

LA POLITIQUE COMMERCIALE ALGERIENNE DEPUIS 1962 : ENTRE ECHEC DE LA DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS ET ACCROISSEMENT DE LA DEPENDANCE EXTERIEURE

Dr. Selim OUALIKENE

Enseignant chercheur, maitre de conférences, Université Mouloud Mammeri – Tizi Ouzou.

Lamara HADJOU

Enseignant chercheur, maitre de conférences, Université Mouloud Mammeri – Tizi Ouzou,

Résumé

Cet article présente les bouleversements majeurs qui ont marqué la politique commerciale algérienne depuis l'indépendance. Le cadre réglementant les échanges s'est complètement métamorphosé entre la période du monopole de l'Etat sur les opérations de commerce extérieur et la phase de libéralisation imposée par le FMI à partir des années 1990. Ces dernières années montrent néanmoins une certaine réticence vis-à-vis de la libéralisation des échanges. Les résultats de l'ouverture ont été plus que mitigés notamment sur la diversification des secteurs d'exportation. Contrairement à ce que stipule le modèle exportateur qui établit un lien entre ouverture et diversification des exportations et une montée en gamme dans la chaîne de valeur, dans le cas algérien, la mono-spécialisation continue à dominer l'économie du pays, alors même que la dépendance vis à vis du marché extérieur, notamment pour l'importation de produits alimentaires de base ne cesse de se renforcer.

Mots clés : Politique commerciale, Algérie, dépendance extérieure.

Abstract

This article presents the major changes that marked the Algerian trade policy since independence. The framework regulating trade has completely transformed between the period of state monopoly on foreign trade and the liberalization phase imposed by the IMF in the 1990s. In recent years, however, show a certain reticence towards trade liberalization. The results of the opening was more than mitigated in particular on the diversification of export sectors. Contrary to what is stipulated in the export model that links between openness and diversification of exports and an upgrading in the value chain, in the case of Algeria, the mono-specialization continues to dominate the economy, even though the dependence on the external market, especially for the import of food commodities continues to grow.

Keywords: Trade policy, Algeria, external dependence.

Introduction

Trois principales phases caractérisent l'évolution de la réglementation en matière de commerce extérieur algérien. La phase de réappropriation et de monopole sur l'ensemble des opérations d'importation et d'exportation, qui s'étale de l'après indépendance jusqu'aux années 1980. Cette première phase se divise elle-même en deux périodes : celle de contrôle allant de 1962 à 1970 et celle de la monopolisation de 1970 aux années 1980. La première période correspond à la mise en place d'une politique de développement hésitante encore à appliquer stricto-sensu les principes du socialisme. La seconde correspond clairement à une mise en œuvre radicale du paradigme autocentré du développement. La deuxième phase voit remettre en cause le schéma socialiste, la désinstallation des monopoles et la libéralisation plus au moins forte des opérations de commerce extérieur. Après l'échec du modèle autocentré, l'Etat est contraint de s'ouvrir aux principes du libéralisme, sous la houlette des instances internationales (FMI) et adopte une nouvelle réglementation favorable aux opérateurs privés. La période récente qui voit l'Algérie renouer avec les excédents commerciaux, l'incite à revenir sur ses anciens réflexes protectionnistes, entraînant dans son sillage une baisse des capitaux étrangers et une instabilité des textes régissant le commerce extérieur et surtout les IDE; cela perturbe les opérateurs présents et décourage les nouveaux. Tant que la manne pétrolière continue à faire les beaux jours du commerce algérien, la libéralisation du marché sera contrainte avec les conséquences néfastes qu'a déjà connues le pays.

1. Le monopole de l'Etat sur le commerce extérieur

1.1. Phase de contrôle (1962-1970)

Cette première phase est qualifiée par certains économistes algériens (Benissad, 1991) de libérale, dans la mesure où les opérations commerciales avec l'étranger continuaient à être autorisées. D'autres auteurs (M'Hamsadji, 1988) voient dans cette phase, une période de contrôle car l'Etat gardait un œil vigilant sur l'ensemble des opérateurs économiques et leurs activités. « *Dès la fin de l'année de l'Indépendance, l'Etat a jeté les bases d'un contrôle que, semble-t-il, on voulait total à l'époque : il correspondait à 'l'option socialiste' que l'on avait choisie* » (Mutin, 1964)

Durant cette phase, l'Etat s'est doté d'un arsenal de protection à la hauteur de son ambition, qui visait à édifier une économie autocentrée et introvertie, tournée davantage vers la satisfaction des besoins internes de la population. C'est ainsi que des contingents tarifaires furent mis en place, alors que les droits de douanes ont été augmentés pour atteindre des niveaux très élevés. De plus, une politique commerciale commençait à se dessiner progressivement avec l'aménagement de deux régimes tarifaires ; le premier offre des concessions tarifaires aux partenaires traditionnels de l'Algérie à l'image de la France et des pays voisins, le second sans privilèges particuliers s'adresse aux autres pays. Le contrôle de l'Etat s'exerçait à travers quatre principaux instruments :

- L'O.A.I.C. (*Office Algérien Interprofessionnel des Céréales*) est créé en 1962 avec pour mission principale d'assurer le monopole sur l'approvisionnement du marché national en céréales ;

- L'O.N.A.C.O. (*Office National de Commercialisation*) mis en place fin 1962 est doté du monopole des importations et des exportations. Le dysfonctionnement dont il a fait preuve (pénurie d'approvisionnement de certains produits) en raison de ses lourdeurs a contraint l'Etat à limiter ses prérogatives à l'importation des produits de consommation courante (sucre, café, thé, légumes...), et à l'exportation des produits issus du secteur agricole traditionnel (alfa, liège et olives).
- L'O.N.R.A. (*Office National de la Réforme Agraire*), dépendant du service du ministère de l'agriculture, contrôle la commercialisation intérieure et extérieure des produits issus du secteur de l'agriculture moderne (fruits, agrumes et les cultures maraîchères) de l'Etat, domaine hérité des colons et mis en autogestion en 1963. L'office s'occupe donc de l'acheminement vers les ports des produits conditionnés et récupérés par les coopératives auprès des comités de gestion. En outre, les importations des intrants nécessaires à l'agriculture est du ressort de cet organisme.
- L'O.F.A.L.A.C. (*Office Algérien d'Action Commerciale*) est chargé du contrôle de la qualité et du conditionnement des produits destinés à l'exportation. Il s'occupe en outre de la promotion de ces produits à l'étranger.

Ce schéma correspond parfaitement à celui que les autorités ont tracé lors du congrès de la Soummam en 1956 et de la charte de Tripoli en 1962, durant lesquels sont annoncés les objectifs suivants de la politique commerciale algérienne (Gauthier et al, 1978) :

- Assurer l'équilibre de la balance commerciale ;
- Nationaliser en priorité les branches essentielles du commerce extérieur et du commerce de gros ;
- Créer des sociétés d'Etat par produits et/ou groupe de produits ;
- Diversification géographique des partenaires ;
- Orientation des échanges des produits bruts à des produits transformés ayant une plus grande valeur ajoutée.

