

ENJEUX ET IMPACTS DU PROCESSUS D'ADHESION DE L'ALGERIE A L'OMC*

Philippe BARBET, Saïd SOUAM, Fatiha TALAHITE¹

Résumé

Le processus d'accession de l'Algérie à l'OMC, qui a débuté en 1987 dans le cadre du GATT, est de loin le plus long parmi les négociations en cours. Malgré ce délai, un certain nombre de problèmes importants doivent encore être réglés pour aboutir à un accord. Le passage du GATT à l'OMC a sans doute rendu la négociation plus complexe dans la mesure où les exigences de l'OMC en matière d'ouverture portent sur un nombre plus important d'activités productives que celles du GATT, et notamment sur les services. Mais plus fondamentalement, la structure particulière de son économie et de son commerce extérieur ne prédisposait pas l'Algérie à solliciter prématurément son adhésion au GATT. Cette démarche volontariste, motivée à l'origine par une profonde volonté de réforme et de changement structurel, a subi ensuite les vicissitudes et la trajectoire heurtée des réformes économiques et de la transition. Cependant, si la longueur du processus peut s'expliquer par la difficulté pour les autorités algériennes à trouver un consensus sur la nécessité de cette adhésion, un autre aspect de la question est celui de l'intérêt pour l'Algérie d'entrer à l'OMC. Il appelle une étude des impacts attendus, tant au plan économique qu'institutionnel. Ce papier traite le premier aspect par une lecture en termes d'économie politique du processus d'adhésion. Il examine également les enjeux de l'accession de l'Algérie à l'OMC dans certains secteurs clé.

Mots-clé : Algérie – OMC – transition – réformes - politique industrielle – institutions

الملخص

بدأت سيرورة انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة منذ سنة 1987 وذلك في إطار اتفاقيات الجات. وتعد هي الأطول بالمقارنة مع البلدان التي تتفاوض حاليا من أجل الانضمام للمنظمة العالمية للتجارة، والتي حققت تقدما في اتجاه هذا الانضمام. وعلى الرغم من هذه المدة التي استغرقتها المفاوضات، فإن الأمر يتطلب ضرورة حل بعض المسائل المهمة للوصول إلى اتفاق بين الجزائر والمنظمة العالمية للتجارة.

إن الانتقال من الجات إلى المنظمة العالمية للتجارة قد جعل مفاوضات الانضمام أكثر تعقيدا نظرا لأن شروط الانضمام في ظل OMC الخاصة بالتحريك التجاري تتعلق بعدد أكبر من النشاطات الانتاجية مقارنة بالجات، وخاصة فيما يتعلق بقطاع الخدمات. ومن بين العوامل

* Communication présentée à la journée d'étude internationale : « Regards croisés sur l'accession de l'Algérie à l'OMC », Laboratoire Grand Maghreb : Economie et Société, Université Mentouri, Constantine, Faculté des sciences économiques et sciences de gestion, le 22 Novembre 2008.

¹ Fatiha TALAHITE : Chercheur CNRS (CEPN). Philippe BARBET, Saïd SOUAM : Professeurs Université Paris 13 (CEPN).

الأخرى التي أدت إلى عدم انضمام الجزائر سابقا للجات هي طبيعة الهيكل الاقتصادي الجزائري. أما اليوم فإن إرادة الانضمام نابعة من إرادة السلطات العمومية في القيام بإصلاحات هدفها تغيير الهيكل الاقتصادي الوطني، لكن هذه الإصلاحات لم تكتمل بعد من أجل تخطي هذه المرحلة الانتقالية نحو اقتصاد السوق.

وإذا كان طول مدة انضمام الجزائر يفسر بالصعوبات التي واجهتها السلطات الجزائرية في إيجاد إجماع حول ضرورة الانضمام، فإن البعد الثاني لهذه المسألة يتعلق بمعرفة مدى مصلحة الجزائر من الدخول لـ OMC الأمر الذي يستدعي دراسة الآثار المنتظرة على المستوى الاقتصادي والمؤسسي.

سنتناول في هذا المقال البعد الأول من خلال قراءة في الاقتصاد السياسي لمسار الانضمام، ثم نناقش رهانات انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة وانعكاساتها على بعض القطاعات الاقتصادية المفتاحية.

Introduction

Toute demande d'adhésion à l'OMC découle d'une décision souveraine des autorités du pays candidat. Cette démarche suppose que le gouvernement de ce pays estime que les avantages potentiels qui découleront de l'adhésion en termes d'accès aux marchés des partenaires seront supérieurs aux pertes potentielles dues à l'ouverture réciproque de son marché intérieur. Une phase plus ou moins longue de négociation permet à chaque candidat ainsi qu'aux membres de l'OMC de s'assurer que cette adhésion sera mutuellement bénéfique. Pendant cette période, ce pays bénéficie du statut d'observateur auprès de l'OMC.

L'Algérie a déposé sa demande d'adhésion (à l'époque au GATT) en juin 1987 et 21 ans plus tard elle n'est toujours pas entrée à l'OMC. La longueur de la négociation est exceptionnelle et peut s'expliquer d'une part par des contraintes internes et d'autre part par la difficulté des négociateurs à reconnaître le caractère mutuellement bénéfique de l'adhésion. En effet, le processus d'adhésion oblige le pays candidat à mettre en conformité un certain nombre de règles et de comportements avec ceux des pays membres de l'OMC, il est donc d'autant plus long et difficile que l'écart est important.

Du côté des autorités algériennes, un consensus semble avoir été obtenu sur la nécessité de cette adhésion. Cependant, la question de l'intérêt pour l'Algérie d'entrer à l'OMC reste encore posée, du point de vue des impacts tant économiques qu'institutionnels.

Dans une première partie (1), nous présentons les principes de base du mécanisme d'accession à l'OMC (1-1) et la situation de l'économie algérienne lors de la première demande d'adhésion au GATT en 1987 (1-2). Dans un second temps (2), nous nous centrons sur les grandes étapes du processus d'adhésion (2-1), la situation de l'économie algérienne durant ces phases (2-2) et les principaux dossiers encore en débat dans la négociation en cours (2-3).

1 – Conditions de l'adhésion et dynamique de l'économie algérienne

Les conditions de l'adhésion à l'OMC sont communes à l'ensemble des pays candidats et reposent sur une vision libérale de la régulation des économies. Au début de la négociation, les systèmes économiques des pays adhérents sont plus ou moins éloignés du «modèle» proposé par l'OMC. La convergence qui doit permettre l'adhésion est donc plus ou moins longue selon les pays. Nous présentons dans un premier temps les principales règles communes aux pays membres de l'OMC et dans un second temps les évolutions marquantes de l'économie algérienne depuis la demande d'adhésion en 1987.

1-1- Les principes de base de l'accession à l'OMC

Les principes de base de l'OMC sont fortement influencés par une vision libérale des échanges internationaux et au-delà, des modalités de régulation de l'économie. Il faut toutefois tempérer cette vision en constatant que l'OMC recherche plus des règles «loyales» dans le domaine des échanges qu'un véritable «libre échange». Cela se traduit, notamment pour les pays en développement, par la possibilité de garder des protections sous certaines conditions et de ne pas libéraliser tous les secteurs de leur économie. Les principes et règles essentiels de l'OMC sont les suivants :

Le principe de non discrimination ou la «clause de la nation la plus favorisée » (NPF)

Ce principe qui oblige à généraliser à tous les membres un avantage donné à l'un d'eux, est la pierre angulaire de l'OMC. Il est pratiquement incontournable dans l'accord sur le commerce de marchandises (GATT) mais est moins rigoureux pour ce qui concerne les deux autres grands accords de l'OMC : celui sur le commerce des services (GATS) et celui

sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC). En outre, ce principe fondateur est tempéré par des exceptions notables. Le premier concerne la possibilité de construire des zones de préférences commerciales (comme l'Union Européenne) qui sont intrinsèquement discriminatoires. La seconde concerne les pays en développement dont les produits et services peuvent bénéficier d'un accès plus facile aux marchés des pays développés sans réciprocité.

Le principe du traitement national

Le principe du traitement national stipule que les produits, services, droits et marques relevant de la propriété intellectuelle sont traités de manière équivalente à partir du moment où ils sont sur le sol national, qu'ils soient importés ou produits sur place.

Le principe de libéralisation progressive des échanges

Les pays s'engagent à réduire les barrières tarifaires et non tarifaires de manière progressive et les pays en développement bénéficient de délais plus longs.

Les principes de prévisibilité et transparence des mesures commerciales

Les évolutions des mesures commerciales doivent être annoncées afin que les acteurs puissent les anticiper. La législation doit être clairement lisible (transparente) pour l'ensemble des intervenants sur les marchés du pays. Les droits de douanes négociés ne peuvent pas être modifiés à la hausse (principe de consolidation). Enfin, la politique commerciale des pays membres fait l'objet d'un examen régulier de la part de l'OMC.

L'encouragement au développement des réformes économiques

Les pays en développement et en transition, qui sont majoritaires en nombre à l'OMC, bénéficient de délais pour mettre en oeuvre les réformes allant vers l'ouverture de leurs marchés. Rappelons que l'OMC ne définit pas elle-même les notions de «pays développé» ou de «pays en développement». Ce sont les pays eux-mêmes qui se classent dans une des catégories (ce classement peut d'ailleurs être contesté par les autres partenaires). Les principaux avantages de «l'auto classement» en «pays en développement» sont de pouvoir bénéficier de périodes plus longues pour l'ajustement et de pouvoir recevoir une aide technique. Les réformes sont généralement mises en place de manière autonome pendant la période de la négociation. Les pays les moins avancés (PMA) sont,

pour l'OMC, les 50 pays désignés comme tels par la CNUCED. Ils bénéficient d'une attention particulière et d'un assouplissement particulier des règles applicables aux pays en développement.

