

10^me SEANCE 12 AVRIL 1963

LE ROLE ET LES METHODES D'UN OFFICE PUBLIC D'INDUSTRIALISATION

par M. TIANO

*Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université d'Alger*

Un bref rappel des conclusions de la réunion précédente permettra de situer le problème :

- les priorités doivent être déterminées en fonction de la mise en valeur des produits existants (pétrochimie par exemple) ;
- les comportements spontanés des entreprises sont nocifs
- les capitaux privés étrangers risquent de ne pas venir spontanément ;
- il faut distinguer la nature juridique et le comportement des entreprises.

Quatre types d'action sont possibles :

- 1.) Attirer les capitaux privés par des mesures d'ordre général (code des investissements).
- 2.) Réglementer le comportement des entreprises privées par la loi (sans transformer leur nature juridique).
- 3.) la participation.
- 4.) Lancer de nouvelles entreprises (par l'Etat seul, ou avec la participation de capitaux privés).

Ce dernier point sera étudié aujourd'hui sous deux angles de vue :

- les méthodes à employer.
- l'attribution des compétences.

I. — Partage des responsabilités entre les différents organismes s'occupant d'industrialisation.

Ces organismes sont :

- La direction générale du Plan et des Etudes économiques ;
- Le ministère de l'Industrialisation ;
- Le B.E.R.I.M.
- La future Caisse algérienne de Développement.

Les tâches qu'ils ont à se répartir sont les suivantes :

- conception ;
- exécution ;
- contrôle de la gestion.

Elles sont toutes les trois complexes :

- a) **La conception** : Cette tâche comprend l'étude des débouchés, de l'emploi, des crédits, etc, c'est-à-dire l'insertion du projet

sous tous ses aspects (économiques, financiers, techniques) dans l'ensemble de l'économie. Elle comporte aussi un aspect de négociation avec les éventuels co-participants, avec les fournisseurs non seulement de matériels, mais aussi de techniques et d'idées. Cette tâche comprend encore des aspects technologiques. Elle aboutit donc à l'établissement :

- d'un schéma préalable s'insérant dans l'économie nationale ;
 - d'un avant-projet ;
 - d'un projet.
- b) **L'exécution** : Sous deux aspects :
- la surveillance des entrepreneurs ;
 - la conclusion des marchés associant l'industrie nationale.
- c) **Le contrôle de la gestion** : Sous les aspects :
- De la coordination avec les autres ministères (en ce qui concerne les avantages consentis aux entreprises par exemple) ;
 - financier et techniques.

L'Etat doit accomplir sa tâche avec le maximum d'efficacité et d'économie. L'efficacité exige une action cohérente, évitant de faire intervenir plusieurs fois le même organisme. L'économie interdit la multiplication des états-majors d'ingénieurs dans chaque service.

Le schéma suivant est proposé pour l'attribution des compétences aux divers services :

a) **En ce qui concerne la conception**, il distingue trois phases

1.) **Donner un contenu précis au plan de développement**

industriel général.

Les projets retenus par le plan ont besoin d'être précisés dans la nature et le montant de la production de chaque unité, dans la localisation géographique, dans les produits que le projet utilisera (nationaux ou importés). Cela exige la coordination de plusieurs organismes :

- le Plan ;
- Le ministère de l'Industrialisation ;
- d'autres ministères (utilisateurs, par exemple l'Agriculture pour la construction de tracteurs).

Cette première phase ne peut donc être confiée à un seul organisme, mais doit appartenir à une commission interministérielle, la Commission Permanente de Coordination et de Développement Industriel, qui aura à approuver l'étude du projet d'une unité industrielle. Son action aboutira à l'établissement du schéma préalable.

2.) **Ce schéma doit être transformé en avant-projet.**

(C'est-à-dire à un document susceptible d'être soumis éventuellement à une maison d'engineering). Les études portent sur les combinaisons techniques optima, les coûts, le planing de réalisation. Alors que l'option relève de la première phase (choix de

l'énergie par exemple) les moyens de réalisation sont déterminés au cours de la seconde (les procédés de réduction du minerai de fer par exemple).

Cette phase est à confier au ministère de l'Industrialisation (nous laissons en suspens le problème de l'association du BERIM à la direction de l'Industrialisation). Cet avant-projet doit être ensuite soumis à la section industrielle du Plan, pour qu'elle en apprécie la comptabilité avec les autres projets et les autres secteurs.

3.) **La transformation de l'avant-projet** pouvant être soumis aux fournisseurs partiels appartient au BERIM.

b) **En ce qui concerne l'exécution :**

Le choix des fournisseurs et l'établissement de relations avec eux pourraient être confiés au BERIM.

c) **En ce qui concerne le contrôle de la gestion :**

Il s'agit :

- du contrôle du comportement des entreprises ;
- du contrôle financier ;
- de l'assistance de gestion, technique, (comptabilité).
- liaison avec les autres administrations ou établissements publics ;

Ce contrôle pourrait être confié :

- à la Direction de l'Industrialisation ;
- au BERIM ;
- à la Caisse Algérienne de Développement.

Mais quelle que soit la solution choisie, elle devra éviter de renouveler les erreurs de l'administration marocaine, qui avait confié cette tâche à un organisme en marge du reste de l'administration, le BEPI, qui n'était pas contrôlé par les ministères ni par le Plan, et était de plus sans prise directe sur l'administration : il s'engageait sans pouvoir faire tenir ses engagements par les autres administrations.

