

Céline RABEVAZAHA

*Diplômée d'Etudes Supérieures
des Sciences Economiques
Chef du service des Etudes
au Commissariat au Plan*

**DU CONTROLE
DE L'EXÉCUTION
DES PLANS MALGACHES**

Si les procédures et techniques d'élaboration de plans font souvent l'objet de longues discussions et de controverses passionnées dans les milieux avertis des problèmes de développement économique, les procédures de contrôle sont par contre rarement débattues. Indifférence vis-à-vis du devenir des plans ? Croyance en un génie bienfaisant qui garantit, quelles que soient les circonstances, leur exécution ? Crainte de voir les réalités démentir ce qu'on a eu de la peine à élaborer ? Ou simplement mépris à l'égard de problèmes considérés à tort comme faisant moins appel à la haute spéculation intellectuelle ? L'on ne sait exactement les raisons de cette discrétion. Ce qu'on sait c'est qu'elle ne sert pas les causes de la planification, qu'elle tend à donner de celle-ci une fausse idée, ou tout au moins, si l'on pense qu'elle n'est pas à l'origine de cette fausse idée, à renforcer la fausse opinion que l'on en a, à savoir que la planification c'est l'élaboration de plans. Or, la planification n'est pas que l'élaboration de plans ; c'est aussi et d'aucuns disent, non sans raison, surtout l'exécution de ces plans et partant leur contrôle. Car comment s'assurer qu'un plan s'exécute si on ne suit pas cette exécution ? Comment savoir si des ajustements sont nécessaires en cours d'exécution et comment déterminer rationnellement la nature et l'intensité de ces éventuels ajustements si l'on ne dispose pas des informations idoines permettant de diagnostiquer à tout moment la situation ? Comment se rendre compte si un projet se réalise en conformité avec les normes techniques, financières et économiques prévues lors de sa formulation, et au cas où la réalisation sur le terrain montre que ces normes doivent être révisées, comment prévoir ces révisions à ●

temps et les effectuer dans les meilleures conditions techniques et financières, s'il n'est pas fait une évaluation permanente de l'avancement de ce projet ?

A Madagascar, l'importance du contrôle a été perçue dès l'élaboration même du plan. Cette « perception » s'est traduite par l'insertion dans la loi-programme relative au Plan quinquennal de quelques articles.

— désignant les organismes responsables du contrôle.

« Les renseignements d'ordre comptable, statistique relatifs à l'exécution du plan sont centralisés et analysés par l'Institut National de la Statistique et de la Recherche Economique en liaison avec le Commissariat au Plan et le Ministère de l'Economie nationale », dit l'article 46.

— précisant la périodicité des rapports au Parlement :

« Le Gouvernement, sur rapport du Comité Interministériel du Plan et du Développement, rend compte annuellement au parlement de l'exécution du plan » (Art. 41).

— indiquant les mesures à prendre pour faciliter le contrôle :

« Les comptabilités publiques et privées seront normalisées sur l'initiative du Gouvernement, en vue notamment de suivre l'exécution du plan » (Art. 45).

Le Plan quinquennal, support technique de la loi-programme, renferme également quelques dispositions relativement brèves, il est vrai, au sujet du contrôle. C'est ainsi qu'après avoir déploré l'absence d'un instrument statistique permettant de suivre l'exécution du plan, il préconise pour combler cette lacune, l'élaboration « d'indicateurs », même sommaires, pour déterminer approximativement si le plan est correctement exécuté dans ses premières années ; l'élaboration et la publication à intervalles réguliers d'indices de prix régionaux à la production et à la consommation, le rassemblement des données étant confié aux adjoints de préfecture ; la réalisation d'enquêtes régulières sur l'emploi et les salaires en milieu urbain ; l'élaboration et la publication d'un indice de la production industrielle, l'établissement de comptabilités régionales.

Mais la traduction des idées perçues, en réalité, s'est révélée laborieuse : à l'heure actuelle la mise en place de l'appareil de contrôle n'est encore qu'à ses débuts ; le fonctionnement de l'embryon d'organisation mis sur pied se heurte à des difficultés sans nom, inhérentes

tant à la nature même du plan qu'au manque d'expérience de l'administration dans la gestion d'un plan de développement. Quant au contenu même du contrôle, il doit compter, au niveau macro-économique, avec les possibilités d'information statistique et au niveau des projets avec le degré d'élaboration des dossiers, quand il existe des dossiers, ce qui n'est pas toujours le cas.