1-2 Situation de l'économie algérienne en 1987 lors de la première demande d'adhésion au GATT

En 1987, année de la première demande d'adhésion déposée par l'Algérie au GATT, l'économie connaît une grave crise, provoquée par la chute du prix des hydrocarbures conjuguée à la baisse du dollar US. Les exportations baissent de 55,5% en valeur entre 1984 et 1987. A leur suite, et sous le coup de mesures d'austérité, les importations diminuent également de 54%.

Les analyses qui sont faites alors de cette crise au sein des équipes dirigeantes apportent un éclairage sur les objectifs ainsi que sur l'ensemble de la démarche d'adhésion au GATT puis à l'OMC. Plus précisément, l'existence de plusieurs tendances parmi les décideurs permet de comprendre les ambiguïtés de cette démarche. On distingue notamment deux courants - qualifiés communément d'« industrialiste » et de « financier » - présentant une certaine permanence dans les débats et les controverses qui ont accompagné l'expérience économique de l'Algérie indépendante. Le premier met la priorité sur l'investissement industriel et le transfert de technologie pour accélérer le développement et tend à négliger les autres dimensions, notamment les contraintes monétaires et financières, mais aussi les règles et le droit. S'appuyant largement sur l'intervention de l'État, il a le vent en poupe lorsque les prix du pétrole et du gaz sont élevés et que la contrainte financière externe et interne est lâche. L'autre tendance met l'accent sur la nécessité de respecter les équilibres financiers internes et externes, tant au niveau macro que micro économique, et, de manière générale, les règles de fonctionnement de l'économie². Pour le premier, la crise est la conséquence du renoncement aux investissements industriels et gaziers du début des années 1980 (plan Valhyd), tandis que pour le second, les chocs externes n'ont fait que révéler la faillite globale du système.

² A ce stade, nous ne faisons pas référence à des doctrines élaborées, mais essayons, dans une première approximation, de rendre compte d'une polarisation observée dans le débat sur l'économie algérienne.

Au-delà de l'analyse de la crise, c'est la planification centralisée qui est remise en cause. Le choc est si fort et ses effets d'une telle ampleur que la planification à moyen et long termes perd son sens. Le deuxième plan quinquennal (1985-89) est abandonné : ses objectifs ne correspondent plus à la conjoncture et, dans un environnement opaque, le planificateur est incapable de les réajuster. Ainsi, à la faveur de la crise, la planification centralisée perd sa crédibilité et c'est l'alternative du marché régulateur qui tend progressivement à s'imposer. L'idée que les chocs pétroliers n'ont fait qu'accélérer une grave crise structurelle dont la sortie appelle de profondes réformes économiques commence à faire son chemin.

Concrètement, deux attitudes sont adoptées par les autorités face à la crise :

- Dans un premier temps, le gouvernement veut croire que cette situation est passagère et que le prix des hydrocarbures va remonter. Progressivement, toute l'économie est paralysée. Les importations, en effet, sont vitales, tant pour le secteur industriel (intrants, biens d'équipement) que pour assurer l'approvisionnement en biens alimentaires de base, médicaments et autres biens de première nécessité. Sous la menace d'une explosion sociale, le pays doit s'endetter pour maintenir les importations des biens dits « stratégiques ». Ainsi, le système économique mis en place au prix de coûteux programmes d'investissements s'avère rigide, peu résistant aux chocs externes auxquels il est particulièrement exposé, du fait de sa dépendance vis-à-vis du commerce extérieur (importations et exportations).

- La deuxième réponse à la crise vient de la Présidence de la République qui, face à la carence du parti et de l'administration, constitue en son sein des groupes de travail qu'elle charge d'élaborer un projet global pour juguler la crise. De cette initiative naît le courant que l'on a appelé des « réformateurs » (*cf.* encadré 1). De février 1986 à juillet 1987, ces experts – économistes, juristes, sociologues, gestionnaires, spécialistes de la finance, de la sécurité, de la santé, de l'éducation, etc. - mettent au point un ensemble de projets de réforme de structure dans tous les domaines économiques et sociaux.

Encadré 1

Le projet de réforme économique (1986-1991)

De nombreux observateurs ont souligné le caractère global et la cohérence de ce projet qui ambitionne de refonder l'ensemble des institutions économiques du pays. Comme l'a écrit George Corm (1993) : « La réforme algérienne n'a pas été faite de touches successives et aménagements progressifs, sous le coup de la pression de bailleurs des fonds extérieurs exercée à l'occasion des rééchelonnements successifs de la dette extérieure³. (...) Elle a été le fruit d'une équipe relativement homogène, ayant travaillé hors de tout mécanisme officiel ou bureaucratique dépendant d'un organisme administratif ». Pour mettre fin à la bureaucratie qui paralyse l'économie, il n'est plus question de recourir aux directives administratives. Il s'agit de mettre en place les instruments nécessaires et les règles du jeu, afin que chaque acteur puisse jouer son rôle dans la nouvelle dynamique : aux entreprises de réaliser leur propre redéploiement industriel, aux banques d'apprendre à financer, aux partenaires sociaux de négocier les salaires. « Seules les missions de type stratégique pour le compte de l'État ou les contraintes de service public peuvent donner lieu à subvention, le reste des activités doit se dérouler dans la *commercialité*, c'est-à-dire soumis à la régulation par le marché ». L'action se situe d'abord au niveau législatif. La réforme ne vise pas le démantèlement du secteur public productif, mais son insertion dans une économie de marché où la monnaie et la gestion monétaire reprennent tous leurs droits.

La réforme s'inspire de celles menées alors dans certains pays de l'Est, notamment la Hongrie (Kornaï, 1990), mais aussi de l'expérience des entreprises nationalisées dans la France des trente glorieuses, qui évoluaient dans un environnement de marché largement encadré par l'Etat, avant d'être progressivement et partiellement privatisées. Il faut rappeler que lorsque la réforme algérienne a été conçue, le mur de Berlin n'était pas encore tombé. Cela se produira précisément lorsque les réformateurs seront au gouvernement. Pensée à l'origine comme une ouverture progressive et un assouplissement dans le cadre du système existant, elle devra alors être adaptée à la nouvelle donne.

Le public n'entendra parler de ce projet qu'en juillet 1987. Les premières lois sont adoptées en janvier 1988. Elles touchent d'abord l'agriculture - avec une redistribution des terres nationalisées par la révolution agraire qui a d'ailleurs très rapidement des effets positifs en terme de production agricole - puis les entreprises publiques économiques (EPE), avec la loi sur l'autonomie de l'entreprise. La transformation du capital de ces entreprises en titres de participation gérés par des fonds de participation publics est une étape vers leur ouverture à des actionnaires privés, nationaux ou étrangers, mais il n'est pas encore clairement question de privatisations. Ces réformes se heurtent alors à de fortes résistances. Il faudra attendre la mi-1989, après les bouleversements politiques qui ont

³ C'est par contre ce schéma qui prévaudra par la suite, lorsque les réformateurs quitteront le gouvernement.

suivi les émeutes d'octobre 1988 – fin du régime du parti unique, nouvelle constitution consacrant les libertés fondamentales (liberté politique, liberté d'entreprendre, liberté d'opinion et de la presse, liberté syndicale) - pour voir les réformateurs au gouvernement.

Clairement orienté vers la recherche d'une insertion active dans l'économie internationale, le projet de réforme annonçait, parmi les premières mesures à mettre en place, la suppression du monopole de l'État sur le commerce extérieur. En fait, il s'agissait de lever les entraves au libre commerce, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays. Le dépôt d'une demande d'adhésion au GATT dès 1987 témoigne d'une volonté précoce de rupture avec le système économique existant. Elle s'inscrivait dans la perspective d'un processus qui était encore à l'état de projet, puisque les premières mesures ne seront prises qu'en 1988. On peut supposer que l'objectif était alors d'acquiescer la confiance et le soutien des institutions internationales pour les réformes qui se préparaient. C'était donc un signal. Un deuxième objectif était, par l'impulsion externe qu'aurait représenté l'accession au GATT, d'accélérer le processus de réforme, conçu comme le rétablissement de la concurrence et, plus globalement, des mécanismes de marché, dans l'économie.

L'adhésion au GATT allait dans le sens d'une réforme visant l'intégration de l'économie algérienne à l'économie internationale, par la promotion et la diversification des exportations. Cependant, l'Algérie étant mono-exportatrice d'hydrocarbures, l'enjeu ne se situait pas, du moins pas encore, au niveau des exportations, mais plutôt de l'ouverture du marché domestique algérien à la concurrence (voir encadré 2). Il faut cependant rappeler que le GATT ne portait que sur le commerce de biens (textile et produits agricoles en étaient exclus), qu'il n'y avait pas d'accord sur les services ni sur les droits de propriété intellectuelle et que le secteur de l'énergie n'était pas inclus. Aussi, la contrainte que représentait l'adhésion n'avait-elle aucune commune mesure avec celle de l'OMC aujourd'hui. Notamment, il n'y avait pas une telle pression sur les institutions et les règles internes des pays, ce qui laissait une large autonomie pour réaliser les réformes. Cette marge de manœuvre n'existe | pratiquement plus aujourd'hui (Benaroya et Cling, 2002).

Encadré 2

L'économie algérienne en 1987, une économie 'ouverte' ?

