre d'une réforme de l'administration publique rentre dans cette optique.

Recommandation 4 : Rendre les administrations malgaches plus flexibles et plus agiles

Notre dernière recommandation touche directement les administrations publiques malgaches qui sont, pour la plupart, encore trop rigides et hermétiques au changement. Nous suggérons aux leaders de les rendre plus flexibles et adaptatives afin de mieux répondre et mieux accueillir les changements qui sont inévitables. Une administration rigide et bureaucratique manque souvent de réactivité, d'efficacité et de transparence, alors que les défis du monde contemporain nécessitent une attitude agile. Toutefois, l'agilité et la flexibilité ne sont pas la panacée, elles ne sont pas adaptées à toutes les administrations publiques de Madagascar, certaines nécessitent un degré de bureaucratie et de stabilité pour garantir la fiabilité de leurs services publics.

4.2 Guide pratique de conduite du changement dans les administrations publiques malgaches

Ce guide (annexe 3) va expliciter les démarches à suivre, étape par étape pour conduire le changement lors de l'implémentation des réformes numériques dans les administrations publiques malgaches. Il fournit des informations nécessaires aux responsables de réformes afin d'exécuter la transition numérique.

Notre guide pratique de conduite du changement est divisé en 5 parties. La première, intitulée "Concepts de base" consiste à mieux comprendre le changement organisationnel de manière générale, et spécifiquement dans le cadre de la digitalisation des administrations publiques à Madagascar.

La deuxième partie, intitulée “ Le management du changement” relate les différentes théories sur la conduite du changement ainsi que les principaux modèles de gestion du changement. De même, elle met en lumière les applications pratiques de ces théories.

La troisième partie intitulée “Préparer le changement” constitue la première étape de conduite du changement en effectuant les bilans et état des lieux.

La quatrième partie intitulée “ Déployer le changement” explique toutes les actions à mener pour conduire le changement. Cette étape part de la mobilisation de toutes les parties prenantes pour arriver à leur engagement réel.

La cinquième partie intitulée “ Renforcer le changement” est constituée de l’ensemble des actions qui tendent à maintenir le changement réalisé afin de le pérenniser.

Conclusion générale

Convaincu que le numérique peut représenter un levier pour améliorer la qualité des services publics et moderniser l'administration afin de garantir son efficacité et ainsi soutenir le développement du pays, le gouvernement de Madagascar s'est engagé dans la transformation numérique de son administration publique. En effet, corruption, manque de célérité, efficacité, lourdeur et autres maux ont trop longtemps gangrené le secteur public de la Grande Ile. Il était alors temps d'agir pour y remédier à travers la mise en œuvre des réformes numériques réalisées au sein de différentes administrations publiques.

Le désir de comprendre comment les responsables publics malgaches accompagnent leurs agents dans cette transition numérique et d'analyser les facteurs qui les ont motivées à prendre une décision à la place d'une autre dans la conduite du changement a guidé notre choix pour la rédaction de ce mémoire, étant nous-même un agent public impacté par la digitalisation de notre service.

D'emblée de jeu dans cette étude, nous avons vu que la conduite du changement représente un aspect essentiel et incontournable pour la réussite de cette transition numérique, comme en attestent de nombreuses études et investigations. Si les efforts déployés en matière de conduite du changement sont insuffisants, cela va nuire à l'engagement des parties prenantes, et dans le cas d'espèce, l'engagement et l'adhésion des agents publics malgaches, moteurs et exécuteurs des réformes. Lors d'une transformation numérique, le responsable public joue un rôle majeur. Il doit prendre en considération les doutes, les peurs et les appréhensions de ses agents en mobilisant une approche solide de gestion du changement. Cette approche se doit d'être centrée sur la communication, le soutien, la formation, et l'engagement des collaborateurs dès le début et tout au long du projet de transformation numérique.

La présente étude intitulée « **implémentation des outils de transformation numérique au sein des administrations publiques malgaches : une analyse de la conduite du changement organisationnel** » analyse le cas de trois (3) grandes réformes actuelles de l'Etat malagasy, notamment la RECI, l'AUGURE et le SAFI. À la suite de notre analyse, nous avons tiré un constat : la conduite du changement est minimisée lors de l'implémentation desdites réformes. Ce constat nous a alors conduit à notre question de recherche : Pourquoi la conduite du changement est-elle faiblement prise en compte lors de l'implémentation des réformes numériques dans l'Administration publique malgache ? Nous avons pu ainsi mettre en exergue d'autres causes de la négligence de la conduite du changement, telles que l'insuffisance des ressources ou encore le manque de valorisation des ressources humaines de l'administration publique. A terme, avec toutes ces réponses en main, nous avons pu émettre nos recommandations qui constituent des pistes de solutions pour faciliter la conduite de changement dans le secteur public, en plus de la réalisation d'un guide pratique de conduite du changement pour la réussir.

L'accomplissement de cette étude a été grandement facilité grâce au stage de 5 mois réalisé au sein du PREA sous l'encadrement direct du Coordonnateur Général. Ce stage d'intégration nous a donné la possibilité de toucher du doigt les réalités pratiques de la gestion d'un programme national et d'y participer activement. Ce fut l'occasion de faire des observations directes qui nous ont permis d'orienter notre recherche. Nous avons pu accéder à des données cruciales pour notre étude comme les TdR de projets de réformes, les feuilles de route et les rapports d'activités. Être stagiaire du PREA a également rendu plus aisé les échanges et les interactions avec nos sujets de recherche.

Somme toute, autant cette transformation digitale constitue un travail de longue haleine, autant la gestion proactive des facteurs humains et organisationnels liés à ce changement constitue un défi majeur. Ce travail nous a donné une occasion d'apporter notre contribution à la facilitation de la mise en œuvre du changement dans les administrations publiques malgaches.

Toutefois, cette recherche présente certaines limites. En effet, notre étude s'est focalisée sur trois (3) réformes, d'envergure certes, mais ne peuvent être entièrement représentatives de toutes les réformes et de toutes les administrations qui ont chacune leurs spécificités.

Références bibliographiques

OUVRAGES

Autissier, D., & Moutot, J. M. (2015). *Méthode de conduite du changement : diagnostic, accompagnement, pilotage*. Dunod. 320p.

Autissier, D., & Moutot, J.M. (2015). *Le changement agile : se transformer rapidement et durablement*. Dunod. 188p.

Autissier, D., & Al. (2018). *Du changement à la transformation : stratégie de transformation*. Dunod. 252p.

Autissier, D., & Al. (2019). *La boîte à outils de la conduite du changement et de la transformation*. Dunod. 192p.

Coron, C. (2020). *La Boîte à outils de l'analyse de données en entreprise*. Dunod. 190p.

Dudézert, A. (2018). *La transformation digitale des entreprises*. La Découverte. 128p.