Il faut noter que malgré les mesures de contrôle instaurées au cours des premières années de l'indépendance, les anciens exportateurs ont continué leurs activités en raison de leurs installations techniques (et savoir-faire) encore indispensables. La volonté affichée de contrôle total du commerce extérieur était encore contrainte par le manque de moyens et d'expérience dans le domaine. Les importations relèvent soit du monopole de l'Etat (OAIC et ONACO) pour les produits de base, soit du monopole des groupements professionnels d'achat (GPA) pour cinq branches essentielles. Le reste des autres produits est laissé pour les opérateurs privés, excepté ceux qui sont frappés par un contingent ou une prohibition à l'importation.

A partir de 1964 donc, de nouvelles structures d'encadrement des opérations du commerce extérieur seront mise sur pied. Les GPA (Groupements Professionnels d'Achat) réunissant les trois acteurs clefs à savoir l'Etat, le privé et les coopératives socialistes sont institués sous forme de sociétés anonymes dans lesquelles les entreprises étatiques détiennent au moins 51%. Elles ont le monopole exclusif d'importation de certains produits stratégiques (Parodi, 1965) :

- Le groupement professionnel d'achat des industries textiles (GADIT)
- Le groupement professionnel des produits laitiers (GAIRLAC)

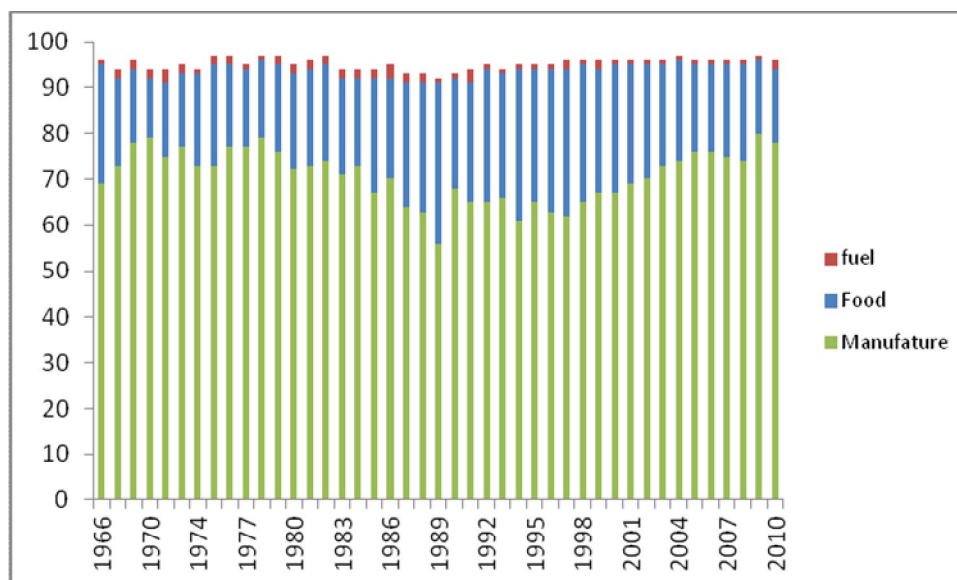
- Le groupement professionnel du bois (BOIMEX)
- Le groupement professionnel de la chaussure (GIAC)
- Le groupement professionnel des textiles (GITEXAL)

Des programmes annuels d'importations sont fixés par l'Etat et les GPA sont chargés d'exécuter ces programmes.

La réglementation qui régit les exportations dans cette phase ne semble pas présenter des mécanismes de fonctionnement aussi complexe que dans le cas des importations. Plusieurs raisons sont invoquées (M'Hamsadji, 1988) pour expliquer cette situation : l'Algérie étant un pays mono-exportateur (de produits agricoles d'abord et d'hydrocarbures par la suite), il ne subsiste dans ce cadre pas de difficultés particulières quant au fonctionnement de ses exportations. De plus, les exportations d'hydrocarbures relèvent du seul ressort de la SONATRACH, une société nationale qui s'occupe de toutes les opérations d'exploration, d'extraction, de transport et d'exportation des hydrocarbures.

L'impact de ces nouvelles règles sur la structure du commerce extérieur algérien s'est traduit par une diminution des importations et des exportations de produits agricoles, une restructuration des échanges et une diversification des partenaires commerciaux. L'imposition d'un tarif douanier et de contingent a réduit les importations, notamment celles des biens de consommation et les produits de luxe. La structure des importations n'est pas affectée d'une manière considérable (**Fig1.**), puisque les produits alimentaires (viandes, lait, sucre, blé, oléagineux et produits tropicaux) constituent toujours près de 30 % des importations totales, les biens d'équipement 32 %, les biens de consommation 24 % et les textiles 15 %.

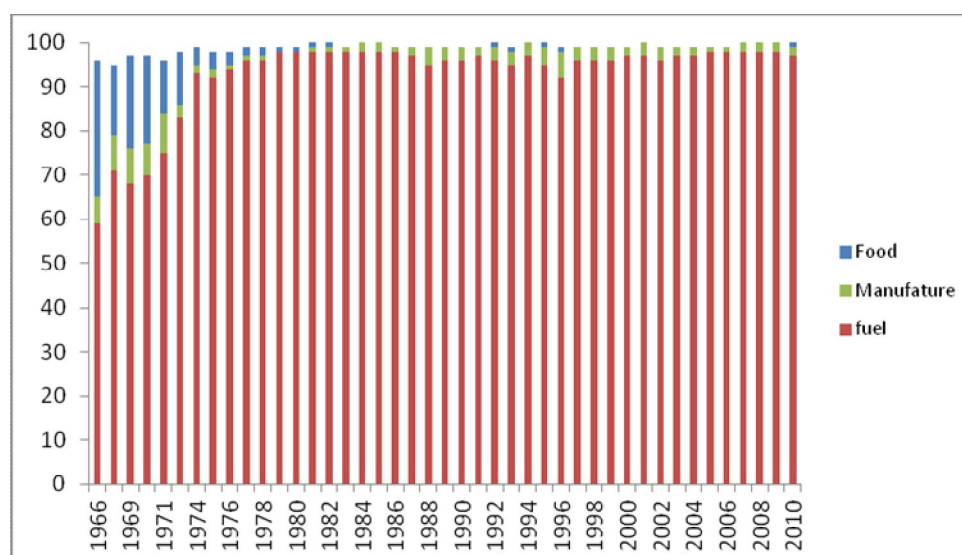
Fig1. Evolution des importations algériennes par groupes de produits



Source : Banque mondiale, 2011

Les exportations sont les plus touchées par la nouvelle réglementation et par le départ massif des colons. Jusqu'à l'indépendance, les exportations principales étaient constituées de produits bruts agricoles pour 75 % et de minerai pour le reste. Cette structure s'est vite effritée (**Fig2.**) avec une production et des exportations agricoles (**Tab1.**) en forte baisse (moins de 2 %) d'une part, et une forte croissance des exportations d'hydrocarbures (plus de 98 %) d'autre part. Les produits agricoles phares de l'agriculture moderne algérienne (secteur autogéré) à savoir, la viticulture (plus de la moitié des produits agricoles exportés), les légumes (pommes de terre, carottes, artichauts et tomates), les fruits (agrumes) et les produits de l'agriculture traditionnelle (dattes, olives, alfa, céréales) sont impactés par la baisse de la qualité et de la production, la déstructuration des réseaux commerciaux des colons, le manque de savoir-faire et de régularité, la concurrence des pays voisins (Maroc et Tunisie) et méditerranéens (Espagne, Sud de la France) et surtout la baisse considérable des importations françaises qui absorbaient plus de 83 % des exportations algériennes.