Lors de la première demande d'accession au GATT, l'économie algérienne n'était pas à proprement parler une « économie ouverte », même si elle avait paradoxalement un taux d'ouverture élevé. Car le concept d'*économie ouverte* (par opposition à *économie fermée*), utilisé pour construire un modèle hypothétique d'échange en théorie du commerce international, ne définit pas seulement une économie qui commerce avec l'extérieur, mais une économie dans laquelle ces échanges sont libres et se réalisent sous certaines hypothèses, qui sont celles d'un univers concurrentiel. Or dans le cas de l'Algérie de 1987, le commerce extérieur est un monopole d'État et les importations comme les exportations sont *a priori* interdites aux agents économiques privés - sauf dérogation à la discrétion de l'administration - tandis que pour les opérateurs publics, elles sont soumises à autorisation (AGI⁴) et gérées de manière planifiée et centralisée. Cette remarque est importante si on se souvient qu'à l'origine, le modèle algérien de développement visait l'autosuffisance, à travers l'objectif de rupture avec le marché mondial capitaliste. Du moins telle en était la philosophie. C'est d'ailleurs sur cette base doctrinale que toute l'économie, et pas seulement son marché extérieur, a été organisée, de manière à fonctionner en autarcie : les entreprises ne devaient produire que pour le marché domestique, et si elles étaient amenées à importer des biens d'équipement et autres intrants, cela était considéré comme transitoire, en attendant de pouvoir les produire sur place. Le résultat est que, alors que les exportations hors hydrocarbures étaient entravées, la politique d'industrialisation à outrance a provoqué un boom des importations d'intrants industriels. Par ailleurs, avec l'expansion des revenus pétroliers, et sous la pression démographique et sociale - notamment des classes moyennes en ascension - la gamme des produits importés s'est progressivement élargie et leur quantité a augmenté, notamment pour les biens de consommation correspondant aux nouveaux modes de vie urbains. Mais tous ces déséquilibres étaient masqués par l'abondance des revenus pétroliers. Ainsi, dans le cas de l'économie algérienne, le taux d'ouverture élevé est surtout le symptôme d'une extraversion de l'économie⁵. Cette situation, qui est à l'opposé de l'objectif que s'étaient fixé à l'origine les promoteurs du modèle algérien de développement, est d'abord le résultat de l'échec d'un modèle et d'une politique, dont il va bien falloir prendre acte.

Mais c'est surtout le fort contenu juridique des réformes, visant la mise en conformité des règles et des institutions avec les normes du marché, qui justifie la demande d'adhésion au GATT. Elle participe en effet de cette démarche qui consiste à ne plus intervenir directement sur l'économie mais à mettre en place les règles du jeu qui doivent permettre

⁴ Autorisation Générale d'Importation.

⁵ Le taux d'ouverture, s'il permet d'approcher le degré d'exposition de l'économie aux échanges extérieurs - et donc aux chocs externes - n'est pas un bon indicateur de l'intégration internationale de l'économie. Un meilleur indicateur du commerce extérieur est le rapport de la valeur ajoutée des exportations au PIB, qui permet d'évaluer l'impact du commerce extérieur sur la croissance.

une autorégulation du système. Sauf que la mise en place des règles nécessitait elle-même un dispositif légitime. Les réformateurs, impuissants à faire passer et surtout à faire appliquer leur réforme, ont besoin d'un changement politique.

2- Les étapes et les dossiers sensibles

L'exceptionnelle longueur du processus d'adhésion de l'Algérie à l'OMC s'explique en partie par un engagement initial à une date particulière pour l'OMC (alors le GATT) puisqu'elle coïncide avec le dernier round du GATT avant la création de l'OMC en 1995. La période 1986-1995 n'était pas très favorable à l'adhésion de nouveaux membres qui étaient tentés d'attendre de mieux connaître les règles de l'OMC. Nous présentons dans un premier temps (2-1) la mécanique permettant l'adhésion à l'OMC et la situation de l'Algérie dans ce processus, puis, dans un second temps (2-2), l'évolution de l'économie algérienne aux grandes étapes du processus d'adhésion. Dans un troisième temps (2-3), nous centrons l'analyse sur les dossiers sensibles et les secteurs qui font l'objet des discussions les plus animées entre l'OMC et l'Algérie.

2-1 Les étapes de la procédure d'adhésion de l'Algérie

Après l'acte formel de la demande d'adhésion, des négociations s'organisent en parallèle avec d'une part un groupe de travail de l'OMC et d'autre part tous les membres de l'OMC qui le souhaitent.

Le pays candidat rédige un aide mémoire détaillant sa politique économique et commerciale. Ce document est examiné par un groupe de travail qui relève les points qui peuvent être en contradiction avec les accords de l'OMC. Un processus de questions-réponses avec le groupe de travail ponctue cette phase et conduit à des révisions de l'aide mémoire. Pour ce qui concerne l'Algérie, le groupe de travail a été créé en juin 1987, donc sous le régime du GATT, puis transféré à l'OMC. Le premier aide mémoire a été proposé au groupe de travail en juillet 1996, soit près de 10 ans après la demande d'adhésion. Le processus de questions-réponses a conduit à la remise d'un second aide mémoire, le dernier publié à cette date, en octobre 2002. Un certain nombre de réunions du groupe de travail ont eu lieu sur des points précis et des documents, non disponibles, ont été présentés par l'Algérie. La dernière révision de l'aide mémoire, document provisoire non publié, date de juin

2006. Le dernier examen de ce projet d'aide mémoire révisé par le groupe de travail a eu lieu en janvier 2008. Concernant cette longue période de négociation, il faut distinguer deux phases. La première, de 1987 à 1996, pendant laquelle l'Algérie n'a pas présenté d'aide mémoire, comportement qui peut sans doute s'expliquer en partie par la transition du GATT à l'OMC (cycle de l'Uruguay) et l'attente des règles de la nouvelle organisation. La seconde phase est plus active mais elle n'a pas permis de déboucher sur un accord à ce jour.

Parallèlement, des négociations s'engagent entre le pays candidat et tous les membres de l'OMC qui le souhaitent. Ces négociations bilatérales sont importantes car les engagements pris par le pays candidat s'appliqueront à tous les membres de l'OMC (principe de non discrimination) et donc même à ceux qui n'ont pas entamé de négociation. En 2008, les négociations bilatérales sont achevées avec le Brésil, l'Uruguay, Cuba, le Venezuela et la Suisse. Elles sont en cours avec l'Union Européenne, le Canada, la Malaisie, la Turquie, la République de Corée, l'Équateur, les États-Unis, la Norvège, l'Australie et le Japon. Les négociations bilatérales les plus importantes pour l'accession finale sont celles qui concernent les États-Unis et l'Europe car les autres pays devraient se rallier aux positions de ces deux grandes puissances économiques.

Les questions posées par les négociateurs américains portent essentiellement sur l'ouverture des secteurs des services, la propriété intellectuelle et un certain nombre d'obstacles techniques aux échanges (OTC). Pour les services, les demandes portent sur la libéralisation de secteurs comme les services bancaires, commerciaux et les télécommunications. Dans le domaine de la propriété intellectuelle, il s'agit moins de questions formelles comme l'adhésion aux accords de type ADPIC que des moyens dont devrait se doter l'Algérie pour lutter contre la contrefaçon et le piratage. Enfin, les négociateurs américains demandent de multiples précisions concernant le système de normalisation, de mise en conformité et de contrôle des produits commercialisés en Algérie. Ils craignent que la normalisation soit utilisée comme une barrière technique aux importations et demandent sa mise en conformité avec les règles de l'OMC.

Les négociations bilatérales avec l'Europe butent sur des points de désaccords très proches de ceux soulevés ci-dessus. Toutefois, s'y ajoute la question de l'existence d'un double prix (intérieur et à l'exportation) des hydrocarbures.

L'accord du groupe de travail confirmant la compatibilité du régime commercial du candidat et la réussite des négociations bilatérales conduit à un projet de traité d'accession qui formalise tous les engagements du pays candidat.

Ce projet de traité et les documents annexes sont présentés au Conseil Général ou la Conférence Ministérielle de l'OMC. L'accession est acceptée si au moins les deux tiers des pays membres approuvent les documents présentés.

Au début de l'année 2008, la situation de l'Algérie est la suivante (OMC 2008) :

Les membres du groupe de travail estiment que les négociations d'adhésion traînent en longueur et admettent qu'il reste beaucoup de chemin à accomplir pour l'adhésion de l'Algérie à l'OMC.

Les domaines dans lesquels les progrès ont été les plus importants sont :

- La réduction des obstacles techniques au commerce,
- Certaines mesures sanitaires et phytosanitaires,
- La propriété intellectuelle,
- Les pratiques anti-dumping, de sauvegardes et compensatoires,
- Les politiques de prix,
- Les politiques d'évaluation en douane,
- L'importation des produits pharmaceutiques et de boissons alcooliques,
- L'exportation de viande bovine, ovine et de palmiers.

Les domaines pour lesquels des progrès importants restent à faire sont :

- Les entreprises d'État,
- Le prix des hydrocarbures,
- Les droits de commercialisation et la présence commerciale,

Le régime fiscal (TVA et autres taxes à la consommation),
Les subventions à l'exportation,
Certaines mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), des obstacles techniques au commerce (OTC) et le respect des accords sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC).

La négociation en cours est donc difficile et la compatibilité de l'économie algérienne avec les principes de base de l'OMC est encore loin d'être assurée. Ces règles de base sont relativement contraignantes même s'il existe une certaine flexibilité pour les pays en développement demandant leur accession.