Winicki, P. (2007). *Réussir une réforme publique : Surmonter ces peurs et ces croyances qui bloquent le changement*. Dunod. 182p.

ARTICLES

BARODI M. & LALAOUI S. (2022) « *Le management du changement : un levier de la réforme publique au Maroc.* », Revue Internationale du Chercheur « Volume 3 : Numéro 2 » pp : 1-18

BENKARAACHE. T & GHANOUE. K (2020) « *Modèle théorique d'évaluation de l'apport de la transformation digitale à la chaîne de valeur des entreprises.* », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 3 : Numéro 2 » pp : 1085 – 1106

Bourgault, J. (2006). *Conditions de succès d'implantation des réformes administratives en Afrique : leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement*. Mondes en développement, 133.

Darrasse, M. (2018). *L'accompagnement au changement des autorités publiques locales françaises vers la transition socio-écologique*. Sciences du Vivant [q-bio]. <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01957573>

Donnay, I., & Koos, Y. (2005). *La gestion du changement par la « traduction » : regard critique*. Pyramides, 10, 57-74.

Fakhoury, R., & Aubert, B. (2013). *L'e-administration a encore du chemin à faire*. L'Expansion Management Review, 149, 36-42. <https://doi.org/10.3917/emr.149.0036>

Habbani, S., & Ziat, A. (2022). *La conduite du changement dans les administrations publiques marocaines à l'ère de la transformation numérique*. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 5(2), 1245-1259.

Komat, A., & Nouiker, F. Z. (2021). *Impact de la conduite de changement sur le niveau d'adhésion des individus : cas des administrations publiques marocaines*. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 4(2), 71-93.

Ouddasser, A., et al. (2019). *L'agilité organisationnelle comme facteur de modernisation des administrations publiques*. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 2(3), 213-226.

Rondeau, A., & Bareil, C. (2009). *Comment la direction peut-elle soutenir ses cadres dans la conduite d'un changement majeur ?* *Gestion*, 34, 64-69.
<https://doi.org/10.3917/riges.344.0064>

Soparnot, R. (2013). *Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus*. *Recherches en Sciences de Gestion*, 97, 23-43.
<https://doi.org/10.3917/resg.097.0023>

Turc, E., & Soufflet, E. (2018). *Résister ou se soumettre aux changements : quelle posture pour le fonctionnaire ?*. Dans D. Espagno-Abadie (Éd.), *Fonction(s) publique(s) : le défi du changement* (pp. 87-101). Rennes: Presses de l'EHESP.
<https://doi.org/10.3917/ehesp.espag.2018.01.0087>

THESES ET MEMOIRES

Idjeri, M. (2020). *Le changement organisationnel et son impact sur les politiques Ressources Humaines : Cas de la EPE-SPA Electro-Industrie d'Azazga (Mémoire de Master en Sciences de Gestion)*. Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou.

Slioui, E. M. (2020). *La conduite du changement et son impact sur la transformation numérique des organisations (Mémoire de maîtrise en gestion de projet)*. Université du Québec à Trois-Rivières.

SITES WEB

Conduite du changement et collaboration : liaisons et perspectives
<https://www.archimag.com/veille-documentation/2014/10/28/conduite-changement-collaboration-liaisons-perspectives>, consulté le 29/03/23

Rasamoelina, Z.A. (2018). *La réforme de l'administration électronique à Madagascar*,
<https://site.imodev.org/nos-activites/afrique/madagascar/la-reforme-de-ladministration-electronique-a-madagascar> consulté le 30/05/23

Corruption à *Madagascar*
<https://www.donneesmondiales.com/afrique/madagascar/corruption.php>, consulté le 06/06/23

Classement de la qualité de l'administration publique par l'EPIN - Madagascar
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/IQ.CPA.PADM.XQ?locations=MG>, consulté le 08/07/23

Échantillon d'étude, Afric mémoire
<https://www.africmemoire.com/part.4-2-3-echantillon-detude-1547.html> consulté le 24/08/23

Méthodologies de recherche, Scribbr, <https://www.scribbr.fr/category/methodologie/>, consulté le 13/09/23

La démarche inductive pour les étudiants : définition, méthodologie et exemple, <https://www.scribbr.fr/methodologie/demarche-inductive/> consulté le 13/09/23

AUTRES DOCUMENTS

- Loi n°2005-023 du 27 octobre 2005 portant Réforme institutionnelle du secteur des télécommunications et de l'e-gouvernance
- Décret N°2015-009 portant réorganisation du Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
- La nouvelle stratégie nationale d'e-gouvernance de Madagascar - Octobre 2019
- Marcellin, J-L., (2020), *Document pour la transformation numérique de l'EFTP*
- Löfstedt, U. *E-Government – Assessment of Current Research and Some Proposals for Future Directions*. Department of Information Technology and Media, Mid Sweden University, SE-831 25 Östersund, Sweden.
- Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques, Octobre 2022
- Rapport annuel 2021 du PREA
- Rapport annuel 2022 du PREA
- Rapport sur l'avancement des activités entrant dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des Comptes sur AUGURE, Novembre 2021
- Termes de référence de la RECI
- Termes de référence du SAFI
- *"REFORMER"*, le semestriel des réformes de l'EDBM. (2021). N°4, 31p.

- OCDE. (2009). *Défis actuels et futurs de la gouvernance publique*. Government at a Glance 2009. Éditions OCDE.

Liste des illustrations

Figure 1	Les facteurs et caractéristiques de la résistance au changement	10
Figure 2	Les 5 paradigmes de la conduite du changement	12
Figure 3	Modèle du changement Agile	15
Figure 4	Les causes de la résistance au changement lors d'une réforme numérique dans les administrations publiques malgaches	33
Figure 5	Répartition des causes de résistance au changement lors de l'implémentation des réformes numériques dans les administrations publiques	34
Figure 6	Le niveau de compétence des répondants en conduite du changement	36
Figure 7	Volonté des répondants de monter en compétence en matière de conduite du changement	37

Liste des tableaux

Tableau 1	Analyse SWOT du PREA	20
Tableau 2	Récapitulatif des réformes numériques retenues pour notre étude	24
Tableau 3	Récapitulatif des participants à l'entretien	25
Tableau 4	Récapitulatif de l'état de la conduite du changement lors de l'implémentation de la RECI, de l'AUGURE et du SAFI	35

Annexes

Annexe I Les treize (13) travaux de réforme du PREA



Réforme 1



Réduire les pertes inévitables

C'est l'une des missions fondamentales du PREA : identifier les secteurs dans lesquels l'administration malgache perd de l'argent inutilement et en venir à bout afin de dégager des fonds pour permettre à l'administration de se focaliser sur l'essentiel. Un ensemble de petites décisions d'achat fait exploser le budget de l'État sur les court, moyen et long termes. Le PREA accompagne actuellement :