Fig2. Evolution des exportations algériennes par groupes de produits



Source : Banque mondiale, 2011

Tab1. Evolution des exportations algériennes de produits agricoles en milliers \$

Produit	1961	1970	1980	1990	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Dattes	3746	4995	2067	17681	21871	15440	10441	16446	18493	23140	12000
Vin	/	143240	98395	23850	5722	3424	3378	3362	2960	2145	1353
Huile d'olive vierge	437	1782	/	197	52	/	/	/	262	/	/
Total exportation produits agricoles	98880	197366	119914	49799	38806	25603	28047	50520	92817	76639	122028

Source : FAO, 2011

La balance commerciale dont le déficit allait en s'aggravant atteint pour la première fois son équilibre et enregistre des excédents grâce au pétrole. Pour la première fois la balance commerciale avec la France devient excédentaire en 1964. Au niveau de la géographie du commerce extérieur algérien, la France cède des parts de marché à de nouveaux partenaires : l'Europe (Allemagne, Italie, l'Espagne, la Belgique, la Grande-Bretagne, Pays-Bas ...), l'Amérique du Nord (USA, Canada, Mexique) et Latine (Brésil, Argentine...), les pays d'Asie (la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud...), l'Europe de l'Est (Russie...) et les pays du Sud.

Dans le domaine de la politique de change, il faut savoir que l'Algérie quitte la Zone Franc en 1963, elle substitue au Franc la nouvelle monnaie nationale le Dinar, dont la valeur est fixée par rapport à l'or (régime de taux de change fixe). Elle installe un contrôle rigoureux du mouvement des capitaux. Le but est de limiter les fuites de capitaux et la sauvegarde des réserves en devise, à travers l'établissement d'un système de contrôle de change. Les investisseurs nationaux et étrangers se voient privés de l'accès aux crédits bancaires. Les investisseurs étrangers en particulier sont soumis à des conditions sévères dans leurs démarches d'investissement. Une telle politique n'était pas de nature à favoriser la diversification des exportations algériennes hors hydrocarbures et plus généralement les fondements de l'économie nationale.

1.2. La phase du monopole (1971-1990)

Les réformes subies par le régime des importations et des exportations algériennes durant cette période, s'interprètent comme la confirmation de la volonté de l'Etat d'assurer un monopole effectif sur les échanges. Les difficultés suscitées par la première période, à savoir, manque de contrôle sur les opérateurs ; plusieurs branches ont échappé aux règles imposées par l'Etat et ont continué à ignorer les injonctions par divers mécanismes échappatoires (M'Hamsadji, 1988). A titre d'exemple, certains produits continuaient à être importés alors qu'une surproduction nationale est enregistrée, Hocine Benissad (1991) donne l'exemple de la pomme de terre.

Un autre dysfonctionnement est celui du mécanisme de fixation des prix. En fait, les entreprises maintenaient des prix assez élevés et pour cause, ces produits se vendaient malgré tout, à cause de la pénurie générale qui avait marqué cette période. Importations de marchandises produites localement, émergence de conflit entre les entreprises et leur tutelle (l'Etat), absence de programmation rigoureuse des importations par les entreprises monopolistes, et enfin diminution de la qualité des produits importés, tous ces dysfonctionnements ont été les éléments déclencheurs des nouvelles réformes. Il est certain que la politique de l'Etat en matière de commerce extérieur et de développement n'est pas encore arrivée à maturité durant cette phase que certains ont qualifié de « *transition* ». Le terme de transition indique ici la période nécessaire au jeune Etat algérien pour instaurer une organisation solide et pour faire consolider ses objectifs de développement.

Après donc cette période de transition pendant laquelle l'Etat tergiverse sur l'orientation définitive qu'il allait donner à sa politique de développement et après une phase de socialisme que Gauthier et Kermarec (1978) ont qualifié de « *romantique et de discours* », succède un nouveau régime déterminé à mettre en place une politique de développement autocentrée visant l'indépendance économique et la planification centralisée des moyens de production, avec une approche basée sur un socialisme scientifique et une équipe de technocrates. Des plans de développement ont été lancés, une politique d'appropriation (nationalisation) des richesses nationales avait vu le jour et une révolution agraire s'est peu à peu instaurée dont l'objectif principal était de finir avec le dualisme l'agriculture algérienne (secteur moderne et traditionnel).

Le commerce extérieur n'a pas échappé à ce mouvement de nationalisation. En effet, en 1971 les groupements professionnels d'achats ont été dissous et le monopole du commerce extérieur a été généralisé à toutes les entreprises nationales quelques soient leurs fonctions

(distribution, production ou les deux). Cette nouvelle organisation n'était pas le fruit d'une réflexion approfondie ou d'une conception théorique quelconque de ce secteur. De plus, aucun texte législatif n'avait consolidé cette réforme. Il s'agit donc d'un système calqué sur celui qui prévalait dans la première phase, exception faite que ce nouveau système élimine quoique non définitivement les importateurs privés.

Cette réforme sera progressivement remise en cause vu les nombreuses distorsions qui la caractérisaient, comme le chevauchement des missions des différents monopoles (sociétés nationales). Les Sociétés nationales ont été dotées d'un monopole sur deux listes de produits, la liste A et la liste B. Sur les produits recensés dans la liste A chaque entreprise nationale détient un monopole exclusif d'importation, alors que sur les produits de la liste B, le monopole des sociétés nationales est partiel ; autrement dit, plusieurs sociétés nationales pouvaient utiliser le monopole d'une autre société pour importer les produits recensés dans la liste B. Dans ce cas, on retrouve plusieurs entreprises qui importent le même produit chez un même fournisseur sur des périodes différentes ou chez des fournisseurs différents. Le résultat de ce chevauchement est la subsistance sur le marché de produits de même nature avec des prix différents. De plus, le pouvoir de négociation objectif suprême de la politique de planification commerciale algérienne se retrouve anéanti par ce comportement. Ces insuffisances seront l'objet de la deuxième réforme de 1974.

