

## Acheter le développement ? Le cas algérien

**L**E cas algérien nous intéresse ici en tant qu'exemple d'une politique visant à l'édification d'une économie nationale indépendante par le moyen d'achats massifs de biens d'équipement et de services aux pays industrialisés. C'est sous la présidence de Boumediène (1965-1978) que cette démarche a été appliquée avec le plus de détermination. Notre analyse portera sur cette période de l'histoire algérienne. Nous ne nous interrogerons pas sur le processus de réorientation politique en cours depuis l'accession à la présidence de Chadli Bendjedid.

### **Caractéristiques de la politique algérienne de développement et importations de technologies**

---

La Charte nationale, document promulgué en 1976, qui a érigé en doctrine la ligne du régime algérien, définit en ces termes l'objectif poursuivi : « Le développement doit créer les conditions nécessaires à la construction et à la consolidation d'une économie nationale indépendante, intégrée et autocentrée, intensifiant en son sein les relations intersectorielles et les échanges entre les branches » (1).

Dégagée d'un discours qui cherche à la fonder sur un modèle économique théorique (inspiré du modèle des « industries industrialisantes » de G. Destanne de Bernis), la stratégie adoptée pour atteindre cet objectif repose sur un raisonnement simple. Il s'agit, par la valorisation sur le marché international du pétrole et du gaz, principales ressources naturelles du pays, d'acquérir les devises per-

mettant l'importation des moyens nécessaires à la mise en place des bases industrielles d'un développement global autonome, c'est-à-dire d'un ensemble d'industries lourdes qui fourniront l'appareil productif national en matières premières, énergie, biens d'équipement (raffineries, industrie pétrochimique, sidérurgie, fabrications mécaniques et électriques, etc.). Cette politique d'investissements devrait créer une dynamique générale de développement. Du fait des valeurs d'usage spécifiques de leurs productions, les industries de base doivent permettre d'élever la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie et de renforcer l'intégration du tissu industriel. Par ailleurs, la confrontation des cadres et collectifs de travail avec les systèmes de production modernes et complexes qui caractérisent ces industries doit les faire accéder à la maîtrise de la gestion industrielle et des problèmes technologiques.

Pour assurer la première phase du développement, celle de l'édification des bases de l'industrialisation, les responsables algériens ont donc opté pour une démarche extravertie. La création d'une économie « indépendante, intégrée et autocentrée » est l'objectif fixé, mais la voie choisie est l'établissement de relations commerciales intenses avec les pays industrialisés en vue de l'acquisition d'équipements et de savoir-faire.

Un document établi par le ministère du Plan évalue les dépenses engagées par l'Algérie au cours des années 1973 à 1978 au titre de l'« assistance technique » extérieure (2). Ce terme désigne diverses prestations de partenaires étrangers qui concernent généralement le processus d'industrialisation (études, cessions de droits sur des techniques, actions de formation, interventions d'experts...). L'évaluation du Plan, qui n'est pas exhaustive (elle n'appréhende que les dépenses d'assistance technique qui apparaissent sous forme individualisée dans les contrats commerciaux internationaux) montre le coût énorme de ces prestations et sa croissance brutale. Pour les six années prises en considération, ce coût s'est élevé à près de 29 milliards de dinars, soit 7,2 milliards de dollars (3). Le montant des dépenses d'assistance technique effectuées en devises est passé de 1 milliard de dinars en 1973 à 8,6 milliards de dinars en 1978. En fin de période, ces dépenses représentaient 10 % environ du produit intérieur brut algérien.

Le document du Plan montre par ailleurs que, malgré les options socialisantes du régime, l'Algérie traite essentiellement avec les pays industrialisés du monde occidental. Des firmes de ces pays

(1) *Charte nationale*, Alger, Front de libération nationale, 1976, p. 122.

(2) *Synthèse du bilan économique et social de la décennie 1967-1978*, Alger, Ministère de la Planification et de l'Aménagement du

Territoire, RADP, mai 1980, pp. 304-315.

(3) Précisons que 96 % de cette somme ont été dépensés par les secteurs de l'industrie et de l'énergie.

se sont partagé 93 % des 29 milliards de dinars évoqués ci-dessus, des entreprises de pays socialistes 4 %, des entreprises du Tiers monde, 3 %.

Les recettes procurées par les exportations d'hydrocarbures, en dépit de leur croissance extrêmement forte (à prix courants, 2,8 milliards de dinars en moyenne annuelle de 1967 à 1969 : 4,4 de 1970 à 1973 ; 20,2 de 1974 à 1977), n'ont pas suffi à financer les importations de biens (4) et de services d'assistance technique entraînées par la politique d'industrialisation suivie. Pour la période 1967-1978, le déficit cumulé de la balance algérienne des biens et services dépasse 53 milliards de dinars (plus de 13 milliards de dollars). Ce déficit a été comblé par des emprunts. La dette extérieure mobilisée s'élevait en 1978 à 56 milliards de dinars, soit la valeur totale des exportations du pays pendant près de deux années. Le service de la dette représentait 4 % de la valeur des exportations en 1967, 13 % en 1975, 25 % en 1978, 39 % en 1979 (5).