- L'élaboration et la mise en place d'un système digital de gestion des marchés publics (e-Government Procurement) avec l'ARMP et l'appui financier du PNUD et de la Banque Mondiale.
- L'assainissement des soldes et des pensions : à Madagascar, les fonctionnaires fantômes gonflent le nombre des fonctionnaires en alourdissant le budget de l'État. Une perte qui s'élève à des milliards par an et c'est la raison pour laquelle, le PREA focalise autant d'efforts pour mettre fin à ce fléau. L'utilisation de l'Application Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources humaines de l'État (AUGURE) a déjà permis de mettre en relief des dossiers qui devraient être régularisés ou l'identification des fonctionnaires fantômes par le ministère de l'Économie et des Finances. Le PREA est engagé dans une

démarche s'inscrivant sur le long terme dans ce domaine. La régularisation du paiement des soldes et pensions est une étape incontournable dans cette réforme de l'administration publique. Le PREA poursuit son engagement par l'appui à la poursuite du développement et au déploiement de l'AUGURE 2 par la dotation d'une Assistance Technique pointue à la cellule AUGURE. Parallèlement à cette opération, le PREA a obtenu le feu vert pour réaliser l'activité de recensement de tous les agents de l'État à Madagascar. Le recensement est prévu débuter ce mois de Janvier 2022.

Réforme 2



Promouvoir une meilleure autonomie de l'Etat

Actuellement, 60% du budget de fonctionnement de l'État malgache dépend de l'appui des bailleurs de fonds. La réduction des pertes inutiles pourrait ainsi permettre à l'administration malgache d'avoir des fonds ne serait-ce que pour renverser la tendance. L'objectif est de couvrir au moins 60% du budget. Ce qui permettrait d'apurer peu à peu les dettes de l'État. Le développement passe par l'autonomie financière suivie d'une bonne gestion des finances publiques, un des pivots du PREA. Cette autonomie restera utopique si l'on n'arrive pas à arrêter l'hémorragie qui est catalysée par les domaines où l'argent de l'État sort frauduleusement, et à augmenter progressivement et de manière stable les recettes publiques de Madagascar. Ce ne sera pas une seule mesure qu'il faut mais la combinaison de quelques mesures drastiques par la mise en œuvre de certaines réformes au niveau :

- Des recettes publiques (démarré aux impôts avec le SAFI et douanes)
- De la gestion des ressources minières
- De la gestion des ressources halieutiques
- De la gestion des ressources énergétiques
- De la fiscalité locale au niveau des Collectivités territoriales décentralisées.

avec en toile de fond la réduction de la corruption dans tous ces domaines.

Réforme 3



Améliorer la recette fiscale

L'État malgache ambitionne d'élargir de manière pérenne l'assiette fiscale. Les enjeux de l'identifiant unique sont importants. D'une manière infaillible, le système d'identifiant unique basculera automatiquement toute personne qui atteindra la majorité, dans deux registres : celui des contribuables et la liste électorale. Le suivi en sera facilité pour l'administration fiscale, étant donné que la personne devrait être enregistrée quand elle a un emploi. D'ailleurs, la digitalisation du système permettra de sanctionner toute personne qui voudrait se soustraire à ses devoirs de citoyen.

Le PREA et l'UGD accompagnent actuellement la mise en place d'un nouveau système d'administration fiscale intégrée (SAFI) au niveau de la Direction Générale des Impôts (HetraOnline, e-Bilan, e-Crédit TVA, e-Hetra).

Réforme 4



Appuyer l'amélioration de la gestion administrative du personnel de l'Etat

Pour permettre aux administrations de disposer d'une organisation efficace de leur personnel selon leurs missions respectives et d'une meilleure connaissance de la répartition des compétences dont elles disposent, le PREA a appuyé plusieurs ministères dans l'établissement de la nomenclature des postes ainsi l'élaboration que de leurs FICHES DE POSTES. Figurent parmi les bénéficiaires de cet appui le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Sécurité Publique, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable.

Les deux ministères en charge de la gestion d'AUGURE ont aussi été appuyés pour développer le Schéma Directeur Intégré du SIGRHE.

Enfin, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales a bénéficié cette année d'un appui à l'élaboration du Manuel de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat en remplacement de celui de 2007.

Réforme 5



Appuyer l'amélioration de la maîtrise de l'utilisation des subventions allouées aux Collectivités territoriales

Au début cette réforme avait semblé être juste une petite activité d'appui à la collaboration entre quelques ministères pour fluidifier la dotation et l'utilisation des subventions allouées aux Collectivités locales, activité démarrée avec les dotations aux CSB. Force est aujourd'hui de reconnaître que cette réforme cachait un grand problème : l'incompréhension par presque tous les acteurs de l'importance de ces dotations dans la fourniture du service public Santé à la base. L'appui comporte actuellement :

- La mise en place d'une Task Force CSB qui tient mensuellement une réunion à laquelle participent le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Ministère de l'Economie et des Finances, des PTF comme l'Union Européenne, la Banque Mondiale, l'UNICEF (qui s'est prononcé récemment vouloir intégrer ce groupe) et le PREA bien sûr.
- L'exercice d'un contrôle et d'un suivi rapproché de l'effectivité des engagements et des mandatements de ces subventions par les acteurs concernés.
- La mise en œuvre d'un petit projet d'appui à la gestion communale de la dotation CSB dans des Communes pilotes de 2 Régions (le Vakinankaratra et

le Betsiboka) pour une meilleure maîtrise du processus de planification, de budgétisation, de mandatement et d'utilisation des subventions CSB.

Réforme 6



Renforcer les organes de contrôle

Les organes de contrôle sont essentiels surtout pour suivre l'exécution des décisions financières prises, proposer des améliorations et garantir un fonctionnement efficient des institutions. Le PREA vise à mettre en place des organes de contrôle efficients encadrant la bonne exécution budgétaire et financière de la fonction publique malgache.