En 1974 fut promulguée l'ordonnance N° 74-12 relative au nouveau système de planification des importations. Celui-ci stipulait qu'à l'avenir les importations devaient se faire dans le cadre des AGI (autorisation globale d'importation). Ces AGI sont des autorisations d'importations délivrées chaque année par le ministère du commerce, sur la base des états prévisionnels établis par les entreprises nationales publiques ou privées. Les AGI rentraient dans le cadre d'un plan global d'importation (PGI) qui recensait tous les besoins nationaux en matière d'importation et mobilisait en conséquence les budgets nécessaires pour le fonctionnement correcte des AGI. En plus du système des AGI, deux autres régimes d'importation ont été maintenus, à savoir les produits sous contingents et les produits libres à l'importation.

Les bénéficiaires du régime des AGI étaient les organismes du secteur public détenteurs de monopole à l'importation, les entreprises de production et de services du secteur public, et enfin les entreprises du secteur privé qui étaient capables de présenter un programme annuel d'approvisionnement. Malgré la volonté de l'Etat de monopoliser complètement le secteur du commerce extérieur, il n'en reste pas moins que des branches étaient ouvertes au secteur privé pour accéder aux importations soit par le biais des AGI, soit par le biais des monopoles ou encore par le canal des produits contingentés ou libre à l'importation. L'originalité de cette réforme réside dans le fait que le système des AGI mettait fin aux chevauchements dans les missions des entreprises publiques. Ce système a réduit aussi les possibilités pour le secteur privé de recourir aux importations sans toutefois les annihiler complètement. Les résistances au sein du pouvoir officiel quant à la volonté de laisser ou non des possibilités de subsistance au secteur privé, semblaient être la difficulté majeure rencontrée par ce nouveau système, qui n'aboutit pas totalement à la monopolisation de l'Etat sur le commerce extérieur.

A cet effet, la loi 78-02 du 11 Février 1978 étendit définitivement le monopole de l'Etat sur le commerce extérieur. Il était de ce fait, en vertu de cette loi, institué le monopole absolu de l'Etat via ses entreprises publiques sur toutes les importations et les exportations, quelques soient leurs natures. En conséquence, toutes les entreprises privées d'import-export ont été dissoutes de fait. Les autres entreprises privées qui n'intervenaient qu'à titre exceptionnel

dans les opérations d'importation ou d'exportation devaient régulariser leurs situations (statut). Pour une fois et depuis l'indépendance l'Etat parvint à ses objectifs dans le commerce extérieur et cela, conformément à ce que stipulait l'accord de Tripoli, et charte nationale de 1976.

La conjoncture particulièrement favorable des années 1970, surnommée par ailleurs les 12 glorieuses, a renforcé les convictions du pouvoir central quant à la nécessité de réduire les possibilités d'intervention du secteur privé et des intermédiaires nationaux ou étrangers dans les opérations du commerce extérieur. C'est ainsi comme l'a souligné Benissad que les exportations des Tapis de Tlemcen vers l'Allemagne furent suspendues. De nombreuses autres entreprises privées ont été réduites à néant portant de ce fait, un coup dur aux exportations algériennes hors hydrocarbures. Pour Benissad, « *l'idéologie qui sous-tendait la réappropriation par l'Etat des opérations d'importations et d'exportations était le paradigme marxiste des années 70* ». Celui-ci soutenait la thèse que la diversification des exportations n'était pas compatible avec la recherche de l'indépendance économique. Par contre, elle ne s'inscrivait nullement dans les idées exprimées par de Bernis sur les industries industrialisantes, théorie qui inspira le modèle industriel algérien dans les années 1970/80. Notons enfin qu'en matière de circulation de capitaux rien de nouveau n'a été apporté au cours de cette période. Ces derniers demeuraient toujours contrôlés par l'Etat. Le régime de change quant à lui, a subi quelques transformations à l'instar des autres régimes de change dans les autres pays du monde, suite au lancement du régime de taux de change flexible et à l'abolition du régime de change fixe. L'Algérie a continué à adopter un régime de contrôle de change mais cette fois-ci, la monnaie nationale fut indexée sur un panier de plusieurs devises.

Tant que la situation financière du pays le permettait, l'Etat continuait de préserver son monopole sur le commerce extérieur. Toutefois, le système mis en place pour contrôler et gérer centralement les importations et les exportations ne tardera pas à être battu en brèche, après le revirement spectaculaire des ressources financières du pays. Avec la chute brutale des prix du pétrole en 1986 qui coïncidait avec la forte baisse de la valeur du dollar (monnaie de réserve et d'échange) sur les marchés financiers internationaux, la balance commerciale de l'Algérie allait passer d'une situation excédentaire à une situation déficitaire, avec un accroissement considérable de la dette externe. Ce qui a incité l'Etat à renforcer son programme d'austérité sur les importations, surtout des biens de consommation (Decaluwé, Cockburn, Vézina, 2001). Dans un tel environnement de crise et de décroissance, entraîné par la baisse des avoirs en devise, les difficultés allaient s'enchaîner : problèmes d'approvisionnement en matières premières et pièces de rechange et pénurie générale...etc. L'Algérie se voyait contrainte de recourir au FMI (Fonds Monétaire International) pour un rééchelonnement de sa dette extérieure et accepte le programme d'ajustement structurel, dont le but essentiel est la stabilisation des indicateurs macroéconomiques et la désétatisation de l'économie. Ceci signifie que l'Algérie devait s'ouvrir davantage, notamment par la mise en place d'un ensemble de réformes, parmi lesquelles la libéralisation du commerce extérieur et la fin des monopoles.

2. La libéralisation du commerce extérieur algérien (1990/2000)

L'entrée de l'économie nationale au moment de la chute du prix du pétrole dans une crise multidimensionnelle, a révélé que les maux qui affectaient l'économie algérienne étaient plus profonds qu'on pouvait l'imaginer. Plusieurs économistes essentiellement libéraux ont

souligné les contraintes inhérentes au système de planification centralisé, notamment, la difficulté pour l'Etat de réguler des problèmes d'ordre microéconomique (au niveau des entreprises nationales) par de simples injonctions/autorisations administratives, prises à une échelle macroéconomique. Les autorités centrales ont justifié une telle politique par la nécessité absolue pour l'Etat de veiller à ce que l'économie nationale, ne sombre pas dans une logique de profit au détriment des couches défavorisés. Le pouvoir central par le biais de l'ancien président de la république H. Boumediene s'était néanmoins rendu compte, qu'après que l'Algérie ait gagné la bataille de l'industrialisation, l'étape la plus importante qui restait à franchir était celle de la gestion (Gauthier, Kermarec, 1978). Malheureusement, avec l'arrivée au pouvoir de la nouvelle équipe dirigeante, ce n'était pas seulement la bataille de la gestion qui allait être perdue, mais c'est toute la politique de développement déployée durant les années 70. De nouvelles orientations avaient été prises (Modèle de la croissance équilibrée), les investissements dans l'industrie ont baissé significativement, un programme anti-pénurie a été lancé pour encourager la consommation et mettre fin à l'austérité des années 70. Tout cela a été soutenu par une conjoncture favorable durant la période 1979-1985.