### **Une politique contractuelle d'« appropriation technologique »**

---

On peut caractériser par trois grands traits la politique algérienne d'acquisition de technologies.

1) C'est une politique de type nationaliste, en ce sens qu'elle vise à assurer l'« appropriation » (la propriété et la maîtrise) des technologies par des opérateurs nationaux et qu'elle s'inscrit dans une stratégie économique globale sous-tendue par une volonté d'affirmation nationale.

2) C'est une politique de type étatiste, c'est-à-dire une politique qui fait de l'État l'agent principal du processus d'industrialisation et de développement technologique.

3) C'est enfin une politique qui poursuit l'appropriation des technologies par le moyen de contrats commerciaux internationaux. Cette démarche contractuelle s'oppose, d'une part, à une approche qui mettrait l'accent sur la mobilisation des ressources et capacités locales en vue d'une élévation progressive du niveau technologique et scientifique du pays ; elle s'oppose, d'autre part, à une politique libérale faisant appel à l'investissement direct étranger ou aux accords de sous-traitance entre l'industrie nationale et les firmes

(4) Les importations de produits semi-finis et de biens d'équipement se chiffraient à 1,3 milliard de dinars en 1967, à 23,7 milliards en 1978 ; elles représentaient

40 % des importations de biens à la première de ces dates, 69 % à la seconde.

(5) *Synthèse du bilan...*, *op. cit.*, pp. 285-295, 299.

multinationales. Dans l'Algérie des années soixante-dix, la société mixte à capitaux publics locaux majoritaires constitue la seule forme d'implantation directe de firmes étrangères. Et cette formule a été très peu utilisée pour la réalisation d'investissements industriels.

Pour créer ses usines, l'État algérien a donc eu systématiquement recours à la conclusion de contrats entre les entreprises publiques nationales et des firmes étrangères. Examinons alors la politique contractuelle qu'il a suivie.

On peut distinguer deux grands types de politique contractuelle en matière de réalisations industrielles. Soit l'opérateur de l'investissement (le maître de l'ouvrage) procède en décomposant la prestation, c'est-à-dire s'adresse par des contrats distincts à différents partenaires (vendeurs d'équipements, bureaux d'étude ou d'ingénierie, firmes spécialisées dans le domaine de la formation). Soit le maître de l'ouvrage globalise la prestation en confiant à un seul partenaire, qu'on appellera le constructeur, la responsabilité d'ensemble de la réalisation.

Du point de vue de l'accession du pays client à la maîtrise technologique et à l'indépendance économique, la démarche contractuelle qui décompose la prestation présente d'incontestables avantages de principe : le maître de l'ouvrage acquiert de l'expérience en assumant le suivi et la coordination d'un ensemble de contrats : il doit intervenir aux différentes étapes de la réalisation dans les choix techniques, économiques ou concernant l'organisation sociale du système productif ; il peut limiter strictement les apports des firmes étrangères à ce qui ne peut être obtenu localement. Mais le problème que soulèvent les formules décomposées par rapport aux formules à caractère unitaire est qu'elles requièrent du client des capacités de gestion et d'organisation beaucoup plus développées. On peut imaginer les difficultés rencontrées quand on observe par exemple que la réalisation en 1965 du premier haut fourneau du complexe sidérurgique d'El Hadjar a impliqué la passation de quelque 3 000 contrats. Selon M. Liassine, ex-directeur général de la Société nationale de sidérurgie, l'Algérie a pu gérer sans trop de déboires cette réalisation (avec l'assistance technique, précisons-le, d'une société française d'architecture industrielle) parce que peu d'autres projets industriels étaient alors en cours et parce que les problèmes technologiques sont moins aigus en sidérurgie que dans d'autres secteurs (6). La fièvre industrialiste qui s'est emparée de l'Algérie dans les années soixante-dix a rendu les problèmes de gestion des investissements de plus en plus aigus. Le

(6) P. Judet et al., *Transfert de technologie et développement*, Paris, Librairies techniques, 1977, pp. 525 sqq.

volume des investissements industriels réalisés est passé de 4,9 milliards de dinars (plan triennal 1967-1969) à 20,8 milliards de dinars (plan quadriennal 1970-1973), puis à 74,1 milliards de dinars (second plan quadriennal 1974-1977). Le portefeuille des projets en cours dans le secteur de la grande industrie comprenait 173 dossiers en 1969, 278 en 1973 et 600 en 1978.

Du fait que le développement des capacités nationales d'étude et de gestion n'a pas suivi le rythme de l'industrialisation (7), les investisseurs ont éprouvé des difficultés croissantes à assumer eux-mêmes le rôle du maître d'œuvre. Aussi, ont-ils eu de plus en plus souvent recours à des formules contractuelles à caractère unitaire. Selon un recensement effectué par B. Murgue et analysé par F. Yachir, les contrats « clé en main », qui constituent la formule classique du contrat intégré de réalisation industrielle, représentaient 8 % des contrats d'importation de technologies dans les années 1966-1969, 27 % dans les années 1970-1973, 50 % dans les années 1974-1975 (8).