Dans cette optique de réforme, le PREA accompagne et appuie ces organes de contrôle par la continuation de l'appui à la Cour des Comptes, l'appui aux TF dans l'exécution de certains audits stratégiques, la formation des magistrats financiers à travers le CREFIAF. L'adhésion à l'approche Financement Basé sur les Résultats marque le changement de paradigme dans la méthode de travail de OCFP. Cette approche soutient les efforts de chaque organe à dépasser la phase de conformité dans leurs missions et de se focaliser sur la performance. En 2021, des actions phares ont été réalisées en articulant le cadrage établi sur la pratique de la bonne gouvernance :

- Certification internationale sur la lutte contre la fraude communément appelé ACFE des 45 personnels des OCFP
- Audits effectués par le Tribunal financier au niveau des collectivités territoriales Décentralisées
- La tenue du Rapport public 2021 par la Cour des Comptes

Réforme 7



Mettre l'administration publique entre les mains des citoyens

Frustration, perte de temps, grogne ... pour les usagers des services publics, ces sentiments dominent bien souvent. Pour réduire tout cela, l'e-gouvernance mènera Madagascar vers la digitalisation de son administration publique. Quand on évoque la digitalisation, l'opinion traduit cela bien souvent par l'informatisation, ce qui est faux ! Pour le cas de la Grande île, l'informatisation n'est qu'un outil parmi tant d'autres pour atteindre les objectifs fixés: profiter pleinement des évolutions technologiques pour permettre aux citoyens d'accéder facilement aux services publics numériques. C'est l'objectif à atteindre dans la démarche de digitalisation de la fonction publique. L'idée est simple: faciliter l'accès du citoyen aux services publics tout en réduisant au maximum les contacts afin d'éradiquer toute tentative de corruption ainsi que les pertes de temps qu'engendre le déplacement du citoyen vers les services publics. Les agents de l'administration publique gagneront également en temps et en efficacité. L'utilisation de la technologie numérique dans l'administration permettra aussi la transparence et la traçabilité de toutes les transactions faites avec l'État et de réduire d'une manière considérable les corruptions qui gangrèment le quotidien de la population malgache.

Plusieurs chantiers ont déjà commencé dans ce cadre pour ne citer que :

- L'appui de l'UGD à des chantiers de digitalisation de certaines administrations (plateforme Orinasa de l'EDBM, plateforme Vaksiny du Ministère de la Santé Publique, ...),
- La Digitalisation des 3 juridictions (TPI, TA, TF) du système judiciaire
- La Mise en place d'un tableau de bord de gestion des ressources humaines de la Présidence qui sera très bientôt interopérable avec l'AUGURE,
- L'Appui à la mise en interopérabilité des systèmes d'information de la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Douanes.

Réforme 8



Opérer une refonte de l'Etat civil

La mise en place et la dotation d'un nouvel identifiant unique passera par l'enregistrement de tous les faits d'état civil (naissances et décès en particulier) et par un enroulement massif de la population malgache. Le nouveau registre de l'état civil découlant de cette réforme fera office de base de données qui servira de référence à tous les projets de développement à Madagascar. À long terme, ce système d'identifiant unique permettrait d'avoir, d'une manière systématique, les indicateurs classiques de développement : taux de chômage, taux de vaccination, taux de réussite scolaire, taux de natalité et de mortalité, répartition spatiale de la population, ...

Réforme 9



Mettre en oeuvre l'interopérabilité des systèmes d'information publics

Déposer sa candidature, alimenter son CV, se faire consulter à distance, ouvrir un compte bancaire, apprendre à distance, ... L'identifiant unique est le cœur de l'e-gouvernance. Il est le pivot d'un ensemble de services connexes auquel s'attèle le PREA qui définira clairement les opportunités qu'offre la digitalisation. Ce sera une réalité dans un futur très proche.

Parmi les chantiers envisagés, il y a la mise en place d'un portail unique du gouvernement, la prévision d'accès du secteur privé aux systèmes d'information de l'Etat via la mise en place de la plateforme d'interopérabilité X-Road.

Réforme 10



Appui à la lutte contre la corruption

Bien qu'il ait été dit que plusieurs chantiers de réformes poussées par le PREA contribuent déjà à la réduction de la corruption, quelques chantiers précis ont été conduits pour encourager certains acteurs dans leurs missions dans cette lutte. Parmi ces chantiers figurent :

- L'appui au BIANCO dans les premières années du NFD par la dotation de matériels informatiques et de matériels roulants
- L'appui à la Cour des Comptes à l'audit de l'application AUGURE pour identifier les niches de fraudes et de corruption dans la gestion des soldes et des pensions
- L'appui au CSI dans la définition et la mise en œuvre de la Mesure Nationale de la Corruption (MNC)
- L'appui à l'élaboration de la Stratégie de lutte contre la corruption du Ministère de la Justice.

Réforme 11



Promouvoir la culture de l'efficacité et l'appropriation du changement

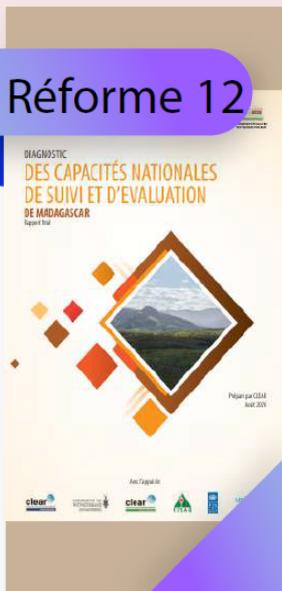
Bouleverser d'une manière irréversible la manière de fonctionner de l'administration. C'est l'objectif de la culture de l'efficacité. Les agents de l'administration malgache seront les premiers à adhérer quand ils comprendront la culture de l'efficacité. Le gain n'est pas forcément monétaire, il peut se traduire par la satisfaction personnelle d'un travail bien fait. L'efficacité se cultive avec des informations et des formations. Ainsi, le PREA accompagnera contribue au pilotage et à la coordination des initiatives pour promouvoir la performance :

- En 2019, le PREA a contribué à l'élaboration des contrats de performances des Ministres. Il s'agit d'inculquer la culture de l'efficacité « results oriented » au membre du Gouvernement par rapport à leurs missions
- En 2020, le PREA a participé à l'évaluation des contrats de performance de Gouvernement : revue de la cohérence, analyse des évidences, notation des résultats et formulation de recommandations

• En 2021, le PREA a contribué à l'évaluation de performance des Gouverneurs sur l'utilisation des subventions présidentielles allouées à la construction des routes en pavé. Le PREA a proposé la méthodologie d'évaluation ainsi que les outils y afférents.

o Toujours dans le cadre de la promotion de la culture d'efficacité, depuis 2019, le PREA assure la formation en suivi-évaluation axée sur les résultats des directeurs de Programmation, Suivi et Evaluation des Ministères sectoriels.

Réforme 12



Elaboration de la Politique Nationale de l'Evaluation

Dans le cadre des réformes de l'administration publiques, le PREA a impulsé la culture de l'évaluation. Une série de plaidoyer au niveau des institutions a été effectué pour les convaincre de rejoindre le rang des pays africains intégrant l'évaluation dans les politiques publiques. Ainsi, en mars 2020, la République de Madagascar s'est résolument engagée à se doter d'une politique nationale d'évaluation réaliste et crédible, élaborée sur une base participative, avec l'appui de ses partenaires au développement. Il s'agit, en d'autres termes, d'élaborer une politique nationale d'évaluation favorisant la création d'un système national de suivi et d'évaluation intégré et complet, pris en charge et dirigé par le pays et qui apporte une réelle valeur ajoutée au développement.