La loi 88-29 relative à l'abolition du monopole de l'Etat sur le commerce extérieur n'était qu'une partie de l'ensemble des autres textes législatifs qui visait à accommoder l'économie nationale aux conditions de l'économie de marché. Celle-ci selon Debboub (2000) apporta trois modifications principales au système de fonctionnement du commerce extérieur :

Premièrement, la loi a supprimé toutes les procédures de contrôle préalable à la conclusion des contrats par les entreprises publiques. Ceci signifiait que les entreprises publiques devenaient autonomes dans la gestion de leurs contrats et cela en vertu de leur nouveau statut d'entreprises autonomes, régies par le droit commercial. Cette mesure a limité l'intervention des autorités centrales dans le processus de décision et a introduit plus de souplesse et d'efficacité dans la gestion des contrats, notamment ceux liés aux importations et aux exportations.

En second lieu, un nouvel instrument de régulation des opérations d'octroi de devise fut mis en place : le budget-devises. Ce dernier s'est substitué à l'ancien système des AGI. Le budget devises est l'assiette financière que l'Etat octroyait aux entreprises publiques pour exécuter leurs programmes d'importation ou d'exportation. Il était de ce fait, de la même nature que le système des AGI. Toutefois, ce nouveau mécanisme a apporté une certaine souplesse aux entreprises, dans la manière dont ces dernières gèrent leur programme d'approvisionnement, souplesse qui ne figurait pas dans les AGI. Ainsi une fois que l'Etat ait alloué le montant nécessaire à chaque entreprise, celle-ci était libre dans la façon de ventiler les devises entre les différents postes d'emplois, alors que dans les AGI une fois que la répartition initiale des devises entre les différents emplois était faite, les entreprises ne pouvaient pas procéder à un changement dans les affectations. De plus les Budget-devises étaient pluriannuels alors que les AGI étaient annuelles, notons aussi que ce système ne portait pas comme dans les AGI, sur un seul aspect à savoir les importations, en plus les exportations figuraient dans ce système.

La dernière modification apportée à l'ancien régime de planification des opérations du commerce extérieur, consistait en la modification du régime juridique du pouvoir de monopole, ainsi que l'institution de nouveaux instruments d'intervention sur les marchés extérieurs, pour rationaliser davantage la planification des échanges. Ainsi le régime juridique par le biais duquel l'Etat concédait aux entreprises le monopole du commerce a été changé : de l'octroi de pouvoirs ou de prérogatives aux entreprises à la nouvelle technique de

concession. Désormais, l'Etat accorde des concessions à toutes les entreprises publiques et non seulement à celles de dimension nationale. L'Etat cherchait à faire jouer la concurrence entre les différentes entreprises publiques, puisque le passage obligé par les celles qui détenaient le monopole n'était plus de rigueur. Les modalités d'intervention sur les marchés extérieurs ont été rationalisées. Deux nouvelles structures ont été créées : les groupements d'intérêt commun et les offices de commerce extérieur. Les groupements d'intérêt commun (GIC) étaient des instruments qui permettaient aux entreprises publiques de faire en commun leurs achats de l'extérieur, ce qui voulait dire que les entreprises devaient coopérer au sein de ces structures pour rationaliser leurs achats ; par exemple obtenir un meilleur prix. Ce système corrige une défaillance sérieuse de l'ancien système. De plus, la manière dont ces GIC ont été créés et organisés a été laissée à l'appréciation de chaque entreprise. Des offices de commerce extérieur ont également été créés, leur mission est de s'occuper de l'importation des produits stratégiques (céréales, médicaments et autres produits de bases) pour les revendre en l'état. La mission de ces organismes est de procéder à une véritable ingénierie ou expertise des marchés internationaux des produits stratégiques, afin de mieux assurer l'approvisionnement du marché national dans les meilleures conditions et délais (Debboub, 2000). Ces offices ne constituent pas toutefois, une originalité puisque ils existaient depuis l'indépendance, c'est le mode de fonctionnement et l'introduction du principe de rationalité et d'efficacité qui constituent leur originalité.

A partir de 1990 (loi de finance complémentaire de 1990 et la loi sur la monnaie et le crédit 90/10) une nouvelle organisation va être apportée à la gestion commerciale et financière du commerce extérieur algérien. Cette nouvelle orientation définit trois types d'entreprises : les entreprises publiques qui importent pour vendre en l'état, les grandes entreprises publiques de production, et les PME (Petites et moyennes entreprises) publiques et privées. Pour chaque type de nouvelles exigences sont requises, notamment la nécessité de recourir au système bancaire comme instrument de gestion des opérations du commerce extérieur.

Désormais, les banques commerciales sont tenues de mobiliser toutes leurs compétences afin d'accompagner les entreprises publiques dans leur opération d'importation ou d'exportation. Il s'agit en fait pour les banques d'assurer les meilleures conditions d'offre de crédits pour financer les entreprises publiques. Cette nouvelle orientation visait à libéraliser davantage le commerce extérieur. De la sorte et pour la première fois les grossistes et les concessionnaires peuvent désormais accéder à l'importation de biens vendus en l'état. Les grossistes et les concessionnaires doivent cependant obtenir un agrément auprès de la banque d'Algérie et s'engager à investir dans la production (critiquée par le FMI en 1990-91). Toutes ces mesures ne modifient pas dans le fond l'ancien système. Pour Benissad (1994), « *il s'agit d'un simple replâtrage du schéma des monopoles de l'Etat, qui a été accentué par la pénurie de devises à l'époque* ». De plus, l'autorisation pour les grossistes et les concessionnaires à faire de l'import-export sans paiement a accentué encore l'existence du marché parallèle de devises. Avec le décret 91-37 de 1991, l'Algérie entreprend définitivement la libéralisation de son commerce extérieur. Cette décision est prise au moment des négociations de l'accord de confirmation avec le FMI. Il semble que les injonctions du FMI commençaient réellement à être appliquées. Ce décret stipule que le commerce extérieur algérien est libre et que les licences d'importation sont abolies, sauf pour quelques produits considérés comme stratégiques (denrées alimentaires, produits pharmaceutiques, matériaux de construction). L'instruction n° 625 du 18 août 1992 relative au commerce extérieur et à son financement émanant du chef du gouvernement prévoit que « *en matière d'importation, l'accès à la devise est libre pour tous les agents économiques titulaires d'un registre de commerce et les administrations dans le strict respect de la réglementation du commerce extérieur et des*

changes ». Les opérateurs du commerce extérieur peuvent donc dorénavant procéder à des opérations d'importation et d'exportation pourvu qu'ils disposent de la ressource financière nécessaire à leur opération, et qu'ils respectent la réglementation de la banque d'Algérie.