2-2 Situation de l'économie algérienne aux grandes étapes du processus d'adhésion

En 1989, les conditions semblent réunies pour mettre en oeuvre les réformes politique et économique. Bien que les négociations n'aient pas formellement commencé, des changements décisifs dans la législation et dans le système économique vont rapprocher l'Algérie du modèle GATT. Le plan n'est plus le principe régulateur de l'économie. Le ministère du plan est supprimé et remplacé par un conseil national de planification, simple instance de coordination. La loi sur la monnaie et de crédit (1990) vise à faire de l'intermédiation financière « l'instrument de dynamisation et de modernisation de l'économie ». Il est aussi prévu que « les prix seraient rapidement mais progressivement libérés afin de permettre à l'inflation réprimée de s'exprimer et ainsi retrouver des coûts de production réels sur le marché, tout en mettant en place un filet social » pour protéger les faibles revenus (Hadjseyd, 1996). L'un des axes des réformes est « de revenir à des formes plus orthodoxes dans le financement des opérations de commerce extérieur » (Corm, 1993). Le monopole du commerce extérieur est supprimé en 1991.

Parmi les mesures prises par les réformateurs, le maintien de la taxe compensatoire, sur laquelle l'Algérie aura d'ailleurs à s'expliquer à l'OMC, a été notamment critiqué. Cette taxe sur les biens de consommation mise en place en 1982 (décret 82-449, voir Benissad, 1991, p. 50), servait à financer le fonds de compensation des prix des produits de première nécessité. Plutôt que de la supprimer, les réformateurs ont préféré l'utiliser pour combler l'écart entre le prix officiel et le prix du marché parallèle de ces produits, dans le but d'assécher les rentes du marché parallèle. Selon Hadjseyd (1996), « ces augmentations n'auront aucun effet sur les rentes dégagées sur le marché

parallèle, qui n'aligne pas ses prix sur le marché officiel mais sur celui de la devise sur le marché parallèle. Les augmentations de prix ainsi induites se traduiront par de l'inflation qui poussera vers le haut les prix des devises sur ces marchés ». En janvier 1992, une importante réforme fiscale, qui introduit notamment la TVA et ramène le tarif extérieur maximum de 120% à 60%, unifiera la taxe compensatoire sur les importations et les produits locaux (Chemingui et El Said, p. 340).

Ces réformes « ont constitué, malgré leurs limites, la première véritable rupture avec le modèle de développement adopté au milieu des années 1960. Elles se sont fixé, non sans ambiguïté, comme objectif principal, une insertion active de l'économie algérienne dans l'économie mondiale » (Hadjseyd, 1996). En ce sens, elles constituent un cas d'école. Fin 1991, elles sont interrompues à la suite de changements de gouvernements. Cependant, bien que largement remises en cause, elles n'ont à ce jour pas été remplacées par un projet alternatif. De fait, elles demeurent le cadre général de référence du processus de réforme en cours en Algérie.

La politique menée de 1992 à 1994 commence par une remise en cause des réformes. Un comité *ad hoc* interministériel chargé du suivi du commerce extérieur et des engagements commerciaux avec l'extérieur est créé. Il doit notamment « fixer, en relation avec le système bancaire, les normes d'accès au cash (devises) et au crédit pour les importations » (instruction n°625 du 18 août 1992). Arguant qu'« en l'état actuel de rareté des ressources en devises, la suppression des monopoles, notamment dans le commerce extérieur, ne saurait justifier l'absence du Gouvernement lors des arbitrages en matière d'allocation de devises », cette instruction invoque comme justification les mêmes motifs que ceux de la loi 78-02 de février 1978 portant monopole de l'État sur le commerce extérieur qui visait à mettre fin au gaspillage et soumettait les opérations de commerce extérieur aux plans de développement. Cette procédure, qui remet en cause deux lois récemment promulguées- la loi sur la monnaie et le crédit (qui avait instauré notamment l'indépendance de la banque centrale) et celle portant autonomie des entreprises – va, par sa lourdeur, contribuer au blocage de l'appareil de production : le comité *ad hoc* doit étudier chaque opération et se prononcer sur la nature de son financement, mission impossible au vu du volume et de la complexité des opérations concernées. Il n'épuisera d'ailleurs pas les enveloppes financières et les lignes de crédit destinées aux importations, malgré leur

réduction. 98% de ces crédits sont alloués au secteur public, au détriment des entreprises privées.

La loi sur la monnaie et le crédit est révisée (la Banque centrale notamment est remise sous tutelle du gouvernement), le code du commerce modifié et l'ensemble des textes sur l'autonomie de l'entreprise sont revus pour supprimer les fonds de participation et reconstituer les entreprises par branches homogènes comme dans les années 1970. Il est question d'inscrire dans la loi que les entreprises dites « stratégiques » ne seront jamais privatisées tandis que les autres ne pourront être détenues qu'à hauteur de 49% par le capital privé national ou étranger, afin que l'État y reste majoritaire. La décision de retourner à des taux de change multiples se heurte au refus du FMI.

Le rééchelonnement de la dette extérieure en 1994 met un terme provisoire à ces errements. En situation de cessation de paiements, le gouvernement doit négocier un PAS avec le FMI et la Banque Mondiale. Les discussions achoppent alors sur les questions du secteur public, sa restructuration et sa privatisation, sur le rôle de l'État en tant qu'acteur économique ainsi que sur la libéralisation du commerce extérieur. A partir de ce moment, la dynamique des réformes sera largement soumise aux exigences du PAS et centrée en priorité sur certains aspects - stabilisation macro financière, libéralisation du commerce extérieur, privatisations - au détriment de leur cohérence d'ensemble. Une ordonnance cadre sur les privatisations est prise avec l'ensemble des partenaires sociaux. C'est au milieu de cette période d'ajustement structurel, en 1996, que l'Algérie dépose un mémorandum pour l'accession à l'OMC. Entre temps, les choses ont beaucoup changé : le GATT, simple accord initié en 1948, a été remplacé par l'OMC, reconnue en droit international comme une organisation qui régit le commerce des biens, le commerce des services et les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce et est également dotée d'un organe de règlement des différends. Avec le passage du GATT à l'OMC, les exigences sont devenues plus grandes, ce qui fait qu'au final, malgré l'évolution de la situation économique et de la législation en Algérie, le processus d'adhésion s'est largement compliqué par rapport à 1987. Pourtant, ces transformations ne semblent pas avoir été bien prises en compte dans le mémorandum de 1996, actualisé en 2001. Il est frappant en effet de constater que, les objectifs essentiels de la politique

commerciale de l'Algérie (encadré 3), tels qu'ils sont formulés, se limitent au commerce des biens (industriels et agricoles) et n'englobent pas, du moins pas explicitement, les services ni les autres aspects de la négociation avec l'OMC (notamment les droits de propriété intellectuelle), alors que ce sont ceux pour lesquels précisément il reste encore une marge de manœuvre, qui n'existe plus pour les biens.

Encadré 3
Objectifs essentiels de la politique commerciale de l'Algérie
Extraits du mémorandum de 1996

1. la **diversification des échanges**, par le dépassement du statut réducteur d'exportateur de produits miniers, à titre quasi-exclusif. « Le commerce d'exportation de produits énergétiques nobles comme le pétrole, le gaz et les produits dérivés, est et restera un segment vital des échanges extérieurs de l'Algérie pour les 20 ou 30 prochaines années », mais il est également « important de tirer parti de la vigueur reconnue de cette activité économique structurante, pour multiplier les passerelles d'échanges, au lieu de se confiner dans une spécialisation internationale étroite ». Est affirmée « la conviction est que la libéralisation du commerce extérieur est à rechercher d'abord comme la condition première de la diversification à moyen et long termes, des exportations et donc de la production » ;

2. « le **relèvement du niveau général de compétitivité du secteur des fabrications industrielles**, afin, de le préparer à mieux affronter les effets d'une concurrence, de plus en plus large, des produits étrangers sur les marchés internes⁶, comme sur les marchés extérieurs. Les programmes d'ajustement de l'économie algérienne, entrepris à ce titre, avec la collaboration étroite du FMI et de la Banque Mondiale, ont déjà fortement ouvert la voie dans cette direction. En particulier, l'élimination de tous les obstacles non tarifaires au commerce, sans contrepartie de relèvement du niveau global des tarifs douaniers⁷, a constitué le point focal de ces programmes. Cette politique sera poursuivie en veillant, toutefois, à moduler les réductions progressives des protections tarifaires avec les progrès en termes de performances, des producteurs industriels internes » ;

3. « la **maîtrise et le contrôle des importations de produits agro-alimentaires**, destinés à la consommation de la population. Ces importations, qui se sont développées dans un contexte général d'inefficacité des activités internes de production agricole, et à travers une politique commerciale favorable (appuyée notamment sur un taux de change surévalué et des subventions à la consommation finale), ont atteint en 1995, un montant de quelque 2,5 milliards de dollars US. Les pressions de plus en plus fortes, sur les équilibres commerciaux externes, que vont exercer à l'avenir des demandes d'importations alimentaires par trop excessives, et les dérapages qui risquent de résulter de glissements intempestifs des cours internationaux des produits de base vont constituer une préoccupation fondamentale de la politique commerciale algérienne, dans les années à venir.

⁶ « Le marché domestique » dans la version modifiée de 2002.

⁷ Dans la version de 2002, cette phrase est remplacée par « associée à une réduction du niveau global des tarifs douaniers ».