Contraint de confier, pour la réalisation de ses investissements, de larges responsabilités à des firmes occidentales, le pouvoir d'État algérien a alors cherché une formule contractuelle qui protège mieux le maître d'ouvrage que l'usuel « clé en main » et qui assure plus efficacement le transfert technologique.

La formule inventée est le contrat « produit en main ». Ce type de contrat, aujourd'hui pratiqué dans différents pays du Tiers monde, a été conçu par la Société nationale algérienne de construction mécanique (SONACOME) avec le concours d'un bureau américain de juristes internationaux. Notons que d'autres exemples pourraient être donnés (surtout dans le domaine de la politique de valorisation des hydrocarbures) de cette association de sociétés américaines à l'élaboration de la politique au nationalisme et à l'anti-impérialisme affichés du régime Boumediène.

On consacrera la suite de cet article à l'analyse du contrat « produit en main ». Certes, cette formule contractuelle n'a été utilisée que dans un nombre limité de cas (seule, semble-t-il, la SONACOME y a eu recours de manière systématique (9)), mais,

(7) On considérait par exemple en 1978 que les réalisations industrielles nouvellement programmées exigeraient dans l'année un volume de 36 millions d'heures d'études, soit le travail de 18 000 ingénieurs et techniciens. Or, l'effectif total des bureaux d'études industriels algériens, qui était d'environ 1 400 agents en 1971, atteignait peut-être 5 000 agents à la fin de la décennie. S.P. Thierry, « Les biens d'équipement dans l'industrie algérienne », *Revue Tiers monde*, juil.-sept. 1980, pp. 475-490.

(8) F. Yachir, « Les flux d'importation de technologie dans le secteur public industriel en Algérie », *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, déc. 1980, pp. 629-705.

(9) Les entreprises publiques algériennes ont parfois adopté la formule du « marché en main » qui confie au partenaire étranger des responsabilités encore plus larges que celles qu'il assume dans le « produit en main ».

comme nous allons essayer de le montrer, la démarche du « produit en main » est révélatrice de la problématique générale du régime du président Boumediène en matière d'industrialisation et de développement.

### Les caractéristiques du contrat « produit en main »

Dans un mémoire pour la conférence de l'OPEP de mars 1975 (10) le gouvernement algérien observait qu'une formule juridique telle que celle du « clé en main » a été conçue pour régir les relations « entre des sociétés d'un même pays ou des sociétés de pays ayant des niveaux de développement équivalents ». Appliquée aux relations contractuelles entre pays du Tiers monde et pays industrialisés (donc à des relations marquées par une inégalité des partenaires tenant en particulier à leur différence de niveau technologique), elle se révélerait inappropriée. Le gouvernement algérien préconisait dès lors l'élaboration d'une nouvelle formule juridique qui protégerait efficacement le client du Tiers monde, eu égard à son inexpérience, et qui tiendrait compte des problèmes spécifiques que pose l'industrialisation dans le contexte d'un pays en voie de développement. Le « produit en main » s'inscrit dans cette optique. Ses rédacteurs ont cherché à mettre au point un dispositif juridique qui empêche le constructeur d'exploiter la relative incompetence de son client et qui garantisse qu'il fera tout ce qui est en son pouvoir pour atteindre l'objectif poursuivi (c'est-à-dire la réalisation d'un outil de production performant adapté aux contraintes locales et la transmission des aptitudes requises pour le faire fonctionner).

Comme le dit le mémoire, ce système contractuel vise à donner au maître d'ouvrage « la certitude que tout ce qui est nécessaire à l'acclimatation d'une activité sera entrepris ou apporté » par le constructeur. On voit déjà la singularité de cette démarche. Elle consiste au fond à vouloir faire de la coopération au développement une obligation juridique dans le cadre d'un contrat commercial.

Sans entrer dans une analyse technique précise, dégageons les caractères juridiques fondamentaux du « produit en main » (11).

(10) *Mémoire présenté par l'Algérie à la Conférence des souverains et chefs d'État des pays membres de l'OPEP*, Alger, RADP, mars 1975.

(11) Pour cette partie de notre analyse,

nous sommes fort redevable à l'ouvrage de M. Salem et M.A. Sanson, *Les contrats « clé en main » et les contrats « produit en main » (Technologie et vente de développement)*, Paris, Librairies techniques, 1979.

Il faut partir de l'objet du contrat. Alors que dans le « clé en main » le contenu de l'obligation du constructeur est la fourniture d'un outil de production en état de marche, l'objet du contrat devient avec le « produit en main » la fourniture d'un outil dont il soit établi qu'il fonctionne effectivement avec les performances prévues (niveau de production, qualité des produits, degré d'« intégration » de la production (12)) sous la conduite du personnel local. Dans le « produit en main », l'intervention du constructeur ne se termine pas avec la réalisation matérielle de l'outil de production, mais l'entrée en fonctionnement de celui-ci ouvre une longue période dite de « gestion initiale » (qui peut atteindre 36 mois) au cours de laquelle le constructeur assume la responsabilité de la marche des installations en encadrant le personnel local.