Une nouveauté importante est introduite en matière d'exportation, le faisant passer d'une politique de substitution des importations à une politique de promotion des exportations. La nouvelle politique commerciale de l'Algérie s'est fixée trois objectifs principaux (Barbet, Souam, Talahite, 2009) : la diversification des échanges en tirant profit de la vigueur de l'activité structurante d'exportation de produits énergétiques avec la création de « *passerelles d'échanges, au lieu de se confiner dans une spécialisation internationale étroite* » avec « *la conviction 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* », le relèvement du niveau général de la compétitivité du secteur industriel et le contrôle des importations de produits alimentaires.

Plusieurs incitations fiscales et organismes ont été créés entre 1990 et 1996 pour promouvoir les exportations hors hydrocarbures :

- La Compagnie Algérienne de Garantie des Exportations (CAGEX) qui est chargée de la double mission de fournir des informations et une aide à la prospection de marché extérieur pour les exportateurs qui le souhaitent, et d'assurer ces derniers contre les risques commerciaux et politiques inhérents aux opérations d'exportations ;
- L'Office de Promotion des Exportations (PROMEX) dont le rôle se limite à l'information commerciale, au conseil et à l'aide à la prospection de nouveaux marchés pour les exportateurs ;
- La Chambre Algérienne de Commerce et d'Industrie (CACI) dispense plusieurs types de services à ses clients : de l'information à la délivrance de documents nécessaires à certaines opérations de commerce extérieur, en passant par la formation et l'assistance, autant de services indispensables à la promotion des exportations ;
- La Société Algérienne des Foires et Exportations (SAFEX) est un organisme qui se charge d'organiser des foires internationales, afin permettre aux exportateurs nationaux de faire connaître leurs produits. Elle les aide aussi à participer à des foires internationales dans d'autres pays ;
- Fonds spécial pour la promotion des exportations (FSPE) est destiné à apporter un soutien financier aux opérations et aux actions de promotion des exportations. Il permet le remboursement de quelques dépenses aux exportateurs comme celles liées à la participation aux foires à l'étranger (Décret exécutif n° 08-06, 2008).
- Programme de renforcement des capacités exportatrices des PME algériennes (OPTIMEEXPORT) qui est un dispositif mis en place dans le cadre du PRCC (Programme de Renforcement des Capacités Commerciales), financé à hauteur de 2,1 millions d'euros par l'Agence Française de Développement. Il s'agit d'un outil d'information et de formation (aux techniques du commerce international) sur les marchés extérieurs destiné à améliorer la performance des entreprises algériennes à l'export.

Malheureusement, comme le souligne Guendouzi (2004) dans sa contribution sur l'importance de l'information commerciale dans la promotion des exportations, ces organismes manquent de moyens nécessaires à leur bon fonctionnement. De plus, il semble que les missions de ces organismes ne soient pas clairement définies, elles se chevauchent ce qui limite leur efficacité.

A partir de 1992, la réglementation douanière relative au commerce extérieur qui est basée sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises comporte les droits suivants :

- Un droit de douane ad-valorem basé sur les taux suivants : exempt, 3 %, 7 %, 15 %, 25 %, 40 % et 60 %. Le taux maximal a été ramené à 50 % en 1996 puis à 45 % en 2000. Actuellement, il n'existe plus que quatre taux : exempt, 5%, 15% et 30% (Femise, 2005) ;
- Une redevance douanière de l'ordre de 4 pour 1000 sur la valeur en douane des importations, la redevance sur les exportations a été supprimée ;
- Une redevance sur les formalités douanières de l'ordre de 2 % sur la valeur en douane ;
- Autres ces redevances classiques, l'Etat dispose d'un ensemble d'autres taxes destinées à protéger un secteur national en cas de graves difficultés.

Dans le domaine du régime de change, la période de la libéralisation du commerce extérieur sera suivie d'un assouplissement du régime de change qui prévalait jusqu'alors. Ainsi, l'Etat par le biais de la banque centrale autorise de plus en plus les entreprises à solliciter des devises en vue de leur opération de commerce extérieur. Ces mesures sont mêmes étendues à quelques particuliers à l'instar des malades, ou des étudiants qui peuvent obtenir des montants fixes de devise de la part de l'institut d'émission. La convertibilité commerciale du dinar est maintenant admise pour certaines opérations d'importations, celles notamment qui se rapportent au commerce des produits stratégiques pour l'économie nationale. Le taux de change n'est plus fixé administrativement, mais résulte de la confrontation entre l'offre et la demande de devise sur le marché interbancaire, qui regroupe essentiellement les banques commerciales et l'institut d'émission. Ce taux correspond au taux officiel du dinar, car rappelons-le, les restrictions mises en place par la banque d'Algérie en matière d'octroi de devise, durant plusieurs années ont engendré un marché parallèle de la devise, où les concessionnaires et les grossistes qui n'ont pas accès aux importations avec paiement s'approvisionnent. En conséquence, un taux de change non officiel existe aussi, et il est le résultat de la confrontation de l'offre et de la demande de devises sur le marché parallèle. Le taux actuel du dinar est le résultat d'un certain nombre de mesures de dévaluation et de dépréciation menées au cours des années de l'ajustement structurel 1989-1995. L'Etat souhaite par le biais de ces mesures rétablir la valeur réelle du dinar et pouvoir le stabiliser sur le long terme. Le système de change qui prévaut actuellement en Algérie est le régime du flottement dirigé.

Nombre de restrictions sur les mouvements de capitaux sont aussi levées. L'Etat autorise désormais par exemple les investisseurs étrangers à rapatrier leurs capitaux (bénéfices et cession d'actifs). Certes ces mesures encouragent les IDE (Investissements Direct Etrangers) à se localiser en Algérie, mais toutefois, elles restent insuffisantes en raison de l'absence

d'une part, d'un marché de capitaux national puissant, et d'autre part, de la fragilité de l'économie nationale qui dépend à 98 % de la seule ressource pétrolière.

L'analyse des trajectoires empruntées par la politique commerciale algérienne montre en réalité une forte convergence entre celle-ci et les choix politiques du pays. Une politique de développement autocentrée exige un monopole et une planification rigoureuse du commerce extérieur, dans le but d'en satisfaire la demande. En conséquence, au cours de la période des industries industrialisantes, le commerce extérieur servait en priorité à fournir les équipements et les matières premières nécessaires pour l'industrialisation du pays. Les dépenses de consommation avaient été réduites aux produits stratégiques. Ultérieurement, il en suivra une autre politique de développement dite de croissance balancée qui repose sur les industries légères et les infrastructures, comme ayant un effet d'entraînement sur les autres segments de l'économie nationale. Ici encore le commerce extérieur a servi cet objectif en privilégiant les importations de bien de consommation et d'équipement pour l'industrie légère.