Seront examinés ici d'abord l'organisation du contrôle à Madagascar et, dans une 2ème partie, le contenu de ce contrôle.

I. *L'organisation du contrôle.*

Dans l'esprit des planificateurs l'un des objectifs immédiats du contrôle est de permettre l'élaboration des tranches annuelles de programme de la manière la plus rationnelle possible, c'est-à-dire compte tenu et des objectifs fondamentaux du plan et de l'exécution des tranches antérieures (1). C'est en considération de cet objectif qu'a été pensé le contrôle à l'échelon régional comme à l'échelon national.

A l'échelon régional une note-circulaire précise le calendrier de travaux de bilan des Conseils ruraux de développement (C.R.D.) et des Comités techniques régionaux du plan et du développement (C.T.R.P.D.).

Cette note-circulaire stipule que : « les C.R.D. doivent effectuer un 1er bilan annuel en janvier. Ce bilan porte essentiellement sur le déroulement des travaux (travaux au ras du sol) et doit mettre l'accent sur les obstacles et les difficultés rencontrées au cours de l'exécution. Mention doit être faite dans les procès-verbaux, dont le responsable de l'établissement est le Maire aidé d'un technicien mis à sa disposition par le sous-préfet, des défauts de réalisation ainsi que de leurs causes et des raisons de retards, s'il y en a. Le C.R.D. émet des recommandations quant aux remèdes à apporter ».

Un deuxième bilan annuel doit être effectué entre juillet et octobre (à la fin du cycle cultural principal).

Ce bilan porte essentiellement sur la production. Aucune recommandation spéciale n'est donnée en ce qui concerne l'établissement de ce bilan-production, si ce n'est qu'il doit toujours être chiffré en tonnages. C'est ce deuxième bilan qui sert de base à la préparation par le C.R.D., en octobre, du programme au ras du sol.

(1) Le plan étant un plan d'objectifs, il était nécessaire pour le rendre opérationnel de le « décontracter » en projets. Cette décontraction s'opérait suivant une procédure connue dans l'administration sous le nom de « programmation quadriennale », car elle porte sur une période de 4 ans ; cette opération était renouvelée chaque année et chaque fois pour 4 ans. Seuls les projets de la 1ère année étaient considérés comme définitifs ; ceux des autres années n'avaient qu'un caractère indicatif.

Le schéma de l'organisation du contrôle est le même au niveau des préfectures :

— un premier bilan est effectué en C.T.R.P.D. en février sur la base des procès-verbaux des conseils ruraux de développement, des rapports des sous-préfets et représentants des services techniques et de ce que le Préfet aura pu constater « de visu ».

Ce bilan porte sur les différentes opérations entreprises dans la préfecture. Le compte rendu de la réunion qui doit être adressé à la province et aux différents départements intéressés de l'échelon central doit comporter des suggestions sur l'orientation des opérations en cours.

Le C.T.R.P.D. doit procéder à son deuxième bilan en novembre : ce deuxième bilan doit porter tant sur les travaux que et surtout sur les productions. C'est lui qui constitue la base de travail pour la mise sur pied, dans le courant du mois, de l'avant-projet de programme pour l'année suivante.

Au niveau de la province, aucune organisation n'a été prévue pour le contrôle, bien que le décret relatif à l'exécution régional du Plan charge le Chef de Province du « contrôle et de l'évaluation permanente de l'exécution du plan ». La note-circulaire précise seulement que « le Chef de Province doit être tenu au courant par les Préfets et les techniciens provinciaux de l'avancement de toutes les opérations nationales ou régionales qui se déroulent dans sa province, qu'il peut à tout moment s'en faire personnellement rendre compte ou s'en assurer par lui-même, qu'il doit être tenu informé des dates de réunions des C.T.R.P.D. et qu'il peut annoter les comptes-rendus de réunion-bilan de ses propres commentaires ».