En outre, les deux premiers objectifs paraissent peu réalistes, au vu de l'état du secteur industriel et de l'absence de politique pour organiser sa reconversion. En effet, la politique du commerce extérieur ne peut à elle seule permettre d'atteindre des objectifs tels que la diversification des échanges et l'accroissement de la productivité industrielle. Les réformes économiques ont cédé la place à l'ajustement structurel, mais pour de nombreux observateurs, ce dernier ne peut faire office de politique de développement.

Le troisième objectif, le plus directement lié au commerce international, a un relent protectionniste, qui peut certes passer tant qu'un accord sur l'agriculture n'a pas encore été conclu par l'OMC⁸. Toujours est-il que, tels qu'ils sont formulés, ces objectifs n'énoncent pas clairement l'impact attendu sur l'économie algérienne de son ouverture au commerce multilatéral et de son insertion dans des relations d'échange et de réciprocité avec les partenaires de l'OMC. Il est vrai que l'on peut se demander quel intérêt a l'Algérie à adhérer à l'OMC, vu la structure de ses échanges extérieurs et la nature de son économie. Depuis 1987, en effet, les principales caractéristiques du commerce extérieur n'ont pas changé et la dépendance vis-à-vis des exportations d'hydrocarbures s'est encore accrue.

Lorsqu'en 2002 l'Algérie dépose à l'OMC une seconde version du mémorandum d'accession, six ans se sont écoulés depuis le dépôt de la première version, en 1996. La situation financière du pays vis-à-vis de l'extérieur s'est nettement améliorée et le gouvernement, libéré de la tutelle du FMI, semble en bien meilleure position pour négocier. L'Algérie a accumulé d'importantes réserves de change et a commencé le remboursement anticipé de sa dette extérieure. Avec un taux de croissance du PIB de 3,1%, l'économie est sortie de la récession qui a

⁸ Cet objectif est celui qui a subi le plus de modifications dans la version 2002. Il y est reformulé comme suit : « la maîtrise des importations de produits agroalimentaires, destinés à la consommation de la population. Ces importations, qui se sont développées dans un contexte général d'inefficacité des activités internes de production agricole, et à travers une politique commerciale d'ouverture, ont atteint en 2000 un montant de 2,5 Milliards de US\$. Aussi, une des préoccupations fondamentales de la politique commerciale reste l'évolution intense de la demande de produits alimentaires importés et des fluctuations adverses de leurs prix sur le marché mondial ».

accompagné la mise en œuvre des réformes et du PAS. Le budget présente un excédent de 1,6% du PIB et le taux d'inflation est descendu à 1,4%. Sur le plan interne cependant, la situation reste difficile, avec un taux de chômage de presque 30% et un secteur informel en expansion (de 22% à 27% du PIB selon des estimations). Quelle est alors la raison qui pousse l'Algérie à revenir à la négociation avec l'OMC ? Pour Aïssaoui (2001), il semblerait qu'un consensus soit désormais obtenu au sein des décideurs pour boucler rapidement la procédure d'adhésion à l'OMC et négocier également un accord de partenariat avec l'Union européenne. Les deux seront d'ailleurs menés de front, mais l'accord d'association avec l'UE - avec laquelle l'Algérie réalise alors 63% de ses exportations et 57% de ses importations - est conclu dès 2002. Moins contraignant à négocier, il prévoit l'instauration en 2012 d'une zone de libre échange entre les deux partenaires. Dans ce cadre, l'Algérie réitère les engagements déjà pris en 1994 avec le FMI de poursuivre les réformes (bancaire, fiscale, des droits de propriété) ainsi que les privatisations, dont une ordonnance de 2001 a élargi le champ à toutes les entreprises publiques économiques (EPE) quel que soit leur domaine d'activité. Elle s'engage notamment à privatiser en moins de deux ans l'essentiel des 700 entreprises du secteur public. Durant les négociations, elle plaide en vain pour une « atténuation des modalités de dé-protection industrielle », qui tiendrait compte de la situation particulière de l'industrie algérienne, encore en « restructuration » mais n'obtient que l'engagement de l'UE dans un programme de « mise à niveau » des entreprises. En 2001, le gouvernement avait alloué près de 7 milliards de dollars pour un plan triennal (2001-04) de relance de l'économie. Cet argent servira surtout à renflouer les entreprises publiques - dont plus de 200 en état de faillite sont maintenues artificiellement en activité - sans réussir à sortir le secteur industriel du marasme. Mais depuis la fin de l'ajustement structurel, il n'existe plus de cadre global de référence dans lequel s'inscrit l'action économique du gouvernement, et la loi de finances est désormais le seul document officiel traçant quelque peu les orientations de cette politique.

La déréglementation et la privatisation d'un certain nombre d'activités ont été engagées et touchent des secteurs importants comme les télécommunications et l'énergie. Un projet de loi sur les hydrocarbures est soumis à l'Assemblée. Donnant la priorité à la valorisation des hydrocarbures par l'attrait des firmes les plus compétitives, il ôte de fait à la Sonatrach tous ses privilèges sur le marché domestique et l'expose à la

concurrence directe des compagnies étrangères. Ce projet provoque un tollé général et déclenche une vaste remise en cause de l'ensemble du processus de privatisations. Il est retiré en janvier 2003. Les 25-26 février 2003, la centrale syndicale UGTA, qui avait demandé à participer aux négociations avec l'OMC et annoncé qu'elle ne cautionnera pas une politique de désengagement total de l'État au profit de monopoles privés, organise une grève générale contre cette loi.

Ces événements montrent que s'il y a désormais un consensus en faveur de l'adhésion à l'OMC, celle-ci continue à soulever des questions qui ne peuvent être facilement tranchées dans le contexte de l'Algérie des années 2000.

2-3 Les dossiers sensibles de l'accèsion de l'Algérie

L'examen des différents documents disponibles à l'OMC fait apparaître certains progrès réalisés dans l'adaptation de l'économie algérienne aux règles de l'OMC mais aussi des difficultés dans certains domaines précis.

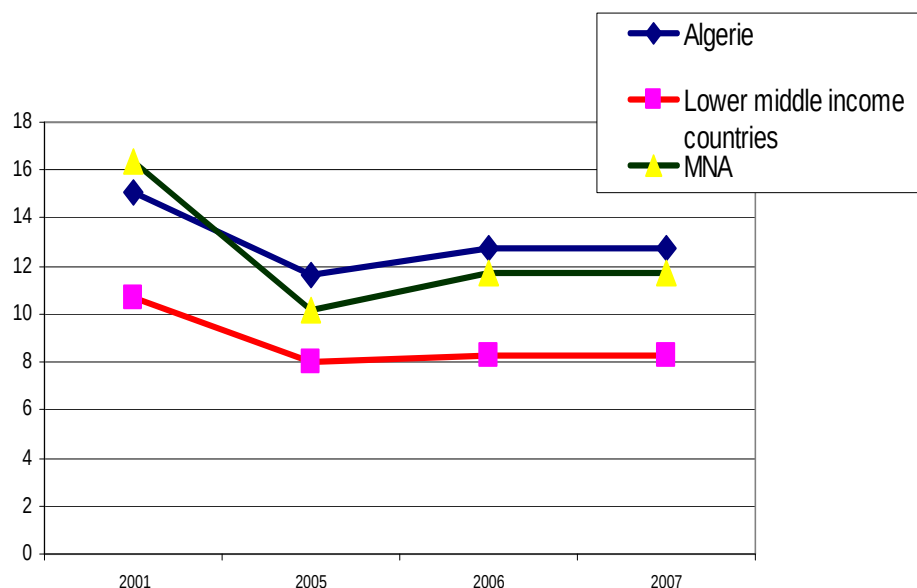
La signature de l'accord ADPIC sur la propriété intellectuelle ne devrait pas poser de problème majeur à l'Algérie qui reconnaît ou est en voie de reconnaître les principaux accords protégeant la propriété intellectuelle (OMC 2002a). Il semblerait que l'Algérie n'ait pas pris vraiment conscience des enjeux de tels accords notamment en termes de transfert de technologie. En effet, ceux-ci se traduisent souvent par des transferts de rentes des pays du Sud vers les pays du Nord. Il semblerait toutefois que les pays du Sud ayant de bonnes capacités d'imitation aient gagné à ces accords (Ménière, 2007). La lutte contre l'économie informelle et la contrefaçon est en cours et au-delà de l'adhésion à l'OMC, devrait conduire à une augmentation de l'attractivité de l'Algérie pour les capitaux étrangers.

Les points de discussions sont nombreux et touchent un nombre important de secteurs d'activités. Nous nous centrerons sur les domaines dans lesquels il existe une divergence notable entre les exigences de l'OMC et les pratiques de l'Algérie.

L'accès au marché intérieur et les barrières aux échanges

Rappelons qu'en matière de barrières aux échanges, l'Algérie, comme tous les pays dont les exportations reposent essentiellement sur les hydrocarbures, n'est affectée que très marginalement par des barrières aux échanges sur ses exportations. Le débat sur l'ouverture et ses conséquences est donc centré sur les barrières, tarifaires et non tarifaires, aux importations. Concernant les droits de douane (barrières tarifaires) leur structure est relativement simple. Les droits de douane sont de 0%, 5%, 15% et 30 % (OMC 2002 b). Le taux moyen des droits de douane effectivement appliqué est de 11,2% (en tenant compte des accords préférentiels) et il est à peu près similaire pour les biens industriels et agricoles (World bank 2008a et b). Ainsi, le taux de restriction des échanges internationaux dus aux tarifs douaniers (Trade Tariff Restrictivness Index ou TTRI, voir figure 1) est estimé à 12,7%, taux comparable à celui des pays du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord (12,6%) mais supérieur à celui des pays à revenus moyens (8,3%) (World Bank 2008a et b).