Les exportations d'hydrocarbures n'ont pas cessé de croître sur toute la période. Elles servaient essentiellement à financer les programmes d'industrialisation. Les exportations hors hydrocarbures ont pris un sérieux coup de retard et de recul à cause de l'orientation du développement, fondé sur l'industrie lourde qui de plus destinait sa production uniquement à la satisfaction des besoins internes de l'économie. De la sorte, il n'existait aucune possibilité d'exportation de produits industriels qui par ailleurs, souffraient de la concurrence étrangère et de la faible qualité de ses produits. L'Agriculture a été totalement négligée dès le départ pour des raisons à la fois idéologiques ; l'impossibilité d'autonomie alimentaire nécessite d'orienter les capitaux vers d'autres créneaux, et objectives ; difficultés de trouver des marchés pour les produits agricoles algériens. Le syndrome hollandais s'est ainsi renfermé sur l'économie nationale qui devient une économie de rente depuis son indépendance (CEFI, 1990). Le cas de l'Algérie est même considéré comme particulier comparativement aux autres économies maghrébines, en raison de ses ressources hydrocarbures et de son ouverture tardive aux échanges (Mathlouthi, 2008).

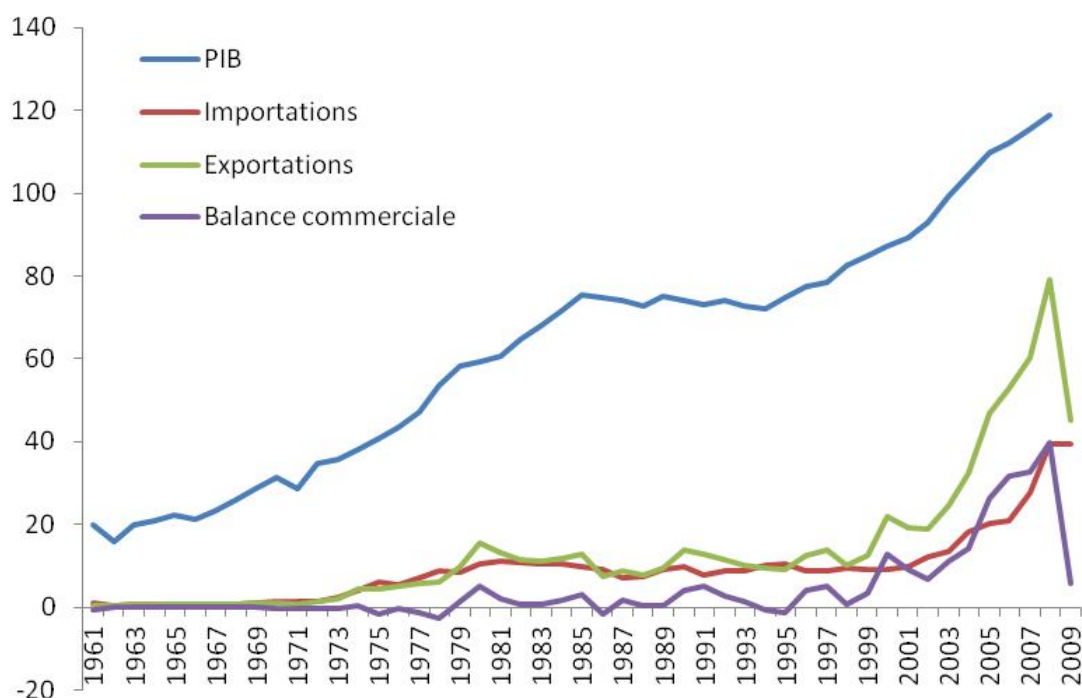
A la même période, d'autres pays expérimentent de nouvelles politiques de développement basées sur la promotion des exportations. Ce schéma a donné des résultats plus que satisfaisants dans plusieurs pays du sud-est asiatique, alors que la politique de développement par la substitution aux importations a échoué. L'Algérie a pris ce virage à partir des années 90 sous la houlette du FMI, optant pour une politique de promotion des exportations et une ouverture de plus en plus grande. L'échec est néanmoins patent et les chiffres le montrent, malgré tous les efforts de promotion fait dans le sens d'encourager les exportations hors hydrocarbures, les résultats sont maigres. L'Algérie n'arrive pas à attirer les IDE qui ne sont pas seulement nécessaires mais vitaux particulièrement pour dynamiser les exportations hors hydrocarbures.

3. La période récente (2000/2011) : échec de la politique de promotion des exportations et accélération de la dépendance extérieur

Après deux décennies de la mise en place du plan de l'ajustement structurel et de la libéralisation du commerce extérieur, la structure des échanges n'a guère évolué et la dépendance notamment vis à vis des importations de produits agricoles de première nécessité n'a fait que s'accroître. Le volume des échanges a par contre enregistré une croissance considérable (**Fig3.**), les importations ont doublé en quelques années consécutivement à l'accroissement des exportations d'hydrocarbures. L'échec de la nouvelle stratégie de

promotion des exportations est nette, alors même que de nombreux pays, notamment d'Amérique Latine ont réussi leur modèle de conversion à l'exportation (Mezouaghi, 2010).

Fig3. Croissance du PIB et des échanges algériens (en Md\$)



Source : Faostat et Cepii

Par ailleurs, la réglementation régissant le commerce extérieur a été secouée par une certaine instabilité des textes, contraignant les opérateurs. Pour limiter la croissance assez rapide des importations, les importateurs sont forcés de recourir au crédit documentaire comme unique moyen de paiement, qui nécessite une provision à 100 % du prix de la marchandise (article 69 de la loi de finances complémentaire de 2009). L'instabilité touche également les investisseurs étrangers qui sont désormais obligés d'avoir un partenaire local majoritaire. Ces mesures ont été prises dans un contexte de crainte liée à la dépendance de plus en plus forte de l'économie algérienne. L'effet immédiat des restrictions s'est traduit par une diminution des IDE avec dans le long terme un impact négatif sur les échanges.

L'inquiétude suscitée par la tournure prise par le commerce extérieur algérien a incité le gouvernement à créer en 2009 un comité de suivi du commerce extérieur, auprès du ministre chargé des opérations extérieures. Ce comité a pour mission de suivre et d'analyser les flux des échanges commerciaux, de proposer des mesures d'assainissement de l'activité commerciale, d'évaluer les données du commerce, proposer des mesures de rationalisation des importations et de promotion des exportations hors hydrocarbures, faciliter les échanges, études d'évaluation, d'analyse et de veille, actualisation et fiabilité du système d'aide à la décision créé à cette occasion et domicilié auprès de l'agence ALGEX (Décret exécutif n° 09-429, 2009).