Pour veiller au bon déroulement du processus, suivant les principes précités, un Comité de pilotage conjoint, co-présidé par le Secrétaire Général de la Présidence et la Présidente de la Commission Evaluation au niveau de l'Assemblée Nationale, ainsi qu'un Comité technique dirigé par le Ministère de l'économie et des finances, ont été mis en place. Le premier comité structure au plus haut niveau la supervision de l'élaboration de la PNEval et donne les orientations stratégiques pour en assurer la réussite. Le second est chargé de la validation des extrants et de la facilitation de la mise en œuvre du mandat.

Livrables :

1. Analyse comparative des politiques nationales de l'évaluation en Afrique
2. Rapport de diagnostic du suivi-évaluation à Madagascar
3. Politique Nationale de l'Évaluation de Madagascar

9

Réforme 13



Convaincre la population malgache et les fonctionnaires sur la nécessité des réformes

Madagascar envisage d'atteindre des objectifs particulièrement ambitieux à travers l'e-gouvernance dans une échéance pas trop lointaine. Si on arrive à garder le rythme des quatre premières années, nous pourrions atteindre sans mal cet objectif dans huit à dix ans. Néanmoins, sans l'adhésion de la population, cette réforme ne serait qu'utopie. Tous ces programmes de réformes devront être accompagnés par de grandes campagnes de communication, dont l'objectif est d'expliquer les réformes et de mettre en exergue les avantages des changements tant pour la population malagasy que pour l'administration publique. Les agents de la fonction publique seront aussi sensibilisés. La sécurisation des données constitue l'une des préoccupations majeures du PREA.

Annexe II Guide d’entretien

Guide d’entretien

PRÉSENTATION DE L’INTERVIEWEUR
<p>Bonjour, je m’appelle RAVIEVA Hery Lalaina, je suis actuellement stagiaire au PREA dans le cadre d’un stage de validation de mémoire de fin de Master en Gouvernance et Management Public à l’Université Senghor à Alexandrie.</p> <p>Au cours de cet entretien, j’aimerais que nous abordions les thèmes suivants : la transformation numérique des administrations publiques malgaches, les réformes numériques en cours, la conduite du changement et son importance dans le cadre de ces réformes.</p> <p>L’objectif de cette étude est de comprendre les enjeux de la transformation digitale et la prise en compte du changement lors de l’implémentation d’un projet de transformation numérique au sein d’une administration publique à Madagascar. Soyez libres et rassurés de la confidentialité de vos réponses.</p> <p>Nous vous remercions par avance de votre disponibilité.</p>

I- GÉNÉRALITÉS ET PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE

Questions principales	Questions complémentaires	Questions de clarification
<ul style="list-style-type: none"> • Pouvez-vous vous présenter ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis quand occupez-vous ce poste ? • Quels sont vos attributions/rôles au sein du CNECI (ou autre structure) ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvez-vous m’en dire un peu plus ? • Pouvez-vous m’en dire davantage ? • Pouvez-vous me donner des exemples ?
<ul style="list-style-type: none"> • Pouvez-vous présenter le CNECI (ou autre structure) ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est sa mission/vision ? • Quels sont ses actions et chantiers en cours ? • Pouvez-vous nous dire de manière succincte ses réalisations et les objectifs à court et moyen terme ? 	

II- LE PROJET DE RÉFORME NUMÉRIQUE

Questions principales	Questions complémentaires	Questions de clarification
<ul style="list-style-type: none"> Pouvez-vous me parler De la RECI (ou SAFI, ou AUGURE) ? 	<ul style="list-style-type: none"> Quels problèmes essayez-vous de résoudre avec cette nouvelle réforme ? Pourquoi sont-ils considérés comme des problèmes et quelles sont leurs ampleurs ? Depuis quand ce projet est-il mis en œuvre ? 	<ul style="list-style-type: none"> Pouvez-vous m'en dire un peu plus ? Pouvez-vous m'en dire davantage ? Pouvez-vous me donner des exemples ?
<ul style="list-style-type: none"> Est-ce que la RECI (ou SAFI ou AUGURE) est-elle opérationnelle ? 	<ul style="list-style-type: none"> Où en êtes-vous en ce moment ? À quel stade de la mise en œuvre ? Quels sont les éléments de blocage ? Quelles sont les mesures prises pour y remédier ? Quelles remarques pouvez-vous dire à ce stade ? 	

III- CONDUITE DU CHANGEMENT

Questions principales	Questions complémentaires	Questions de clarification
<ul style="list-style-type: none"> En général, selon vous, comment les agents publics acteurs de la réforme/impactés par la réforme ont perçu ce changement ? 	<ul style="list-style-type: none"> Que pensez-vous de la résistance au changement ? Diriez-vous que les agents publics ont adhéré à ce changement ? Si non, pourquoi ? Selon vous, ce pourcentage de résistance est-il important ou cela ne dérangerait-il pas la bonne marche de l'implémentation de la réforme ? 	<ul style="list-style-type: none"> Pouvez-vous m'en dire un peu plus ? Pouvez-vous m'en dire davantage ? Pouvez-vous me donner des exemples ?

<ul style="list-style-type: none"> • Que savez-vous sur le management du changement ? • Avez-vous une stratégie de conduite du changement pour la mise en place de cette réforme numérique ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensez-vous que ce soit un volet important d'une réforme ? • Comment gérez-vous ce changement ? • Si non, quelles sont les raisons qui font que vous ayez négligé la conduite du changement ? • Avez-vous dans votre équipe un spécialiste en conduite du changement ? • Comment conduisez-vous le changement pour l'implémentation de cette réforme ? • Pensez-vous que votre gestion du changement soit assez ou devrait-il y avoir des actions en plus ? • Que pensez-vous ajouter à ce que vous avez déjà fait ? • Avez-vous bénéficié d'une formation ou d'un accompagnement en conduite du changement ? • À votre avis, quels sont les facteurs du succès d'une transformation numérique au sein d'une administration publique ? 	
<p>CLÔTURE</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce qu'il y a d'autres points que nous n'avons pas abordés et qui vous semblent préoccupants/importants ? <p>OU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avez-vous quelque chose d'autre à ajouter concernant la conduite du changement au sein de l'administration publique malgache ? 		

Annexe III Guide pratique de conduite du changement dans les administrations publiques malgaches



Guide pratique en gestion et conduite du changement

Appliqué aux projets de transformation digitale dans les administrations publiques malgaches

Guide conçu par : RAVIEVA Hery Lalaina

1

A propos du guide ...

Les administrations publiques malgaches subissent de grandes réformes.

Ce guide pratique vous aidera à piloter efficacement les changements et la démarche d'accompagnement au sein de votre administration.