Pour bien montrer la nature du « produit en main », il faut insister sur deux aspects du contrat : les clauses qui concernent la mise en place du collectif de travail et la formation professionnelle, celles qui définissent le système de garantie dont bénéficie le client.

1) Le constructeur est chargé de constituer avec un personnel national un milieu de travail organisé et efficace, apte à assurer au terme de la relation contractuelle le pilotage autonome de l'usine. Sa mission est donc vaste et complexe. Dans un contrat que nous avons consulté, le constructeur doit procéder à « la sélection, la formation et l'affectation de toutes les catégories de salariés » ; est chargé d'élaborer (avec la participation du client) « l'étude complète et détaillée de l'organisation de l'usine », ce qui comprend en particulier la définition des postes de travail ; reçoit les « pouvoirs nécessaires » (c'est-à-dire notamment l'autorité disciplinaire sur le personnel local) « pour prendre les décisions concernant le fonctionnement journalier normal de l'usine » pendant la période de gestion initiale. Au cours de cette période, le personnel du client est encadré, dans les bureaux et ateliers de l'usine, par un important personnel du constructeur. La formation professionnelle dans le « produit en main » ne se fait donc pas seulement par le moyen de cours théoriques, de sessions en atelier-école, etc. ; elle se fait surtout aux postes mêmes de travail sur le mode de la démonstration (du *show-how*).

2) Le système de garantie est une autre particularité fondamentale du « produit en main ». Dans son mémoire pour la conférence de l'OPEP, le gouvernement algérien critiquait la formule classique de garantie de bonne fin dans les contrats de fourniture d'ensembles industriels. Rappelant que dans le « clé en main » les domma-

(12) Par la notion d'intégration de la production on entend la fabrication locale d'une proportion déterminée des pièces nécessaires au fonctionnement de l'usine.

ges et intérêts accordés au client, dans le cas de manquement du constructeur à ses obligations, sont plafonnés à 5 ou au maximum à 10 % du montant du marché, il soulignait que ce système est souvent loin de permettre la compensation du préjudice subi. Avec le « produit en main » est alors recherchée une formule qui contraigne le constructeur à exécuter ses obligations en nature et intégralement, donc qui ne lui permette pas de s'affranchir de ses responsabilités en payant des dommages-intérêts limités. Si le constructeur n'est pas en mesure, au terme de la période de gestion initiale, de « démontrer que l'usine est capable de produire le programme de production conformément aux normes prévues... et qu'elle peut fonctionner de manière satisfaisante avec un personnel exclusivement algérien » (termes d'un contrat consulté), il devra prolonger son intervention. Dans l'ouvrage déjà mentionné de Salem et Sanson, le système pratiqué par l'Algérie est décrit de la manière suivante : le constructeur doit, dans l'hypothèse envisagée, prolonger sa présence d'un an à ses frais, puis d'un an à frais partagés, enfin de deux ans aux frais de l'acheteur ; si, après ces quatre ans, le résultat escompté n'a toujours pas été atteint, il devra encore accepter un contrat d'assistance technique pour cinq nouvelles années (donc, non plus continuer à assumer lui-même la responsabilité de la gestion, mais apporter son assistance à l'acheteur pour celle-ci).

L'analyse des caractéristiques du « produit en main » montre qu'il s'agit d'un contrat à caractère fortement « téléologique » (Salem et Sanson). Certes, tout contrat d'entreprise est de type téléologique, comprend des obligations de résultat, mais ici ce caractère se trouve renforcé et les objectifs à atteindre sont plus complexes et plus ambitieux que dans les contrats usuels. Trois traits du « produit en main » peuvent être relevés à cet égard. Primo, les obligations du constructeur ne sont pas reliées seulement formellement, par le fait qu'elles s'inscrivent dans un cadre juridique unique, mais doivent être accomplies de manière coordonnée en fonction de l'objectif général du contrat. Secundo, cet objectif n'est pas seulement défini en termes technico-économiques et en référence à des normes précises, mais est aussi formulé en termes politiques généraux (la réalisation de l'usine doit être faite « en vue de fabriquer les produits dans le respect des objectifs de l'Algérie », lit-on dans un contrat). Tertio, il est fait obligation au constructeur de ne pas se contenter de respecter les dispositions explicites du contrat, mais de faire tout ce qui est nécessaire à l'obtention du résultat poursuivi. La clause suivante, qui est selon M. Salem et M.A. Sanson une clause type du « produit en main » algérien, exprime bien cette dernière caractéristique du contrat : « Les obligations du constructeur comprennent tout ce qui est nécessaire à la réalisation et au bon fonctionnement de l'usine,



même si ce n'est pas explicitement mentionné au contrat, dans la limite du prix forfaitaire global indiqué au contrat ».