On a beaucoup plaisanté sur le contrôle effectué par l'échelon régional et glosé sur les chiffres de production par eux avancés ; mais l'on n'a pas toujours, pour ne pas dire jamais, été capable de présenter des chiffres moins sujets à critique et l'on a souvent glissé — comme si cela importait peu — sur la valeur formatrice des séances de bilan : car contrairement à la croyance commune, ces séances ne sont pas des séances d'auto-congratulation ; l'on n'entend pas en C.T.R.P.D. que des déclarations de satisfaction. En fait, souvent c'est là que les différents responsables — politiques, administratifs et techniques de la circonscription — prennent connaissance des actions pour le développement menées par chacun et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces actions ; c'est là que s'opère petit à petit la conversion d'attitudes simplement revendicatrices en attitudes plus responsables. Ce qui est à déplorer plutôt c'est que les C.T.R.P.D. n'aient pas pu tenir régulièrement ces séances-bilans et que les C.R.D. les aient à peu près ignorées. Il est vrai que les C.R.D. sont à leurs premiers pas.

Le système de contrôle est plus complexe au niveau national. Il repose sur :

— l'I.N.S.R.E., principal mais non unique pourvoyeur d'informations. Les données qu'il fournit se rapportent notamment aux agrégats, aux échanges extérieurs, aux chiffres de production relatifs à quelques produits agricoles et aux principales industries, aux prix ;

— le Ministère des Finances qui étant ordonnateur principal des dépenses sur fonds propres, centralise la situation financière des projets et suit leur exécution financière ;

— les services de programmation des Ministères techniques qui effectuent une première synthèse des informations fournies par les services du département suivant un cadre fourni par le Commissariat au Plan et leurs services financiers qui procèdent à un premier contrôle financier des projets ;

— le Contrôle financier qui assure le contrôle des dépenses engagées ;

— l'Inspection d'Etat qui a reçu mission de vérifier l'avancement (tant financier que matériel) des opérations en cours et avec qui le Commissariat au Plan travaille en étroite collaboration.

— Le Commissariat au Plan qui dispose en son sein d'un service administratif et financier chargé notamment, à partir des situations d'engagement et de paiement que lui fournissent les Ministères techniques et la Caisse centrale de coopération économique pour les projets financés sur F.A.C. ou F.E.D., de l'établissement d'un rapport trimestriel d'exécution financière des projets

— et d'un service du contrôle de l'exécution qui, lui, centralise les rapports annuels des différents départements et exploite, en liaison avec le Service de Programmation régionale, ceux des autorités régionales.

L'ensemble est coiffé par le C.I.P.D. (1) à qui le Commissariat au Plan doit rendre compte des travaux d'analyse statistique qu'il a effectués avec l'I.N.S.R.E. et qui est l'organisme chargé par la loi-programme « d'examiner et de proposer au Gouvernement toutes mesures propres à assurer l'exécution du plan ».

Qu'est-il sorti du système ?

Pas grand-chose dans les premières années où le contrôle se limitait au niveau macro-économique et ne s'effectuait pratiquement qu'une fois par an, au moment de l'élaboration du rapport annuel au Parlement. Encore ce rapport n'était-il pas à l'abri des critiques. La logique aurait voulu — et les parlementaires ne se sont pas fait faute de le signaler — qu'il soit présenté devant l'Assemblée nationale en sa session de mai-juin, afin qu'elle puisse en prendre connaissance avant la

(1) Comité Interministériel du Plan et du Développement.

session budgétaire d'octobre. En fait, les retards dans la collecte des informations statistiques sur lesquelles repose le rapport ont rendu matériellement impossible l'observation de cette logique : les statistiques relatives à l'enseignement, par exemple, arrivent avec deux ans de décalage, ainsi les chiffres relatifs à l'année scolaire 1965-1966 ne sont connus définitivement qu'en 1968 ; celles relatives à la production agricole ne sont pas connues avant le milieu de l'année suivante ; les statistiques médicales 1967 ne sont disponibles qu'en février 1969, etc... La situation économique d'ensemble au 1er juillet 1967 n'est publiée qu'en avril 1968.

Il en est résulté que l'élaboration des programmes annuels qui commence pratiquement avec l'élaboration du budget en avril-juin, ne reposait en définitive que partiellement sur les résultats du contrôle annuel.