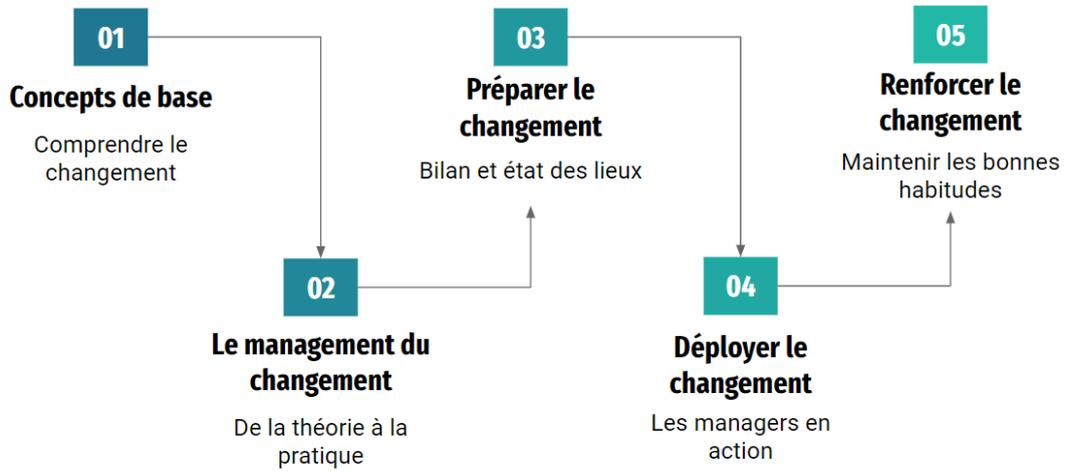
Pour qui ?

Ce guide s'adresse aux :

- Responsables de reformes de l'administration
- Chefs de projets de réformes
- Aux managers publics
- Aux coachs et formateurs

2

—SOMMAIRE—



3

1 CONCEPTS DE BASE

"Rien n'est permanent, sauf le changement"
- Heraclite d'Ephèse

4

Tout change... Tout évolue...

Qu'est ce que le **changement** ?

1. Action, fait de changer, de modifier quelque chose, passage d'un état à un autre
2. Fait d'être modifié, changé ; modification, transformation
3. Modification profonde, rupture de rythme ; tout ce qui rompt les habitudes, bouleverse l'ordre établi

Source : dictionnaire Larousse, 2022



Résistance au changement

La résistance naturelle que tout changement engendre ne doit pas être perçue comme un obstacle à l'évolution, mais plutôt comme un processus de maturation essentiel. Lorsqu'une personne est confrontée à un changement, elle peut réagir avec à la fois de l'acceptation et de la résistance, à différents niveaux. Elle peut être très engagée, volontaire, passive, hésitante, ou ambivalente, voire opposée ou rebelle. Chacune de ces réactions nécessite un processus distinct pour parvenir à l'acceptation.

Pour atteindre le stade de l'acceptation et de l'action, les individus ont besoin de comprendre les changements qui les attendent. Cela peut varier d'une personne à l'autre, et la persuasion peut passer par des arguments rationnels, des explications intellectuelles, un programme comportemental avec des démonstrations pratiques, ou même en faisant appel directement aux émotions et aux valeurs partagées.

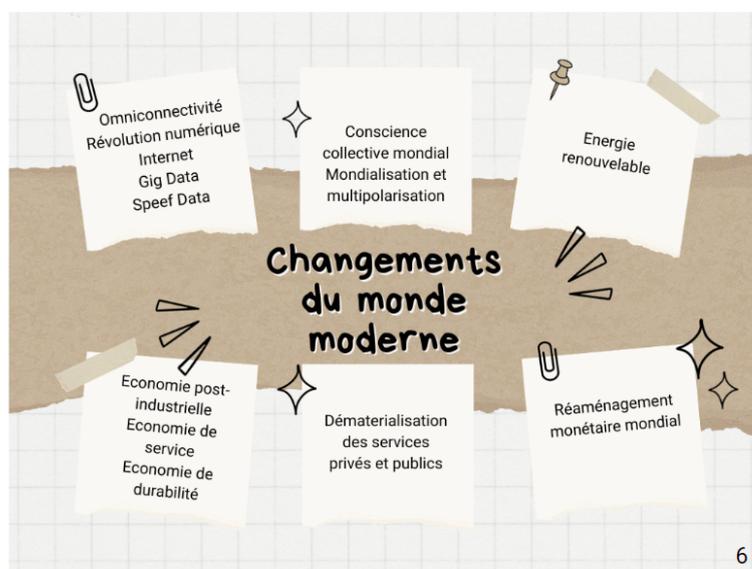
5

Le monde moderne à l'ère de la révolution numérique

Le monde a subi plusieurs évolutions majeures, partant de la révolution néolithique à la révolution industrielle, en passant par la révolution de la pensée.

Actuellement, nous sommes en pleine révolution numérique.

Le changement est permanent, nous ne pouvons que nous adapter.



6

Transformations numériques des administrations malgaches

Depuis 2019, le Gouvernement malgache a opéré plusieurs réformes organisationnelles au sein de ses administrations publiques. Plusieurs d'entre elles ont pour objet la digitalisation des services et l'implémentation d'outils numériques pour permettre au secteur public de gagner en efficacité et devenir le socle du développement de Madagascar.

Pratiquement tous les secteurs sont touchés, notamment la gestion de l'état civil, la gestion du système fiscal, la gestion des ressources humaines de l'Etat, l'éducation, la santé, la finance publique, le secteur douanier, la justice, etc.

Au sein de ces administrations s'opèrent une évolution des méthodes de travail, une modification des relations entre les services, une redéfinition du périmètre de certains postes, et même la suppression/création de postes.

Tous ces changements nécessitent un accompagnement adéquat.



7

2 MANAGEMENT DU CHANGEMENT

"Mieux vaut prendre le changement par la main avant qu'il ne nous prenne par la gorge."
- Winston Churchill

8

La conduite du changement / change management

La gestion du changement est une approche qui a émergé aux États-Unis dans les années 1990. Elle a été développée par des experts américains pour aider les entreprises à faire face aux défis croissants liés à l'adaptation, qui sont devenus de plus en plus structurels et moins exceptionnels.

Dans les pays en voie de développement, la gestion du changement a du mal à s'implanter. Elle a souvent été réduite à une simple formation ou à un accompagnement informel, et bien que ces deux éléments puissent être adéquats dans certains cas, ils ne suffisent généralement pas.

La gestion du changement implique la **mise en œuvre d'un processus organisé et reproductible**, qui s'appuie sur un ensemble d'outils, dans le but de diriger et d'orienter la dimension humaine du changement vers l'atteinte des objectifs souhaités.

Son objectif principal est de **faciliter l'acceptation du changement et son intégration** efficace dans la routine quotidienne de l'entreprise, afin d'en tirer les avantages les plus bénéfiques.



LES PILIERS DU MANAGEMENT DU CHANGEMENT

Des compétences humaines des leaders et managers de projet

Des outils et méthodologies précis appliqués et diffusés par le manager/leader.