### **La problématique du « produit en main ». Les illusions de l'économisme et du juridisme**

Notre analyse critique de la démarche du « produit en main » sera surtout de type aprioriste, c'est-à-dire que nous mettrons en lumière les difficultés qui découlent logiquement de la problématique idéologico-politique sous-jacente à ce type de contrat, plus que nous ne montrerons à travers des exemples particuliers les problèmes que soulève effectivement sa mise en œuvre. Cette dernière approche exigerait beaucoup plus de place que celle dont nous pouvons disposer ici. Elle serait par ailleurs extrêmement difficile à développer systématiquement, étant donné les nombreux obstacles qui s'opposent, particulièrement en Algérie, à la collecte d'informations sur les contrats d'équipement industriel. Précisons cependant que nous avons pu procéder, dans une étude non publiée, à quelques analyses de contrats de ce type (entre des entreprises algériennes et des firmes d'Europe occidentale). Nous nous en inspirerons pour formuler et concrétiser notre argumentation.

La politique du régime Boumediène est sous-tendue par *une certaine problématique du développement*. Un trait majeur de cette problématique est l'« économisme ». Nous entendons par là cette idéologie du développement qui confère la primauté à la tâche de transformation de la base matérielle de la société (d'édification des forces productives) en sous-estimant celle du changement social et culturel.

« Si on crée des industries, l'homme suivra ». Cette formule lapidaire du directeur général d'une grande entreprise publique algérienne exprime bien l'idée-force de cette idéologie. On la retrouve, développée, dans la Charte nationale. La Révolution industrielle, y lit-on, doit, dans un pays comme l'Algérie, comporter une « certaine anticipation sur l'aménagement du milieu industriel ambiant ». Il ne faut pas attendre que « l'homme et le milieu social aient accompli le cycle d'évolution nécessaire » pour jeter les bases de l'industrialisation. Et le document précise de manière plus significative encore : « ... Même si elle n'a pas bénéficié de conditions d'accueil préalablement aménagées, l'industrie, grâce à l'effet multiplicateur qui lui est connu, finit par créer autour d'elle l'environnement dont elle a besoin pour s'épanouir » (13).

Si la création d'une dynamique générale de développement est

(13) *Charte nationale, op. cit.*, p. 80.

attendue de l'accumulation de capital fixe, d'équipements industriels, on pourra croire qu'il suffit, pour enclencher le mouvement, de mettre à la disposition des agents économiques les crédits qui leur permettront d'acquérir (sur le marché extérieur ou intérieur) les facteurs de cette accumulation. L'économisme — et le volontarisme industriel qu'il nourrit — font ainsi système avec l'économie de crédit. A. Benachenhou observe que dans la période du second plan quadriennal, c'est-à-dire au moment où l'euphorie industrialiste était à son comble, il suffisait qu'une entreprise puisse justifier d'un financement extérieur pour qu'elle obtienne quasi automatiquement des organes de la planification l'autorisation d'investissement (14).

Le rôle joué dans l'économie du pays par le crédit international contribue à expliquer que les entreprises algériennes aient eu recours à des formules contractuelles comme le « clé en main » ou le « produit en main » ; il est en effet plus facile d'obtenir le financement par des crédits fournisseurs d'une réalisation industrielle globalisée dans un même contrat que d'une opération décomposée en une série de contrats distincts. Mais on peut établir un rapport plus fondamental entre la problématique générale du développement que nous venons de caractériser brièvement et la démarche du « produit en main ». Cette problématique tend à s'accompagner d'une croyance en la toute-puissance de l'argent, d'une forme de « fétichisme de la monnaie » (15), et ce schéma idéologique est au fondement de la démarche du « produit en main ».

« Il faut, déclarait M. Liassine en 1976, à l'époque où il dirigeait la Société nationale de sidérurgie, il faut que l'on puisse approfondir cette question : comment acheter du développement ? » (16). Le « produit en main » est un essai de réponse à cette question. Selon le mémoire algérien adressé à l'OPEP, l'objet de l'obligation du constructeur dans ce type de contrat est un certain « quantum de développement ». Comme l'écrivent Salem et Sanson, le contrat « produit en main » est, ou plutôt dirions-nous vise à être, un contrat de « vente de développement ».

(14) A. Benachenhou, *Planification et développement en Algérie, 1962-1980*, Alger, s.e., 1980, p. 155.

(15) Comme l'a montré C. Bettelheim, ce couple idéologique — économisme et fétichisme de la monnaie — se retrouve dans l'URSS des premiers plans quinquennaux. C. Bettelheim rapporte ce jugement de N. Boukharine selon lequel la direction du parti bolchévique avait tendance à croire que « si on a de l'argent, on aura aussi bien

tout le reste ». Comme en Algérie (bien que sous des formes différentes), cette problématique a conduit en Union soviétique à une politique de création de monnaie et de libéralisation du crédit aux entreprises qui devait contribuer à dérégler la planification. Voir C. Bettelheim, *Les luttes de classes en URSS, Troisième période 1930-1941*, t. I : *Les dominés*, Paris, Maspero/Seuil, 1982, pp. 261 sqq., 302.