Ces considérations ont amené les administrations responsables — I.N.S.R.E. et Plan — à organiser d'abord tous les mois, puis rapidement, quand elles se sont rendues compte que les informations mensuelles obtenues étaient vraiment trop peu consistantes, tous les 3 mois, des réunions dites de conjoncture au cours desquelles administrations et secteur privé procèdent ensemble à l'analyse de la situation économique du pays dans le passé récent et à la formulation de quelques pronostics raisonnés sur l'avenir.

Grâce à ces rencontres trimestrielles, l'Unité de Planification a pu disposer d'un minimum de renseignements provisoires il est vrai, mais relativement frais, sur l'évolution de l'économie ou du moins les tendances de cette évolution. Bien que cela représentât un progrès par rapport à la situation antérieure, cela était cependant encore loin d'être satisfaisant. En effet, l'on n'avait toujours aucune idée précise de la mise en œuvre des investissements, aucun dispositif d'informations complètes n'existant en la matière : une bonne partie de ces informations existent pourtant, mais éparpillées entre les différents Ministères, maîtres d'œuvre du projet et, dans les Ministères, entre différents services. C'est pour combler cette lacune, qui est une lacune de centralisation, qu'a été décidée la création au sein du Commissariat au Plan, au niveau du Service du contrôle de l'exécution, d'un Fichier central des projets.

Ce fichier est constitué :

- de « fiches de projets » ouvertes pour tous les projets d'investissement dès leur élaboration et destinées à regrouper les informations économiques essentielles, nécessaires à leur sélection ;
- des « fiches de situation » concernant les opérations d'investissements en cours d'exécution et destinées à suivre leur déroulement ;
- des « fiches de résultats » intéressant les investissements terminés et permettant de dresser leur bilan économique.

Le fichier dans son état actuel présente, certes, quelques insuffisances : on peut lui reprocher d'être incomplet — actuellement, en effet, seuls sont fichés les projets financés sur fonds publics extérieurs, les projets financés sur F.N.D.E. (1) du fait d'une part de leur multitude, d'autre part de l'imprécision de leur définition pouvant aller dans certains cas jusqu'à l'absence de définition, ne le sont pas ; ne le sont pas non plus les projets privés. On peut également reprocher au fichier quelques lacunes dans la mise à jour systématique des fiches ; cette mise à jour dépend de la bonne volonté des ministères, maîtres d'œuvre des projets. Cependant, en dépit de ces imperfections, le fichier a déjà montré son utilité, et constitue une amorce sérieuse de la mise en place d'un dispositif plus élaboré : la salle d'opérations.

Ce dispositif, inspiré de l'expérience de la Malaisie qui a le mérite de l'avoir non seulement inventé mais également fait fonctionner, consiste à transposer sur cartes et graphiques les principales caractéristiques des projets et particulièrement l'échelonnement prévu de leur exécution et à suivre sur ces cartes et graphiques, mis à jour régulièrement par les responsables de projets, cette exécution. Des photos et, dans certains cas, des films viennent appuyer les cartes et graphiques. Les rapports écrits sur l'avancement des projets sont limités au strict minimum ; les explications auxquelles il est obligatoirement procédé à l'occasion de réunions interministérielles périodiques des chefs de service responsables de projets sont enregistrées sur bande magnétique. Simplicité, rapidité, sincérité dans les rapports sont ainsi assurées. Simplicité — puisqu'au lieu de longues rédactions l'on dispose de dessins — ; rapidité — puisque presque tout se fait oralement — ; et sincérité des rapports — puisque les bandes sont conservées.

Il faut évidemment de la patience pour monter un tel système et encore plus pour le roder. Mais le jeu en vaut la chandelle.

Il apparaît ainsi que beaucoup restent encore à faire dans l'organisation du contrôle à Madagascar. Dans ce qui a été fait, bien des choses seront certainement à revoir. Cependant, il faut convenir que si l'organisation est une condition nécessaire pour un bon contrôle, elle n'en est pas la condition suffisante. L'amélioration de l'information statistique, l'observation d'une stricte discipline dans la communication des renseignements, l'amélioration de la formulation des projets, pour ne citer que cela sont aussi nécessaires que l'organisation pour donner au contrôle un contenu sérieux.