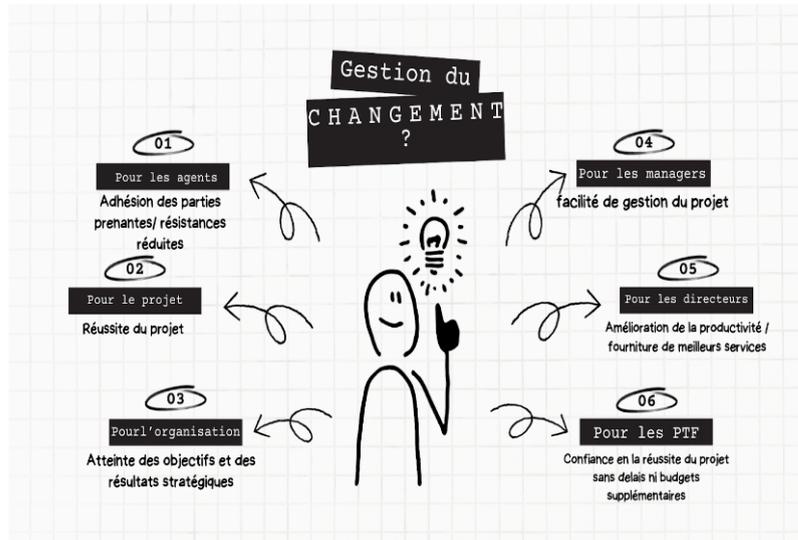
9

Pourquoi conduire le changement ?

La gestion du changement est une démarche bénéfique dont les retombées peuvent aller bien au-delà des limites du projet.

En raison de son aspect centré sur l'humain et de l'application de bonnes pratiques en matière de gestion, elle favorise l'engagement des collaborateurs, et cela peut faire une énorme différence en ce qui concerne la réussite d'un projet et la durabilité des changements mis en place.

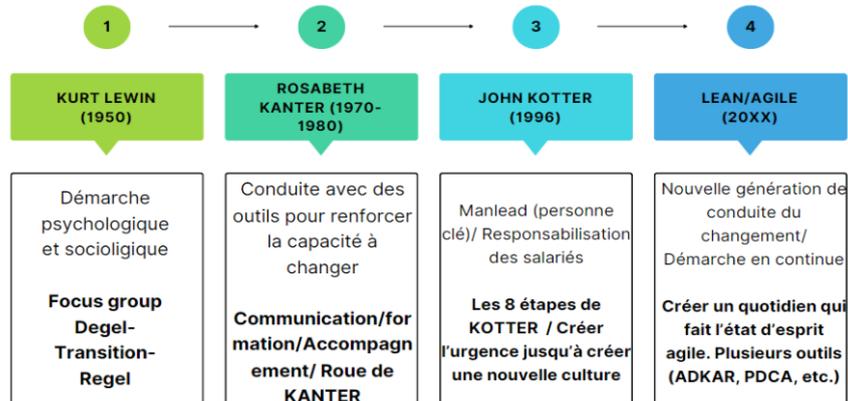
La conduite du changement vient alors se placer en complément de la gestion de projet, comme deux facettes d'une même pièce. Elle peut être intégrée au sein de la gestion de projet ou être confiée à un leader spécialement qualifié à cet effet.



10

Comment conduire le changement ?

Les grandes théories de conduite du changement



11

3 étapes clés pour la réussite du changement

La gestion du changement ne se cantonne pas à la période opérationnelle délimitée par un début et une fin de projet. Idéalement, elle devrait être mise en place aussi bien avant le changement effectif qu'après, et rester un élément essentiel tout au long de sa mise en œuvre. Cette approche permet de fournir un soutien continu tout au long du projet.

En intégrant ces trois phases, on augmente les chances de succès du changement en respectant les calendriers et budgets initialement établis. De plus, cela contribue à assurer sa durabilité à long terme et à préparer le terrain pour de futures transformations qui seront mieux accueillies.

PREPARER LE CHANGEMENT

- Faire une analyse de la situation initiale ;
- Identifier le réseau des agents du changement et les former ;
- Élaborer la stratégie et la structure organisationnelle dans leur ensemble ;
- Etablir des plans spécifiques.

CONDUIRE LE CHANGEMENT

- Communiquer avec les personnes impactées ;
- Mettre en oeuvre le plan d'action des agents du changement ;
- Identifier et mitiger les risques ;
- Mettre en oeuvre le plan de formation.

RENFORCER LE CHANGEMENT

- Collecter activement les feedbacks ;
- Recenser les écarts et non-conformités ;
- Mettre en place des actions correctives ;
- Célébrer la réussite avec toutes les parties prenantes.

12

3

PREPARER LE CHANGEMENT

" La vision sans l'action n'est qu'un rêve. L'action sans la vision est un moyen de passer le temps. La vision et l'action combinées peuvent changer le monde."
- Joel A. Barker

13

La phase 1 : faire un état des lieux

Le Change Lead va effectuer des études et des analyses en appliquant des méthodes afin d'évaluer plusieurs points, comme :

- Le niveau de compétence du leadership en matière d'accompagnement au changement ;
- L'état d'avancement de la préparation du projet et l'intégration de la gestion du changement ;
- Les spécificités du changement (envergure, impact, étendue...);
- La culture de l'adaptation au changement dans l'administration et les attentes individuelles.



Comment ?

Le responsable de la gestion du changement coordonne des enquêtes, des sessions de travail et des entretiens à différents échelons de l'administration. Ces activités lui permettent d'interagir avec un éventail de dirigeants, de gestionnaires et de collaborateurs afin de recueillir des avis variés et représentatifs. C'est également une opportunité pour lui de se présenter aux équipes et de repérer de potentiels futurs acteurs du changement.

14

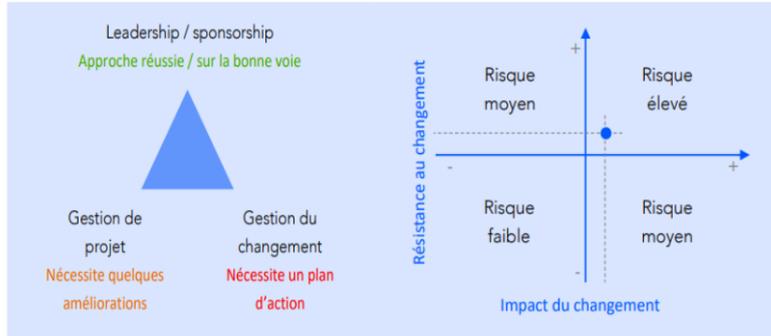
La phase 2 : établir un bilan

À la suite d'une phase d'analyse, qui s'appuie sur des méthodologies bien établies ainsi que sur l'expérience basée sur l'intelligence sociale du responsable de la gestion du changement, celui-ci établit un bilan complet. Ce rapport comprend principalement trois livrables et est accompagné d'une cartographie de l'équipe projet au sein de l'administration.