Figure 1
Evolution comparée du “Trade Tariff Restrictivness Index” (en %)



Source : d'après World Bank (2008 a et b)

En particulier, seuls 0,5% de la valeur des importations se faisaient en 2006 sans droits de douanes (pour une moyenne de 11,4% pour la région). L'accord d'association avec l'Union Européenne devrait apporter une réduction du niveau des protections douanières. Plusieurs étapes sont prévues dans ce processus de désarmement douanier qui devrait être total en 2017, après une étape intermédiaire en 2012, pour tous les produits industriels (Bouteiller, 2008).

Encadré 4

Les mesures de la restriction des échanges

La Banque Mondiale utilise deux indicateurs principaux de mesure de l'impact de la politique commerciale sur les échanges :

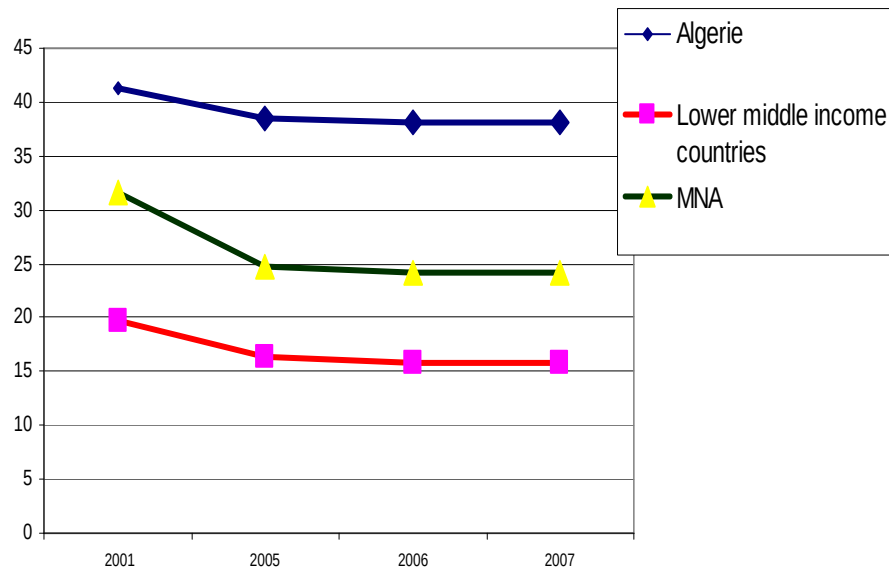
Le Trade Tariff Restrictivness Index ne prend en compte que les tarifs douaniers et calcule le droit de douane uniforme qu'il faudrait mettre en place pour maintenir les importations au même niveau. Il tient compte des élasticités prix pour calculer l'impact de la structure tarifaire sur les importations.

L'Overall Tariff Restrictivness Index donne également une mesure de l'impact des politiques commerciales en intégrant les barrières non tarifaires aux échanges. L'Indice de Fréquence des barrières non tarifaires représente le pourcentage de lignes tarifaires touché par au moins une barrière, ceci quelle que soit l'importance quantitative de la ligne en question. Cet indice de fréquence peut être pondéré par la valeur des importations touchées par la mesure, on parle alors en général de taux d'incidence.

Source : Loo, Nicita et Olarreaga (2006).

La prise en compte des barrières non tarifaires qui permet d'obtenir l'Overall Tariff Restrictivness Index montre que le poids de ce type de barrières aux échanges est important (*cf.* figure 2). Les restrictions au marché algérien passent donc en grande partie par des barrières non tarifaires et leur réduction est l'un des enjeux majeurs de la négociation d'adhésion à l'OMC.

Figure 2
Evolution de l'Overall Tariff Restrictivness Index (en %)



Source : d'après World Bank (2008 a et b)

L'existence de barrières non tarifaires aux échanges est, comme pour de nombreux pays, un des enjeux les plus importants des négociations commerciales. Un certain nombre de mesures de protection à la frontière sont prises pour des produits en invoquant la défense de la santé des consommateurs. En matière de barrières non tarifaires aux échanges, des données pour 2001 (World Bank 2008a) montrent un indice de fréquence de ces barrières sur le commerce international de 27,1% pour l'Algérie, un peu plus élevé que celui constaté (26%) pour les pays du moyen Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). Ces mesures concernent le contrôle pour les importations des animaux mais aussi des demandes d'autorisations préalables pour des produits courants comme les nettoyeurs ou les allumettes. Enfin, un certain nombre de prohibitions concernent des produits supposés provoquer un risque pour les consommateurs.

Les discussions avec le groupe de travail de l'OMC font apparaître l'existence d'une taxe paratarifaire de 2% sur la valeur des importations qui est présentée comme une redevance pour les formalités douanières. Le calcul de cette redevance en pourcentage de la valeur des importations, c'est-à-dire sans référence au coût réel de la formalité est considéré comme une protection non tarifaire des importations.

Il existe un certain nombre de prohibitions à l'exportation, certaines ne posent pas de problèmes (trésors artistiques nationaux) mais d'autres ne sont pas justifiées (plants de palmiers ; ovins et bovins reproducteurs). L'interdiction d'importer du vin, a été levée à la faveur d'une loi de finances complémentaire mais subsiste une prohibition à l'importation de véhicules usagés de moins de trois ans. En outre, des prix minimaux à l'exportation existent pour les dattes et certains métaux et sont justifiés par la lutte contre la fuite des capitaux. Cette pratique des prix minimaux à l'exportation est incompatible avec les règles de l'OMC.

L'existence de monopoles d'importation est considérée par l'OMC comme une barrière non tarifaire aux échanges. Un certain nombre d'activités fonctionne avec un monopole pour les échanges extérieurs en Algérie. Le pays reconnaît l'existence de ces monopoles mais indique qu'il s'agit d'importateurs de produits alimentaires stratégiques et de matières premières ou produits semi finis nécessaires au fonctionnement de l'outil de production.

L'OMC demande la suppression de toutes les subventions aux exportations. Elles sont justifiées par l'Algérie par la nécessité de diversifier des exportations exclusivement centrées sur les hydrocarbures. Il s'agit en outre de subventions à l'exportation de produits agricoles qui ne représentent, d'après l'Algérie, que moins de 1% des recettes d'exportation.

Réformes économiques et ouverture des marchés

L'un des dossiers les plus difficiles dans la négociation pour l'adhésion de l'Algérie à l'OMC est celui des réformes économiques allant vers une économie de marché. La transition de l'économie algérienne vers un plus fort recours au marché est une tendance lourde dans la dernière décennie mais un certain nombre de problèmes subsistent.

Les modalités de régulation du marché intérieur et la politique de fixation administrative de certains prix de vente sont critiquées par le groupe de travail de l'OMC. L'Algérie confirme que certains biens et services considérés comme stratégiques peuvent faire l'objet d'une fixation de leurs prix de vente intérieur. Un certain nombre de produits alimentaires comme la farine, le lait et le pain sont, pour des raisons sociales, concernés par ce mécanisme de prix administré. Les prix à la distribution des produits énergétiques (hydrocarbures et électricité), des médicaments et des transports sont également réglementés par l'État.

Concernant plus particulièrement le prix des hydrocarbures, l'existence d'un prix plus faible sur le marché intérieur que sur les marchés à l'exportation est une pierre d'achoppement dans les négociations commerciales. L'Algérie explique que les prix des hydrocarbures sont fixés sur le marché international et, qu'au niveau intérieur, la disposition de ressources énergétiques à un prix plus faible est un élément de ses avantages comparatifs. De plus, elle soutient que ces prix intérieurs sont également favorables aux investisseurs étrangers. Les négociations de l'Union Européenne avec d'autres pays exportateurs d'hydrocarbures ayant un prix intérieur subventionné comme la Russie et l'Arabie Saoudite ont également buté sur cette question. L'UE estime que les prix de l'énergie doivent couvrir l'ensemble des coûts et un profit « raisonnable ». Le double prix des hydrocarbures existe dans un certain nombre de pays producteurs et l'Algérie devra sans doute s'engager à mettre fin à ce système comme l'a fait l'Arabie Saoudite (encadré 6). Dans le domaine des hydrocarbures, le monopole de la Sonatrach est également remis en cause par les négociateurs de l'OMC. Celui-ci porte sur la recherche, la production, le transport et la distribution des hydrocarbures. Cette situation (en 2002) devrait, selon les autorités algériennes, évoluer et la situation de monopole ne devrait subsister que dans des situations de monopole naturel avec un contrôle de l'autorité de régulation qui devrait en particulier assurer le libre accès des tiers aux réseaux.

Il est important de rappeler quelques points importants relatifs à cette question de la double tarification. Elle est considérée par l'Union Européenne comme une subvention aux entreprises intensives en énergie (fertilisants, etc.). D'ailleurs des droits de douane spécifiques et

importants ont été imposés à des entreprises de Russie et d'Algérie fabriquant des fertilisants. Tout d'abord, d'un point de vue juridique la double tarification n'est pas contraire aux règles de l'OMC sauf si la subvention est spécifique. En effet, à l'origine il y a eu un désaccord important entre le Mexique et les États-Unis sur cette question. En fin de compte, le Mexique a eu gain de cause et l'article 2.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires n'interdit pas de telles pratiques tant qu'elles ne sont pas spécifiques et qu'il n'y a pas d'obligation soit à l'exportation, soit à l'utilisation de produits nationaux (voir par exemple, Selivanova, 2007).