(16) P. Judet et al., *op. cit.*, p. 518.

Le dispositif du « produit en main » témoigne cependant, à l'encontre des formes les plus naïves de l'économisme, d'une certaine reconnaissance de *la complexité d'un processus de développement*.

Ce contrat, on l'a vu, fait de la formation professionnelle une obligation centrale du constructeur et cherche à assurer cette formation selon des modalités nouvelles devant permettre l'acquisition de la maîtrise de l'outil de production par des équipes de cadres et des collectifs de travailleurs nationaux. Il y a donc une prise de conscience du fait que la création d'un système industriel autonome et dynamique implique, plus encore que l'accumulation de capital fixe, la formation de milieux de travail organisés et l'affirmation de savoir-faire collectifs.

Mais l'idéologie économiste continue à se manifester dans le fait que le « produit en main » aborde dans le cadre d'un même contrat commercial, d'une part, la réalisation matérielle de l'outil de production (fournitures et montage), d'autre part, la question du transfert technologique au sens étroit, c'est-à-dire de la transmission de connaissances et compétences. Cette tentative pour traiter dans un même cadre contractuel et selon une même logique juridique des prestations de nature différente entraîne une série de difficultés. Le constructeur n'aura souvent aucune compétence en matière de formation professionnelle et ne sera alors en ce domaine qu'un intermédiaire onéreux. Un autre point est que la formation sera conçue de manière étroite (pour un procès de travail et pour un type d'équipement déterminés) puisqu'elle est intégrée dans un contrat de réalisation industrielle, donc liée à un investissement particulier (17).

Mais insistons sur deux problèmes d'ordre plus général.

L'observation tend à montrer que les facteurs qui font le plus obstacle à la réussite des actions de formation échappent à l'emprise du constructeur et des sous-traitants. Il s'agit par exemple de manifestations de clientélisme dans la sélection et la promotion du personnel local, de l'absentéisme et du *turn-over* élevés de ce personnel. Il résulte de l'intervention de ces facteurs que l'obligation imposée au partenaire étranger dans le domaine de la formation professionnelle ne saurait être une obligation de résultat. On ne peut en effet obtenir du constructeur qu'il s'engage à atteindre les résultats visés alors que ceux-ci dépendent pour une bonne part du comportement du maître de l'ouvrage (celui-ci devant par exemple présenter des candidats en nombre suffisant et avec des aptitudes de base d'un niveau déterminé) et d'autres facteurs sur lesquels

(17) Une telle politique de formation comme l'Algérie que l'instabilité de la est d'autant plus contestable dans un pays main-d'œuvre y est grande.

le constructeur n'a pas prise. Dans un contrat que nous avons consulté, un article de portée générale caractérise l'obligation du vendeur comme une obligation de résultat, mais un autre article concernant la formation professionnelle ne parle plus que d'une obligation « de moyens ». Cette exception importante au principe de l'obligation de résultat, principe qui est dans la logique du système du « produit en main », confère à ce contrat une nature juridique incertaine et ouvre la voie à de nombreuses possibilités de conflits dans l'application.

La complexité et l'hétérogénéité de la mission du constructeur dans le « produit en main » provoquent un autre type de problème. Comme le signalent de nombreux observateurs ou praticiens, l'objectif de réalisation matérielle de l'outil de production tendra à être privilégié par rapport à l'objectif de formation. On constatera par exemple dans la mise en œuvre de tels contrats un gonflement du budget d'équipement au détriment de celui de la formation. Le caractère global et forfaitaire du prix permet en effet d'opérer des transferts du second poste budgétaire au premier sous la pression, souvent, d'un client surtout soucieux d'obtenir l'équipement le plus sophistiqué ou le plus prestigieux. Par ailleurs, pour respecter les délais et obtenir la qualité de réalisation recherchée, le constructeur sera enclin à faire exécuter par son propre personnel le maximum d'opérations, en tenant à l'écart le personnel du client, alors qu'une des idées maîtresses du « produit en main » est de poursuivre la transmission des compétences par l'étroite association des personnels expatrié et local pendant les périodes du montage des installations et de la montée en production. La clause suivante, lue dans un contrat algérien, témoigne, par sa rédaction laborieuse, de la difficulté de concilier les différents objectifs contractuels : « Le constructeur est tenu de confier le maximum de tâches et de responsabilités à du personnel algérien, mais ne peut par là compromettre la réalisation de ses autres obligations, étant entendu qu'à la réception définitive, l'usine devra fonctionner avec un personnel exclusivement algérien » !

Une autre difficulté fondamentale que soulève le « produit en main » est *l'inadéquation du statut contractuel du constructeur par rapport à la nature de sa mission*.