II. *Le contenu du contrôle* : Le contrôle se situe à deux niveaux :

- niveau macro-économique c'est-à-dire de l'ensemble de l'économie nationale ;
- niveau micro-économique, c'est-à-dire des projets.

(1) Fonds National de Développement Economique.

Au niveau macro-économique, le contrôle s'appuie sur des « indicateurs » tels que la production intérieure brute, la formation de capital, la balance commerciale, ou la balance de paiements — quand ses données sont disponibles — les finances publiques, les prix — (l'évolution du prix de gros et de détail, mais uniquement à Tananarive) l'emploi (salaires uniquement), la scolarisation. Il n'existe pas d'indices synthétiques permettant d'appréhender globalement l'évolution des différents secteurs. Aussi pour connaître l'évolution du secteur primaire, doit-on se reporter aux chiffres relatifs aux produits. En ce qui concerne le secteur secondaire, en l'absence d'un indice de la production industrielle l'on se contente, surtout pour les réunions de conjonctures — d'indicateurs tels que la consommation d'énergie électrique, la production textile. En ce qui concerne enfin le secteur tertiaire, l'on appréhende son évolution à partir de l'évolution des trafics et de la consommation d'essence et de gas-oil. La meilleure expression synthétique du contrôle macro-économique aurait été la comptabilité économique : mais les moyens, tant en informations statistiques qu'en personnel ne permettent pas d'établir de comptes annuels. Le dernier compte existant actuellement date de 1966 — il vient à peine d'être fait —; avant 1966, l'on ne disposait que du compte 1962 qui a servi jusqu'ici de base au calcul des agrégats et 1960 qui a servi à l'élaboration du 1^{er} Plan quinquennal 1964-1968.

L'on est loin des indications du Plan quinquennal qui recommandait l'établissement de comptabilités régionales.

En ce qui concerne le contrôle au niveau micro-économique, le principe est que pour tous les projets, travaux, prestations de service, ou études, projets nationaux ou régionaux, le contrôle doit revêtir trois aspects :

— un aspect administratif et financier dont l'objet est de s'assurer que le projet s'exécute en conformité avec les clauses du marché ou simplement, au cas où le projet est réalisé en régie, avec le dossier qui a amené à décider de sa réalisation et cela notamment sur le plan-calandrier et sur le plan financier. Ce dernier contrôle, ainsi qu'on a pu le constater plus haut, est effectué par plusieurs organismes ;

— un contrôle technique, dont l'objet est de s'assurer que le projet se réalise suivant les règles de l'art et les clauses du marché, et pour l'Unité de planification, de s'assurer du parallélisme entre l'avancement technique réel et la consommation des crédits. Ce contrôle est effectué par les services compétents du Ministère maître d'œuvre. A défaut de techniciens qui lui sont propres, le Ministère peut confier le contrôle à un organisme spécialisé mais placé sous ses ordres.

— un contrôle économique dont l'objet est de vérifier que les effets
● économiques réels des investissements sont bien ceux qu'on espérait au

moment de l'approbation du projet. Cet aspect du contrôle est à la charge du Commissariat au Plan.

Dans la pratique, la procédure et la technique de contrôle ont dû être adaptées à la dimension et à la nature de chaque projet. En ce qui concerne les projets régionaux par exemple, le contrôle se limite, sur le plan financier, à un rapprochement 2 fois par an entre crédits prévus et crédits réellement engagés pour l'ensemble de l'opération. Pour les projets nationaux par contre, la fiche de situation prévoit un contrôle trimestriel, tant au niveau des engagements qu'au niveau des ordonnancements, les engagements étant ventilés par principaux postes de dépenses. Exemple, pour un projet de plantation : poste 1 : Etudes ; poste 2 : terrassement ; poste 3 : pépinière ; poste 4 : encadrement ; poste 5 : équipement collectif, etc...