D'un point de vue économique, plusieurs arguments solides peuvent être soulevés en faveur d'une telle double tarification (voir Tarr et Thomson (2004) et Spanjer (2006) pour le cas de la Russie). Le premier est à la base même du commerce international. Les pays producteurs d'énergie disposent en effet d'un avantage absolu et il est difficile de ce fait de justifier une telle exigence de la part de certains pays importateurs. La seconde justification vient du fait qu'il existe un nombre relativement restreint de producteurs et exportateurs de gaz. Cette situation oligopolistique rend profitable et nécessaire pour ces pays de segmenter des marchés dont les élasticités peuvent être très différentes, les revenus, etc. Ceci permet également à ces pays de stabiliser les prix internes par rapport aux fluctuations du marché mondial et de ce fait de protéger l'économie en cas de chocs externes. Cette situation procure à ces pays producteurs des rentes énergétiques considérées par certains pays comme abusives. Il est fondamental de comprendre à ce niveau que cette rente énergétique est capturée en partie par les pays importateurs à travers l'établissement de taxes très élevées sur ces produits. On parle dans ce cas d'*excise tax* (voir Bergstrom (1982) pour une analyse théorique). L'OPEP reproche ainsi aux pays du G7 de l'avoir privée⁹ de 1600 Mds de dollars US de rente pure pour la période 2000-2004. Notons que ces taxes ne sont pas contraires aux règles de l'OMC à partir du moment où elles ne sont pas discriminatoires.

Il existe par ailleurs d'autres arguments relatifs soit aux coûts de fourniture des différents marchés, soit à la situation du marché interne ou

⁹ Voir l'article de Julien Daubanes, « Les vrais enjeux de la taxation des produits pétroliers », *Les Échos* du 17 septembre 2008.

encore à des raisons écologiques. En effet, il existe des différences importantes en termes de besoin d'investissement en infrastructure pour les deux types de commercialisation (en interne et à l'exportation). De plus, le marché algérien est relativement minime par rapport aux exportations. Enfin en Algérie comme en Russie, il existe des raisons écologiques fondamentales pour utiliser le gaz, énergie beaucoup moins polluante que les autres sources d'énergie. D'ailleurs, les coûts de changements vers d'autres énergies sont si importants qu'une augmentation du prix en interne se traduirait certainement par une baisse des profits.

Pour conclure sur ce point, il est nécessaire de résumer les impacts pour l'Algérie de la suppression de la double tarification. Tout d'abord, l'Algérie perdra un avantage comparatif important qui remettra probablement en cause la nouvelle politique industrielle amorcée en 2007 et par ricochet son développement. De plus, des conflits sociaux importants sont à prévoir avec du chômage et plus généralement des coûts d'ajustement importants à court et moyen termes. Enfin, les intérêts à long terme de cette suppression ne sont pas clairs !

Encadré 5

Le double prix du gaz naturel et la négociation de l'adhésion de l'Arabie Saoudite à l'OMC

Cette question a fait l'objet d'une négociation très difficile, notamment avec l'Union Européenne, lors des négociations d'adhésion de l'Arabie Saoudite. L'argument de l'Arabie Saoudite était que le gaz naturel était initialement un produit fatal de l'exploitation pétrolière et n'était donc pas valorisé sur le marché intérieur. Il n'était pas non plus exporté en raison des coûts importants liés à la nécessité de le liquéfier et de le regazéifier. Le gaz naturel a ensuite été distribué aux consommateurs avec un prix réglementé et utilisé dans un certain nombre d'activités comme la production d'électricité, le dessalement de l'eau de mer et les cimenteries. Le prix intérieur du gaz est donc inférieur à celui du marché international. Lors de l'adhésion en 2005, l'Arabie Saoudite s'est engagée à mettre fin à ce double prix et à vendre, sur son marché intérieur, le gaz à un prix couvrant les coûts de production avec une marge de profit raisonnable.

Source : OMC 2005

Les télécommunications

Dans le domaine des services de télécommunications, les pays membres de l'OMC se sont engagés dans un vaste processus de libéralisation. Une annexe spécifique à l'accord sur les services (accord GATS) et un « document de référence » fixent les principes de fonctionnement de ce secteur.

L'annexe « télécommunications » du GATS garantit un accès non discriminatoire au réseau et services publics de télécommunication pour tout offreur de services qui en a besoin dans la conduite de ses affaires (exemple des services financiers ou bancaires). Tous les pays adhérant à l'OMC doivent obligatoirement satisfaire aux conditions de cette annexe. Celle-ci est indépendante des engagements spécifiques que les différents membres de l'OMC peuvent avoir contractés pour ouvrir leurs marchés en ce qui concerne les services de télécommunication. Elle traite essentiellement d'une question, importante pour le fournisseur de presque n'importe quel service : le droit d'avoir recours aux réseaux et services publics de télécommunication. Les droits découlant de l'Annexe s'appliquent à tous les services publics disponibles tels que le téléphone, le télégraphe, le télex et la transmission de données, mais pas à la transmission de programmes radiophoniques ou télévisuels. Toutefois, l'Annexe autorise les pays en développement à établir certaines limitations à l'accès et à l'utilisation si cela est nécessaire pour renforcer leur capacité en matière de télécommunications, mais ces limitations doivent être spécifiées dans leur liste annexée à l'accord du GATS.

Le «document de référence» annexé à l'accord du GATS sur les télécommunications précise les obligations des signataires en matière de concurrence, d'interconnexion, de service universel, d'indépendance du régulateur et d'allocation et d'usage des ressources rares. Les deux derniers points sont au centre des discussions entre les autorités algériennes et le groupe de travail (OMC 2002b).

La réforme du marché des services de télécommunications a commencé en 2001 avec l'ouverture du marché aux capitaux privés local et étranger et la création de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications (ARPT) qui doit notamment permettre de garantir la concurrence loyale entre les opérateurs de téléphonie fixe et mobile.

Le concept «d'indépendance» d'une autorité de régulation vis-à-vis de la tutelle politique, est particulièrement difficile à définir. Toutefois, pour ce qui concerne l'Algérie, il faut noter que le président et le directeur général sont nommés par le président de la république. Les attributions de l'autorité de régulation sont précisées et semblent compatibles avec le «document de référence» de l'OMC en matière notamment de mise en place d'une concurrence «effective et loyale» sur le marché des télécommunications (interdiction des subventions croisées, garantie de l'interconnexion avec l'opérateur public pour d'autres opérateurs).

En matière d'allocations des ressources rares nécessaires au fonctionnement des réseaux de télécommunications (spectre hertzien notamment), le groupe de travail de l'OMC note que l'État algérien dispose d'un droit exclusif d'utilisation. La partie algérienne confirme que «le spectre des fréquences radioélectriques fait partie du domaine public de l'État» et que «le découpage du spectre en bande de fréquences et leur attribution aux différents utilisateurs relèvent des prérogatives de l'État». Le rôle de l'autorité de régulation dans l'allocation de cette ressource rare est donc relativement limité. Toutefois, l'ARPT «bénéficie, au même titre que les autres attributaires (Ministère des affaires étrangères, Ministère des transports, Ministère de l'intérieur) de bandes de fréquences qu'elle assigne aux différents opérateurs de télécommunications et aux autres utilisateurs des radiocommunications».

L'ouverture à l'international du secteur des télécommunications est effective et symbolisée par l'octroi en 2001 de la seconde licence de téléphonie mobile GSM à un opérateur étranger. Il existe actuellement trois opérateurs de téléphonie mobile sur le marché algérien. Algérie Télécom et Mobilis (ATM) gèrent les réseaux fixe et mobile de l'opérateur public. Pour les mobiles, la part de marché d'ATM est de 36%. L'opérateur privé Orascom (OTA), d'origine égyptienne, est présent depuis 2001 après son succès dans l'achat de la seconde licence GSM et sa part de marché est de 50%. Le troisième opérateur, Wataniya Telecom Algérie (WTA) d'origine koweïtienne, est plus récent et reste concentré sur les agglomérations avec une part de marché de 14%. Une licence de téléphonie fixe a été vendue en 2005 à un consortium composé d'Orascom et Telecom Egypt. Cet opérateur, Consortium Algérien des Télécommunications (CAT) n'a jamais réussi à s'imposer en Algérie et a

cessé¹⁰ toute activité en 2008. Il reproche à l'ARPT d'avoir favorisé l'opérateur historique alors qu'il semblerait qu'un mauvais choix technologique soit à l'origine de cet échec.

Les formalités liées à la pratique du commerce extérieur

Les formalités administratives particulières pour les importateurs ont fait l'objet de discussions entre l'Algérie et les membres du groupe de travail de l'OMC (OMC 2001 et 2002). Il semble toutefois qu'un certain nombre de réformes allant dans le sens de simplifications administratives soient en cours.

L'activité d'importateur sur le sol algérien nécessite la détention d'une «carte de commerçant étranger» et les conditions de son obtention a fait l'objet d'un certain nombre de discussions. Cette carte ne concerne que les ressortissants étrangers et apparaît donc comme contradictoire avec le principe de l'égalité de traitement national, un des piliers de l'OMC. Elle est présentée par l'Algérie comme n'ayant aucun lien avec les formalités liés aux échanges extérieurs et justifiée uniquement pour des raisons statistiques. La «carte de commerçant étranger» a été supprimée dans la loi de finance de 2008.