Le constructeur est un prestataire de services et un fournisseur d'équipements (ou il coordonne les interventions d'un certain nombre de vendeurs de biens et de services). Il n'est pas un associé du maître d'ouvrage. Certes, le « produit en main » se rapproche à certains égards de la formulé de l'entreprise conjointe (longueur de la relation entre les parties, rôle du constructeur en matière de gestion, étendue des responsabilités de celui-ci), mais l'élément essentiel d'une telle entreprise, l'intéressement des deux partenaires aux

résultats économiques de l'activité (sous la forme du partage des bénéfices ou sous une autre forme), fait défaut. Or, pour remplir la mission qui lui est confiée, en particulier pour concevoir des formes de gestion et d'organisation industrielle, un type de formation du personnel qui soient adaptés au contexte local, le constructeur devrait présenter les qualités d'un entrepreneur au sens schumpétérien, manifester esprit d'initiative et sens de l'innovation. Le problème à cet égard n'est pas seulement l'absence d'implication durable du constructeur dans l'entreprise et donc l'insuffisance de sa motivation. Il y a aussi la rigidité du cadre contractuel, le fait que le cahier des charges définisse *a priori* les moyens à mettre en œuvre et les normes à atteindre, alors qu'une grande souplesse serait indispensable pour procéder aux adaptations et changements qui, au cours d'une réalisation s'échelonnant sur plusieurs années, s'avèreront progressivement nécessaires (18). Il y a encore la difficulté d'assurer au constructeur l'autorité qu'impliquent les vastes responsabilités qu'il assume dans l'exécution d'une mission complexe. Le maître de l'ouvrage et d'autres pouvoirs locaux auront inévitablement tendance, quelles que soient les clauses du contrat, à empiéter sur les prérogatives du constructeur ou à en entraver l'exercice. Par exemple, pour évoquer des situations qui se présentent réellement, le maître de l'ouvrage, imposant ses propres critères (qui relèveront souvent de la logique du clientélisme), écartera une partie du personnel retenu par le constructeur, alors même que celui-ci est contractuellement responsable de la sélection des cadres et travailleurs locaux ; le syndicat contestera la présence et le rôle d'un important personnel d'encadrement étranger pendant les longues périodes de gestion initiale et d'assistance technique ; des engins de chantier appartenant au constructeur seront réquisitionnés pour d'autres réalisations, etc.

Notons encore que le constructeur, assumant des responsabilités et des risques qui sont normalement ceux d'un entrepreneur alors qu'il n'est pas un véritable associé du maître d'ouvrage, cherchera à garantir ses intérêts en gonflant le prix du contrat, ce qui lui est d'autant plus facile que la formule de prix est globale et forfaitaire.

*La problématique algérienne du développement est marquée en même temps que par l'économisme par un certain « scientisme », en entendant par là la croyance en la possibilité de maîtriser le changement économique et social par une démarche pleinement rationnelle et méthodique. Prétendant mouler l'action dans un système*

(18) Il faut cependant observer que le cadre contractuel est moins rigide dans le « produit en main » que dans les contrats classiques. Des procédures de concertation

pour l'adaptation du document contractuel initial par l'adoption d'avenants sont en général prévues.

de règles et de normes définies *a priori*, le scientisme débouche sur une forme de « juridisme ». La démarche du « produit en main » illustre bien ces propositions.

Le dispositif juridique de ce contrat (que nous avons décrit de manière sommaire) est séduisant pour l'esprit. On peut y voir une tentative systématique et formellement rigoureuse pour parer aux nombreuses difficultés qui s'opposent à la réussite de la « greffe technologique » dans les contrats de réalisation d'ensembles industriels . Mais le problème est qu'il est impossible de traduire en dispositions contractuelles réellement contraignantes la mission complexe assignée au constructeur. Comme l'écrivent M. Salem et M.A. Sanson, les rédacteurs du « produit en main » se sont efforcés de « faire entrer dans le contrat ce qui est inexprimable dans le langage des obligations juridiques précises » (19). Ils ont dès lors été amenés à multiplier des « clauses-intentions » dont il sera très difficile d'apprécier l'application et qui risquent bien, faute de sanction possible, de rester lettre morte. Par exemple, la clause suivante : le constructeur « s'est engagé à réaliser la mission qui lui a été confiée et les développements qu'elle comporte conformément aux principes et objectifs d'industrialisation de l'Algérie ». Ou encore : « La conception retenue doit conférer à l'usine un *caractère cohérent et intégré*, assurer le *fonctionnement harmonieux* de l'ensemble des services de l'usine et permettre une *extension rationnelle* de celle-ci... » (c'est nous qui soulignons). D'autres clauses visent des objectifs plus concrets, mais sont rédigés en termes si imprécis que leur efficacité juridique ne paraît pas plus grande. Par exemple : « Le constructeur s'engage, dans le cadre de l'industrialisation de l'Algérie, à participer au développement de la sous-traitance en Algérie en liaison avec les activités de l'usine. » L'illusion juriste se manifeste donc dans le vain effort pour concevoir un contrat qui contraigne le constructeur à se comporter en bon entrepreneur et en acteur dynamique du processus de développement du pays client.