II. — METHODES D'ACTION

Supposons résolu le problème de l'attribution des compétences. Il reste à déterminer les méthodes d'action, et cela à trois niveaux :

- pour les études préalables ;
- pour les contrats ;
- pour l'assistance de gestion.

1.) **Au niveau des études préalables**, trois méthodes d'études d'un projet industriel peuvent être envisagées :

- confier l'étude à un Bureau National d'Etudes.
- la remettre à un bureau d'engineering étranger agissant pour le compte de l'Etat algérien ;
- la remettre à des bureaux d'engineering pour le compte d'éventuels fournisseurs de l'Etat algérien.

Ce choix se pose aux trois différentes phases envisagées :

Pour la première et la troisième, (le schéma général et le projet) la solution est évidente :

— pour la première, ce ne peut-être que l'administration nationale et cela est à la fois possible (car un personnel nombreux n'est pas nécessaire, il suffit de quelques hommes d'expérience) et nécessaire, car cette tâche ne peut être confiée à un corps étranger.

— la troisième est réalisable par un fournisseur partiel, (elle fait l'objet d'un appel d'offres).

Elle est donc le fait des constructeurs eux-mêmes.

— la seconde phase, celle de l'avant-projet, peut être organisée selon différentes formules :

— le Bureau National d'Etudes représente la méthode la plus intéressante théoriquement, mais est-elle techniquement possible? Cette tâche en effet exige une expérience technologique poussée et spécialisée.

— la maison d'engineering est la formule la plus facile, mais elle est mauvaise :

— elle est coûteuse (le BEPI a dépensé, du 1^{er} janvier 1961 au 1^{er} juillet 1962, 760 millions d'honoraires pour ces maisons, sans recevoir aucun avant-projet).

— la valeur de ces maisons est souvent contestable, et elles sont partiales, car, liées à des groupes industriels fournisseurs : elles déclarent donc toujours les projets réalisables... De plus, leurs ingénieurs sont des étrangers, plus ou moins soumis à l'influence de leur pays. Enfin, leur collaboration étant épisodique, elles n'ont pas archives et ne forment pas de cadres nationaux.

— le pré-appel d'offres représente la formule à utiliser si la première n'est pas possible. A partir du schéma préalable, l'Etat s'adresse à un certain nombre de grandes maisons spécialisées dans la production du matériel en question et leur demande d'établir gratuitement l'avant-projet.

Mais ce travail étant important, la formule ne peut réussir qu'à la condition que la règle de l'appel d'offres soit réellement suivie, garantissant aux entrepreneurs que le meilleur projet l'emportera.

2.) Au niveau des contrats

Deux règles s'imposent :

a) faire jouer la concurrence, non seulement au niveau des réalisations partielles, mais de l'ensemble des projets, et en faisant appel non à telle ou telle nation, mais à toutes : mettre dès l'établissement du schéma, l'avant-projet en concurrence.

b) la règle de publicité est impérative.

La corruption constitue un grand danger, et non seulement la

corruption, mais le reproche de la corruption. Les règles de publicité doivent être précises, les raisons du choix publiées (les groupes industriels les connaissent de toute façon, alors qu'en général le public l'ignore).

Doivent donc être observées :

- la procédure de l'appel d'offres ;
- la règle de publicité ;
- l'attribution stricte des compétences.

3.) Au niveau de l'assistance et du contrôle de la gestion.

La gestion devant s'effectuer sur la base d'obligations réciproques à respecter, implique de la part de l'Etat contrôle et assistance.

a) le contrôle peut être assuré :

- par de moyens de droit commun (par des administrateurs) ;
- par d'autres moyens, tels que la création d'organismes de contrôle spécifiques (organismes paritaires). Le BERIM doit jouer un rôle de centre de dispersion des ingénieurs, qui deviennent ainsi une garantie du comportement des entreprises.

b) l'assistance (pour la comptabilité et la gestion financière) doit être obligatoire.

Les organismes chargés de ce contrôle et de cette assistance doivent obtenir de l'Etat un droit de veto sur les marchés publics passés sur les produits en question et un droit de regard sur l'agrément donné aux entreprises, afin d'en éviter la comptabilité. Ils doivent de même, pour assurer les débouchés extérieurs et éviter les importations disposer d'un droit de veto sur les accords commerciaux passés avec l'étranger, et d'un droit de regard dans le domaine des contingents.

DEBATS :

La discussion aborda les deux questions suivantes :

- attributions des compétences ;
- méthodes des marchés.

1.) Attribution des compétences

On insista sur la distinction nécessaire entre les différentes phases de l'élaboration d'un projet, justifiant l'intervention des divers services administratifs intéressés, et on précisa notamment le rôle actuel du BERIM. Alors que les industries déjà existantes intéressent la direction de l'Industrialisation, la tâche principale du BERIM est d'industrialisation - études et réalisations (sous le contrôle de l'administration) et non pas de contrôle des industries.

2.) Méthodes des marchés

Deux hypothèses peuvent se présenter :

- l'Etat prend l'initiative de créer une unité industrielle. II

peut alors pratiquer l'appel d'offres, qu'il ait à faire à des entreprises privées ou même à des Etats étrangers, et appliquer le principe de la publicité.

— Mais dans l'état actuel des choses, l'Etat doit souvent se borner à enregistrer les offres qui lui sont présentées, se contentant d'harmoniser dans la mesure du possible les offres et les priorités objectives. La publicité ne peut donc intervenir qu'à un certain moment, risquant autrement d'entraîner l'intervention de groupes concurrents ou d'obliger le gouvernement à remettre en cause une décision.

Il est cependant certain qu'il y a tout intérêt à élargir l'audience en faisant jouer la concurrence.