Une vingtaine d'année après les premières mesures de libéralisation du commerce extérieur algérien et le dépôt du dossier d'adhésion à l'OMC, de nombreux efforts restent à faire pour aboutir à une libéralisation complète des échanges. Les négociations avec les partenaires européens et américains butent sur plusieurs points et semble encore loin d'aboutir à une

adhésion proche de l'Algérie. Les points de divergence portent essentiellement sur l'ouverture des secteurs de services (bancaires, commerciaux et télécommunication), de la propriété intellectuelle (moyens dont devrait se doter le pays pour lutter contre la contrefaçon et le piratage) et les obstacles techniques aux échanges (système de normalisation, mise en conformité et contrôle des produits commercialisés en Algérie). Avec les européens, s'ajoute le problème de la double tarification (interne et à l'exportation) des hydrocarbures. L'OMC souligne que l'Algérie a fait des progrès dans les domaines suivants (Barbet, Souam, Talahite, 2009) :

*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.*

Mais il reste de nombreux efforts à faire notamment sur :

*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).*

Récemment encore, l'Algérie s'est engagée dans un processus de renégociation de l'échéance de la zone de libre échange avec l'Union Européenne, qui était prévue à l'horizon de 2017 pour la reporter à 2020. L'Algérie a demandé à ce que l'Union Européenne laisse un peu plus de temps aux entreprises (industries naissantes dans les domaines de la sidérurgie, du textile, de l'électronique et de l'automobile) du pays pour se préparer à la concurrence future, liée à l'ouverture totale aux importations. Cela montre que l'Algérie s'est orientée vers une politique d'ouverture assez prudente, en raison du retard pris par le tissu économique dans son adaptation aux exigences de la concurrence internationale. Cette politique de prudence ne s'est néanmoins pas traduite sur le terrain par des progrès notables dans les performances des entreprises industrielles ou agricoles. Les pays voisins ayant suivi le même processus d'adhésion semblent être mieux disposés et favorables à leur intégration plus profonde dans le marché international.

Le retard pris dans l'adaptation de l'économie nationale aux critères de performance du marché international s'est encore manifesté au début de l'année 2011, par la décision prise par le gouvernement d'établir une nouvelle liste de produits exclus des avantages à l'importation, offerts dans le cadre la zone arabe de libre échange. Cette liste concerne essentiellement des produits de l'industrie agroalimentaire, des produits agricoles, de textile, papier et carton et l'électroménager (Maghreb émergent, 2011). Par cette décision, le gouvernement a souhaité répondre à l'inquiétude des opérateurs nationaux, qui ont demandé une révision de l'accord ou un report du délai pour leur permettre d'achever leur mise à niveau.

Conclusion

Le commerce extérieur algérien est passé d'une phase de monopole où c'est l'Etat qui planifie et détermine les modalités d'accès aux importations et exportations, à une phase de libéralisation qui a ouvert le secteur aux opérateurs privés. Ce long cheminement s'est accompagné de nombre de distorsions qui ont coûté cher à l'économie du pays, et qui l'ont mené à une dépendance forte des marchés internationaux. La structure du commerce extérieur algérien d'aujourd'hui par produits et par zones géographiques ne présente pas un changement majeur. L'Algérie continue à importer essentiellement des biens d'équipements industriels et des biens de consommation, alors qu'elle exporte pratiquement un seul produit issu de son sous sol riche en fossiles. Cette structure n'est évidemment pas le fruit du hasard, elle est liée aux politiques de développement expérimentées en Algérie depuis son indépendance. En effet une politique de développement autocentrée suggère une monopolisation des activités du commerce extérieur et leur orientation vers la satisfaction des besoins internes de l'économie, ce qui a engendré une baisse sensible des exportations hors hydrocarbures, et une augmentation fulgurante des importations de biens d'équipements. Ensuite, le modèle de croissance balancée a permis d'orienter les importations vers les biens de consommation et d'équipement d'industrie légère, alors que les exportations se concentrent davantage sur les hydrocarbures. Ce secteur étant le seul à avoir bénéficié d'autorisation pour que des investisseurs étrangers s'installent pour explorer et exporter. De nos jours, malgré les quelques velléités de réformes et de promotion des exportations, l'Algérie demeure un mono exportateur et un gros importateur.

Bibliographie

Abbas M., 2008. Le processus d'accession à l'OMC Une analyse d'économie politique appliquée à l'Algérie, *in Communication à la Journée d'études internationale « Regards croisés sur l'accession de l'Algérie à l'OMC »*, Constantine, 22 novembre 2008.

Barbet Ph., Souam S, Talahite F., 2009. Enjeux et impacts du processus d'adhésion de l'Algérie à l'OMC N° 2009-05, *In Journée d'étude internationale « Regards croisés sur l'accession de l'Algérie à l'OMC »*, Constantine, 22 novembre 2008.

Banque mondiale, 2005. Note sectorielle sur les transports au Moyen Orient et en Afrique du nord.

Banque mondiale, 2003. Stratégie macroéconomique à moyen terme pour l'Algérie: Soutenir une croissance plus rapide avec la stabilité économique et sociale.

Benfreha N., 1999. Les multinationales et la mondialisation : enjeux et perspectives pour l'Algérie, Ed. Dahlab.

Benissad H., 1991. La réforme économique en Algérie (ou l'indicible ajustement structurel), 2^{ème} édition mise à jours, office des publications universitaire (OPU), Alger.

Benissad H. 1994. Algérie : restructurations et réformes économiques (1979-1993), office des publications universitaire (OPU), Alger.

Benyahia F., 2006. L'impact de l'adhésion de l'Algérie à l'organisation mondiale du commerce l'OMC, récentes hypothèses de l'économie, Ed. Dar el Houda, Algérie.

Boussetta M., 2004. Espace euro-méditerranéen et coûts de la non intégration sud-sud : le cas des pays du Maghreb, CES Rabat, Morocco, Research n°FEM21-43.

Bouyakoub A., 1998. Entreprise et exportation : quelle dynamique ? , Les cahiers du CREAD (Centre de Recherche En Economie Appliquée pour le Développement), N° 43 (1^{er} trimestre 1998).

Debboub Y., 2000. Le nouveau mécanisme économique en Algérie, Office des Publications Universitaires (OPU), Alger.

Guendouzi B., 2004. L'information commerciale, facteur de promotion du commerce extérieur, Cerist.

Kebadjian G., 1994. Les pays du Maghreb ont-ils intérêt à une zone de libre échange avec l'union européenne ? , Cahier n° 22 du GEMDEV (Gis Economie Mondiale, Tiers Monde, Développement).

Krugman P., Obstfeld M., 2003. Economie internationale, traduction de la 5^{ème} édition américaine par Achille Hannequart et Fabienne Leloup. Ed. De Boeck.

M'Hamsadji-Bouzidi N., 1988. Le monopole de l'Etat sur le commerce extérieur, l'expérience algérienne, office des publications universitaire, Alger.

Mutin G., Le commerce extérieur de l'Algérie en 1964. In Revue de géographie de Lyon. Vol. 40 n°4, 1965. pp. 345-365.

Mezouaghi M., La conversion inachevée des économies d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au modèle exportateur : quels enseignements dans un contexte de crise ?, *Mondes en développement*, 2010/2 n° 150, p. 135-152. DOI : 10.3917/med.150.0135.

Taline K., Sensenbrenner G., 2006. L'Accord d'association de l'Algérie avec l'union européenne : conséquences et défis économiques, FMI.

Yves G., et Kermarec J., 1978. Naissance et croissance de la république algérienne démocratique et populaire, Ed. Ellipses.