Sur le plan technique, le contrôle des projets régionaux se fait généralement au moment de la réception des travaux. Pour les projets nationaux, il est prévu, en cours d'exécution, un contrôle de l'avancement réel de l'opération sur la base d'indicateurs préalablement fournis par le responsable de l'exécution (ex. : nombre d'hectares aménagés, nombre de kilomètres installés) et d'un planning précis de réalisation.

Si l'on se réfère maintenant à l'objet des projets, il est évident que les études ou prestations de services ne se contrôlent pas de la même manière que les travaux. Pour les premières, il s'agit, certes, de veiller à ce que l'étude ne coûte pas plus cher que prévu et que sa réalisation ne prenne pas plus de temps que ce qui est inscrit dans le marché ou le dossier, mais il s'agit surtout de veiller à ce que l'exécutant de l'étude ne change pas son objet à son gré ou qu'il se lance sur une orientation qui, pour être conforme à la lettre du marché ou du dossier, ne l'est pas ou ne l'est plus à l'esprit du maître d'œuvre.

S'agissant des projets relatifs à des prestations de service du type formation par exemple, le contrôle portera non seulement sur le coût et la durée de la formation mais aussi et surtout sur son contenu et son efficacité, laquelle pourrait faire l'objet de petits tests périodiques d'évaluation.

Enfin, en ce qui concerne l'appréciation des résultats économiques des investissements, les procédures et techniques changent d'un projet à l'autre : les résultats d'un projet agricole ne s'analysent pas exactement de la même manière que ceux d'un projet d'infrastructure, ceux d'un projet de quelques milliers de francs ne s'étudient de la même façon que ceux d'un projet de quelques milliards. Ainsi dans l'analyse de projets régionaux par exemple — projets qui sont généralement de modeste dimension — l'on ne prend en considération que l'augmentation de production résultant de l'investissement. Pour les projets nationaux, par contre, l'on cherche dans les fiches de résultats à appréhender les résultats économiques de l'investissement (valeur ajoutée, ●

taux de rentabilité économique interne, etc...), ses résultats financiers (taux de rentabilité financière interne, rapport $\frac{\text{Bénéfice brut}}{\text{Chiffres d'affaires}}$, rapport $\frac{\text{Charges récurrentes}}{\text{Recettes fiscales}}$...) et ses résultats sociaux (catégories et nombre d'emplois créés, coût unitaire de l'emploi). L'on va jusqu'à rechercher les effets d'entraînement en amont et en aval du projet et à opérer la distinction à chaque stade de calcul de la valeur ajoutée, de la part restant dans le pays, de celle s'en allant à l'extérieur.

L'on doit dire que fort peu de projets jusqu'ici ont fait l'objet d'un calcul de résultats, un peu, en raison du petit nombre des projets effectivement achevés, beaucoup parce que les renseignements de base pour effectuer les calculs de comparaison entre prévisions et réalisation font défaut, soit que les dossiers qui ont amené à approuver le projet ne donnent pas toujours les informations économiques de départ nécessaires, soit, au cas où ces informations sont données, qu'elles ne revêtent pas la même signification dans le dossier-origine et à l'époque où s'effectue le bilan. Le problème se pose particulièrement pour les projets industriels dont les comptabilités — en raison de l'absence jusqu'à une date récente d'un plan comptable — changent souvent de présentation.

..

L'on se rend compte qu'en définitive, le contrôle de l'exécution de plan n'est qu'à son démarrage à Madagascar. Beaucoup restent à faire : l'évaluation des structures de développement, par exemple, n'a pas été abordée jusqu'ici, non plus que celle des mesures réglementaires édictées par l'Etat, si ce n'est une timide tentative en ce qui concerne le Code des investissements. S'agissant de l'organisation du contrôle, la description rapide qui en a été donnée montre combien elle est compliquée à l'échelon national. Nous évoquons, dans un souci de simplification et d'efficacité, l'intérêt de la mise en place d'une salle d'opérations. Ces projets d'avenir ne doivent évidemment pas faire oublier l'importance des moyens de contrôle existant actuellement et qui se présentent, au niveau du Commissariat au Plan, sous forme de participation aux Conseils d'administration ou de gestion des organismes créés par l'Etat pour mettre en œuvre sa politique, d'octroi ou de refus de visa, ou simplement de formulation d'avis sur tel ou tel projet, ou telle ou telle mesure.