L'obligation de la domiciliation bancaire pour les importateurs est contestée par le groupe de travail de l'OMC. Elle est également justifiée par les autorités algériennes par des motifs de suivi statistique des flux physiques et financiers du commerce international, notamment en vue de lutter contre les activités informelles. Il ne semble pas que cette mesure conduise à une discrimination entre opérateurs domestiques et étrangers. L'obligation de la domiciliation bancaire occasionne des frais et des formalités qui peuvent, selon l'OMC, être assimilés à une forme de barrière aux échanges. En outre, seules des banques habilitées par la banque d'Algérie peuvent servir de support à la domiciliation bancaire. Toutefois, rien n'indique à priori que l'existence de ces mesures administratives soit discriminatoire.

¹⁰ Voir l'article de Aberrafiq Khenifsa « L'opérateur télécom fixe Lacom arrête ses activités. Algérie Télécom redevient monopole », IT Mag N°150.

Ces formalités administratives apparaissent donc plutôt de nature à rendre plus difficiles et plus coûteuses les opérations d'importation mais ne devraient pas avoir d'impact significatif sur le degré d'ouverture de l'économie algérienne.

Conclusion

Dans ce papier, nous avons proposé une analyse en termes d'économie politique du processus d'adhésion de l'Algérie à l'OMC. Celui-ci est caractérisé par une longueur exceptionnelle et une complexification croissante au cours du temps dues en grande partie aux changements institutionnels au niveau de l'OMC, à son fonctionnement ainsi qu'à l'absence d'une stratégie claire du côté algérien.

Plutôt qu'une confrontation sur les grands principes devant présider à la réorganisation de l'économie, le mode de négociation par questions-réponses de l'OMC amène à une démarche pragmatique. Au fur et à mesure qu'un point est soulevé et débattu par le groupe de travail, il donne lieu à des modifications dans la législation ou à la promulgation de nouvelles lois, voire la création de nouvelles institutions, qui le font alors surgir dans le débat public. Du fait des carences dans le fonctionnement des instances représentatives, c'est après-coup que les avis s'expriment et que les contestations se font jour, pouvant aller jusqu'au blocage et à la remise en cause. Ainsi en a-t-il été de la loi sur les hydrocarbures, que le gouvernement a dû modifier après qu'elle ait été votée par l'Assemblée. Ces actions, qui ne s'inscrivent pas dans un projet global et cohérent de réforme, sont prises au coup par coup au gré des différentes négociations (FMI, OMC, UE, etc.), des exigences et des pressions des uns et des autres, ce qui explique les avancées, les reculs et les décalages. Cette absence de stratégie globale est très préjudiciable pour l'Algérie notamment en ce qui concerne les services et les droits de propriété intellectuelle.

L'adoption en 2007 par le gouvernement d'une stratégie industrielle a-t-elle permis de donner plus de cohérence à la démarche ? Nous ne disposons malheureusement pas des documents remis par l'Algérie à l'OMC en 2006 et 2008 pour pouvoir en juger. La récente remise en cause par les pouvoirs publics de toute la politique économique en matière d'IDE est symptomatique de cette navigation à vue.

Toutefois, il est important de se poser la question de l'intérêt pour l'Algérie d'adhérer à l'OMC et quels seraient les impacts d'une telle adhésion. Ceux-ci se situent à deux niveaux : économique et institutionnel. Sur le premier plan et au vu de l'ouverture au commerce extérieur de l'économie algérienne et aussi à la structure de son industrie, il n'est pas clair que les effets seront significatifs. La déstructuration de l'industrie depuis le début des années 1990 et les différentes politiques économiques choisies ou dictées font que le choc a probablement déjà été encaissé par l'économie. Des études sectorielles approfondies seraient nécessaires pour analyser les risques et les impacts attendus. Si les impacts attendus sont surtout politiques (avantages du « label » OMC), ils risquent de n'être que temporaires (effet d'aubaine). Au point de vue institutionnel, il est important de se poser la question de la causalité entre l'existence d'institutions et celle d'une régulation effective par les forces du marché. En effet, un enjeu majeur des discussions avec les organismes internationaux (FMI, Banque Mondiale, OMC) ainsi que dans le cadre des contrats d'association avec l'UE réside dans la création d'institutions nouvelles chargées de la bonne gouvernance de l'économie. Les tenants de l'adhésion rapide de l'Algérie à l'OMC y voient une manière d'imposer, par les règles du marché et les institutions internationales, une transparence qui manque sensiblement à l'Algérie. Il ne faudrait toutefois pas se leurrer. Les institutions à elles seules ne suffisent pas à discipliner les acteurs et créer un cercle vertueux. L'existence préalable de réelles forces de marché indépendantes et viables est nécessaire pour que celles-ci fonctionnent et amènent la régulation et la transparence dont l'économie algérienne a tant besoin. Prenons l'exemple du droit de la concurrence. Lors des négociations sur le contrat d'association avec l'UE, les trois pays du Maghreb Central se sont attelés à mettre en place un droit de la concurrence calqué sur le droit français. Il existe ainsi dans ces pays un conseil de la concurrence ayant parfois plus de prérogatives que le conseil de la concurrence français (cas de l'Algérie notamment). Toutefois, l'activité de ces institutions est quasi-inexistante dans les trois pays. Aucune de ces institutions ne possède un site Internet, ni ne communique sur son activité. Il est même quasiment impossible de se procurer les rares décisions du conseil de la concurrence algérien. A l'inverse, le fait que des forces concurrentielles viables existent dans le secteur des télécommunications a fait que l'ARPT a non seulement joué un rôle important dans l'ouverture à la concurrence et la régulation du secteur mais elle a également acquis une expérience et une réputation qui

font d'elle un acteur clé de ce secteur. Il serait donc important là aussi d'analyser les potentiels effets d'aubaine qui pourraient naître d'une adhésion à l'OMC à travers notamment la mise en place d'institutions qui en fin de compte n'auraient aucun pouvoir ni moyens.

Références bibliographiques

- Aïssaoui, A. (2001), *Algeria. The Political Economy of Oil and Gaz*, Oxford, Oxford University Press.
- Benaroya, F. et J.P. Cling (2002), « Crise du développement et impasse des négociations économiques internationales », *Revue française d'économie*, Vol. XVI, n°2.
- Benissad, H. (1991), *La réforme économique en Algérie ou l'indicible ajustement structurel*, 2^e édition mise à jour, OPU, Alger.
- Bergstrom, T. (1982), « On Capturing Oil Rents with a National Excise Tax », *American Economic Review*, Vol. 72 (1), p. 194-201.
- Bouteiller, M. (2008), sous la direction de, *L'essentiel d'un marché. Algérie*, Paris, éditions UBIFRANCE.
- Chemingui, M. A. et M. M. El Said (2007), « Algeria Macroeconomic performances from 1962 to 2000 », in J. Nugent et H. Perasan eds., *Explaining Growth in the Middle East*, Elsevier.
- Corm, G. (1993), « La réforme économique algérienne : une réforme mal aimée ? », *revue Maghreb-Machreck*, n°139, Paris.
- Hadjseyd, M. (1996), *L'industrie algérienne. Crise et tentative d'ajustement*, Paris, L'Harmattan.
- Kornai, J. (1990), *The Road to a Free Economy. Shifting From a Socialist System. The Example of Hungary*. W.W. Norton & Company, New York, Londres. Traduction française, *Du socialisme au capitalisme. L'exemple de la Hongrie*, Paris, Le Débat, Gallimard.
- Loo K.L., A. Nicita et M. Olarreaga (2006), « Estimating trade restrictiveness indices », *World Bank Policy Working Paper Number 3840*, The World Bank.
- Ménière, Y. (2007), « Accord ADPIC et transferts de technologies », in J. Kors and B. Remiche (Eds.), *L'Accord ADPIC: 10 ans après – regards croisés Europe-Amérique du Sud*, Éditions Larcier, Bruxelles.
- OMC (2001), Communication de l'Algérie, Aide-mémoire sur le régime du commerce extérieur de l'Algérie, version actualisée. Addendum WT/ACC/DZA/14/Add.1
24 août 2001.

OMC (2002a), Accession de l'Algérie : questions et réponses additionnelles Addendum WT/ACC/DZA/15/ 21 mars 2002.

OMC (2002b), Accession de l'Algérie : questions et réponses additionnelles Addendum WT/ACC/DZA/15/Add.1 25 mars 2002.

OMC (2005), Rapport du groupe de travail de l'accession du royaume d'Arabie saoudite à l'Organisation Mondiale du Commerce, WT/ACC/SAU/61, 1er novembre 2005.

OMC (2008), Le Groupe de travail examine le projet de rapport sur le régime commercial de l'Algérie, nouvelles de l'OMC, 17 janvier 2008.

http://www.wto.org/french/news_f/news08_f/acc_algeria_17jan08_f.htm

Selivanova, J. (2007), *The WTO and Energy: WTO Rules and Agreements of Relevance to the Energy Sector*, ICTSD Trade and Sustainable Energy Series Issue Paper N°1, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.

Spanjer, A.R. (2006), « Russia and Europe's Mutual Dependency: Consequences for Russian Gas Price Reform and European Security of Supply », *Papers and Proceedings of the Seminar Infrastructure Reliability*, June 22, TU Delft, The Netherlands, 19 pages.

Tarr, D. et P. Thomson (2004), « The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas », *World Economy*, Vol. 27 (8), p. 1173-1194.

World bank (2008a), *Algeria, trade at a Glance*

<http://info.worldbank.org/etools/wti2008/docs/taag3.pdf>

World bank (2008b), *Algeria : Trade Brief*.

<http://info.worldbank.org/etools/wti2008/docs/taag3.pdf>