L'objectif de ce bilan est de fournir une **vision d'ensemble du changement** à mettre en place, **du contexte** dans lequel il va se réaliser et **des ressources** disponibles.

Les trois livrables attendus du bilan sont :

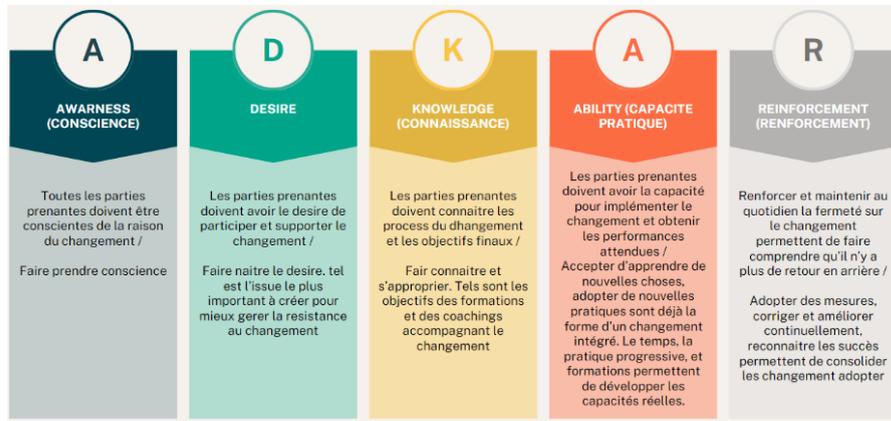
- Le triangle du projet de changement ;
- La matrice des risques ;
- Le PV des attentes et des doutes



15

La phase 3 : définir un plan

En se basant sur le bilan qui offre une perspective complète des exigences et des priorités, le responsable de la gestion du changement peut élaborer une stratégie sur mesure visant à soutenir efficacement la transition dans ce contexte particulier. Cette stratégie doit conserver sa flexibilité pour pouvoir s'adapter aux éventuelles situations imprévues ou évolutions survenues au cours du projet. Pour le cas des administrations malgaches, la stratégie va se baser sur le **modèle ADKAR**.



16

4

DEPLOYER LE CHANGEMENT

“Le changement ne peut pas être imposé. Le meilleur moyen d'éveiller les gens au changement est de le faire avec eux. De créer le changement avec eux.”

- Lisa Bodell
17

Réaliser un plan d'action concret

En partant de la stratégie établie lors de la phase de préparation du changement, le responsable de la gestion du changement élabore une feuille de route du changement en étroite collaboration avec l'équipe du projet, de manière à ce qu'elle soit alignée sur la feuille de route du projet.

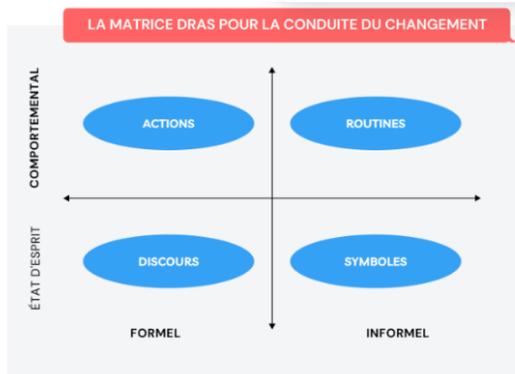
Cette étape est basée sur 3 leviers :

- **La mobilisation des Tops managers** pour communiquer de manière efficace la conviction à toute l'équipe ;
- **L'engagement des équipes/ agents** qui s'obtient grâce à une communication précise, enracinée dans leur expérience, et par un accompagnement étroit ;
- **La formation des utilisateurs des outils déployés** personnalisée en fonction des objectifs du projet



La matrice DRAS (Discours, Routine, Action, Symboles)

Il est important, en cours de conduite du changement, de mesurer le niveau d'engagement ou de résistance des parties prenantes. La matrice DRAS est un outil de gestion du changement qui permettra au Change Lead d'identifier les résistances au changement grâce aux discours tenus, à la routine établie, aux actions menées et aux symboles.



La courbe du deuil

Que faire en cas de résistance d'un/plusieurs agents ?

Dans ces cas, le Change Lead, doit dans un premier temps faire évoluer l'état d'esprit de l'agent résistant. Si la résistance persiste, il doit avancer malgré les divergences de points de vue, ou soit gérer le voyage émotionnel si la résistance a beaucoup trop d'impacts.



Source : Autissier (2019)

- **Choc** : Contextualiser l'annonce/le changement ;
- **Déni et colère** : Acceptation de l'émotion, décontextualisation partielle ;
- **Peur, marchandage et relachement** : Réitération de l'annonce ;
- **Acceptation** : Poursuivre le plan de changement ;

19

Quelques bonnes pratiques de conduite du changement

La gestion du changement est une discipline agile, qui peut être ajustée en fonction du contexte. Néanmoins, il existe des principes universels qui restent valables, quel que soit le projet et les besoins en conduite du changement.

- **Mieux vaut tard que jamais** : Idéalement la conduite du changement doit être mise en place en amont de l'exécution du projet, mais même en cours de route, une bonne gestion du changement est toujours la bienvenue ;
- **Valoriser le changement par la valorisation des collaborateurs** : Faire en sorte que toutes les parties prenantes perçoivent le changement comme positif. Suite à cela, ils vont devenir de réels acteurs du changement ;
- **Privilégiez la communication et l'écoute** pour faire en sorte que vos collaborateurs deviennent des alliés du changement



20

5

RENFORCER LE CHANGEMENT

“Le monde déteste le changement. C’est pourtant la seule chose qui lui a permis de progresser”
- Charles F. Kettering

21

Pour renforcer le changement, il est important de :

- **Célébrer les réussites**

La célébration des succès du projet et des premiers bénéfices tangibles est un moyen significatif de motiver et de reconnaître les collaborateurs. Il est essentiel de mettre en valeur ces réalisations grâce à une communication, un événement interne ou externe, ou même une simple mention lors d'une réunion d'équipe, en fonction de l'ampleur du projet.

- **Collecter systématiquement les feedbacks**

Il est important que les agents ne se sentent pas laissés pour compte une fois qu'ils ont adopté les nouveaux processus, et qu'ils aient accès à un environnement accueillant où ils peuvent poser leurs questions en toute confiance.

- **Faire du changement une habitude quotidienne**

Éviter que d'éventuelles mauvaises habitudes ne se développent alors que les collaborateurs sont toujours ouverts au changement. L'objectif consiste à rendre ce nouveau mode de travail tellement familier qu'il s'intègre naturellement dans la routine quotidienne des agents, au point qu'ils en oublient qu'il est nouveau.



22