La vision économiste et rationaliste méconnaît ou sous-estime la *dimension sociale des problèmes de développement*. Elle appréhende la question des transferts de technologie comme une question essentiellement technique. Or, nous l'avons dit, la relation contractuelle à travers laquelle s'opère (dans le cadre où nous réfléchissons ici) le transfert de technologie se déploie dans un contexte social et politique qui conditionne souvent la réalisation de manière plus décisive que le comportement du constructeur.

(19) M. Salem, M.A. Sanson, *op. cit.*, p. 91.

D'autre part, l'intervention du constructeur ne peut pas simplement s'analyser comme une intervention de type technique, entièrement régie par un dispositif organisationnel et juridique, car la mise en œuvre d'un contrat d'équipement industriel implique (surtout si la formule est celle du « produit en main ») un rapport social intense et prolongé entre les partenaires. On peut mettre en lumière certaines implications de ce fonctionnement de la relation contractuelle comme relation sociale en revenant à la question de la formation professionnelle. Dans le système du « produit en main », la démarche suivie à cet égard consiste notamment à encadrer le personnel local par un important personnel du constructeur (à certains postes, l'encadrement se fera selon la formule « un homme — un homme »). Dans la pratique, pour des raisons tenant à la position sociale des différents partenaires et à la nature des relations qu'ils nouent, la longue cohabitation des personnels des deux parties sur le site du projet industriel ne semble pas avoir les vertus pédagogiques escomptées. La présence du personnel étranger renforce la tendance des ingénieurs et techniciens algériens (tendance souvent constatée par des observateurs) à s'orienter vers les activités de gestion et d'administration en se détournant des tâches directement liées à la production et exigeant le plus de savoir-faire. Autre point, cette présence paraît être un enjeu de conflits entre hauts responsables et cadres moyens nationaux, les premiers étant enclins, pour consolider leur pouvoir, à utiliser les services d'expatriés qui ne sont pas en position de les contester ou de les concurrencer, les seconds adoptant au contraire volontiers une attitude très critique à l'égard d'une politique de recours à l'assistance technique. On peut souligner encore que le personnel du constructeur aura rarement la formation et les motivations nécessaires pour développer, dans un environnement culturel qui ne lui est pas familier, une relation de travail de type pédagogique avec ses partenaires algériens.

Un autre genre de critique est adressé à la vision « technocratique » algérienne. Selon un point de vue courant, la mission confiée au constructeur dans les contrats de type « produit en main » lui permettrait de faire prévaloir, à l'occasion de décisions techniques ou économiques ayant des implications sociales générales, des solutions conformes à sa propre logique de fonctionnement qui est une « logique capitaliste ». Mais cette critique apparaît abstraite, théorique. En fait, le problème est surtout que le cadre contractuel du « produit en main » n'est pas favorable à l'invention d'un schéma productif adapté au contexte local. La globalisation des contrats de réalisation industrielle favorise chez le maître d'ouvrage la tendance à adopter de manière mimétique des modèles technologiques et des formes d'organisation et de gestion étrangers. Le constructeur, du fait de son statut contractuel et de sa position dans le pays ache-

teur, est peu enclin à rechercher, et mal armé pour concevoir, des formules appropriées à l'environnement local et conformes aux orientations idéologico-politiques de son partenaire.

Le régime du président Boumediène a cherché à construire une économie indépendante, autocentrée, par le moyen d'une démarche extravertie. Il faudrait un autre article pour montrer que cette politique a abouti, dans une large mesure, à un échec : du fait de progrès peu concluants sur la voie de l'autonomie technologique, de la faible productivité des nouvelles installations industrielles, du développement très inégal des secteurs de production, de la crise profonde de l'agriculture, la dépendance du pays s'est reproduite et aggravée au cours des années soixante-dix.

L'analyse du « produit en main » permet de bien mettre en lumière les caractéristiques de la politique qui a été suivie et de montrer l'illusion fondamentale sur laquelle elle reposait, l'illusion selon laquelle on pourrait « acheter le développement ».

Pour expliquer que les responsables algériens aient succombé à une telle illusion (qui peut paraître étrangement naïve), il faut bien voir que la croyance en la toute-puissance de l'argent n'est dans ce contexte qu'une expression de la croyance en la toute-puissance d'un État disposant d'importantes ressources financières. L'idéologie du régime Boumediène est celle d'un pouvoir d'État qui, doté d'un projet politique (dont la caractéristique centrale est le nationalisme) et appliquant une certaine stratégie (axée sur la démarche des « industries industrialisantes »), croit pouvoir, en mobilisant ses moyens financiers, plier à sa volonté les agents économiques particuliers, tant étrangers que nationaux, en imposant à leur action un cadre institutionnel et juridique contraignant. Dans le cas des relations avec les firmes étrangères, cette problématique conduit à un effort vain et paradoxal pour obtenir de ces firmes qu'elles se comportent en agents responsables et dynamiques du développement national de leur partenaire.