

LES ENJEUX DE L'OUVERTURE COMMERCIALE EN ALGERIE

Mohamed Kamel Chelghem

ABSTRACT.....	2
1. Introduction.....	4
1. Le cadre général du processus d'ouverture commerciale.....	6
1.1. Quelques repères historiques.....	6
1.1.1. La période de la gestion administrée du commerce extérieur.....	6
1.1.2. Réformes économiques et commerce extérieur.....	7
1.1.3. Le cadre juridique actuel de l'ouverture commerciale.....	8
1.1.4. Le dispositif de protection tarifaire.....	9
1.2. Une gestion contrastée de l'ouverture commerciale.....	10
1.2.1. La problématique de la protection de la production.....	10
1.2.2. Les problèmes d'encadrement technique et de régulation des importations.....	11
1.3. Les accords commerciaux.....	12
1.3.1. L'accord d'association à l'Union européenne.....	13
1.3.1.1. La mise en place de la zone de libre échange.....	14
1.3.1.2. La mise à niveau et l'adaptation de la réglementation commerciale.....	16
1.3.1.3. Les mesures de soutien et d'assistance technique.....	17
1.3.1.4. Le mécanisme de concertation et de suivi de l'accord.....	17
1.3.2. Les accords commerciaux en cours de négociation.....	17
1.3.2.1. L'Union du Maghreb Arabe.....	18
1.3.2.2. L'Association Européenne de libre échange (AELF).....	18
1.3.2.3. La zone arabe de libre échange.....	19
1.3.2.4. L'Union Economique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA).....	19
1.3.3. Le processus d'accession à l'OMC.....	20
1.3.3.1. Les modalités du processus d'accession : quelques rappels.....	20
1.3.3.2. Etat d'avancement du processus d'accession de l'Algérie.....	22
2. L'impact de l'ouverture commerciale sur la structure des échanges extérieurs.....	23
2.1. Une progression importante des échanges.....	23
2.3. Le renforcement du poids des exportations.....	26
d'hydrocarbures.....	26
2.4. Une structure rigide des produits importés.....	26
2.5. Une forte polarisation géographique des échanges commerciaux mais l'amorce d'une relative diversification des sources d'importation.....	28
2.6. Des exportations hors hydrocarbures faibles et peu diversifiées.....	30
3. Quelques recommandations pour une conduite plus efficace du processus d'ouverture commerciale.....	31
3.1. Accélérer le processus de mise à niveau des entreprises industrielles.....	32
3.2. Le cas des produits agricoles.....	34
3.3. Améliorer le cadre de l'investissement direct international et le climat des affaires.....	36
3.4. Développer les mécanismes de perfection non tarifaire.....	36
3.5. Diversifier les mesures de soutien aux exportations hors hydrocarbures.....	37
3.6. La question du double prix gaz.....	37
3.7. Poursuivre avec prudence le processus de libération du secteur des services.....	38
3.8. Améliorer la qualité de la gouvernance commerciale.....	39
Conclusion.....	40

ABSTRACT

L'ouverture commerciale, corollaire de la libéralisation de l'économie algérienne est un élément essentiel de son intégration au marché mondial. Elle doit conduire à plus d'efficacité dans l'allocation des ressources, à l'amélioration des conditions d'approvisionnement du marché, au développement de la compétitivité des entreprises industrielles nationales ainsi qu' à une plus grande diversification de l'économie algérienne et des échanges extérieurs.

L'Algérie s'est engagée depuis plus d'une quinzaine d'années dans un tel processus qui a abouti en 2002 à la conclusion de l'accord d'association à l'Union Européenne pour la mise en place d'une zone de libre échange. Ce processus d'ouverture commerciale se poursuit aujourd'hui encore avec les négociations pour l'accession de l'Algérie à l'OMC ; il s'est effectué en Algérie selon deux grandes phases :

- i) adoption du programme d'ajustement structurel qui comprenait des mesures unilatérales d'ouverture commerciale ; promulgation en 1993 d'un code des investissements favorable aux investissements étrangers et adoption en 1995 des premières lois sur la concurrence et la privatisation des entreprises publiques ;
- ii) processus de renégociation des conditions d'ouverture de son marché enclenché par l'Algérie en 1997, dans un contexte marqué par l'ouverture des discussions avec l'Union Européenne et l'OMC.

Une nouvelle législation sur le commerce extérieur des marchandises est promulguée en 2003 qui consacre le principe de la liberté d'accès au commerce extérieur des marchandises. La nouvelle législation prévoit un dispositif de protection de la production nationale, compatible avec les règles du commerce multilatéral. Elle met également en place un dispositif institutionnel de promotion des exportations hors hydrocarbures à travers la création du Conseil National Consultatif de Promotion des Exportations.

L'accord d'association à l'Union Européenne.

La libéralisation progressive du commerce des marchandises et des services est au centre de cet accord d'association. Il prévoit en effet la mise en place d'une zone de libre échange au moyen de l'élimination graduelle des droits de douanes pour les produits industriels, ainsi qu'un accès préférentiel pour certains produits agricoles. En contrepartie, l'Union Européenne élimine immédiatement les droits de douanes et taxes d'effet équivalent pour tous les produits industriels algériens. L'accord n'a commencé à être appliqué qu'en septembre 2005.

L'accession de l'Algérie à l'OMC.

L'Algérie a introduit sa demande d'accession à l'OMC en 1995 mais c'est à partir de 2002 que le processus de négociation s'est accéléré. Dans le cadre de ce processus l'Algérie s'est engagée sur un large programme de transformations législatives et réglementaires. Elle a également répondu à plus d'un millier de questions touchant à des domaines divers comme la réglementation commerciale et technique, la fiscalité, le système des prix, etc. Bien que le programme de mise en conformité avec les règles de l'OMC ait été pour l'essentiel réalisé, les négociations multilatérales se poursuivent sur certains thèmes non encore épuisés. Une progression substantielle dans le rythme des négociations bilatérales pour l'accès aux marchés des marchandises et des services est également enregistrée, avec la signature de premiers accords bilatéraux (Brésil, Cuba, Uruguay, Venezuela et Suisse). L'élaboration par le Groupe de travail de son projet de rapport est significative des progrès accomplis par l'Algérie sur la voie de l'accession à l'OMC.

Le processus de libéralisation du commerce extérieur s'est caractérisé par une **gestion contrastée**, marquée par des avancées importantes et des reculs conjoncturels. Les autorités ont été confrontées à un problème de régulation des échanges et de protection de la production nationale compte tenu de l'absence de stratégies industrielles ou sectorielles cohérentes et durables. A cela, il faut ajouter le manque d'expertise des administrations commerciales peu préparées à une gestion active du commerce extérieur.

Cette situation a occasionné une pression considérable sur les autorités, en particulier sur les services de l'administration du commerce et des douanes. Il s'en est suivi l'apparition et le développement d'activités et de pratiques informelles dans la gestion des produits importés.

Une évaluation de l'impact de l'ouverture commerciale sur l'économie nationale et la structure des échanges extérieurs montre comment l'ouverture commerciale n'a pas encore produit les effets positifs attendus sur la structure des échanges extérieurs et la diversification de l'économie nationale demeure encore un objectif à atteindre.

En signant un accord d'association avec l'Union Européenne et en s'engageant dans le processus d'accession à l'OMC, l'Algérie a choisi de s'intégrer de manière formelle et volontaire à l'économie mondiale. La consolidation de la politique d'ouverture commerciale ne peut toutefois être efficace et bénéfique pour l'économie du pays que si elle trouve son ancrage dans une volonté politique affirmée et une vision stratégique du développement économique sur le moyen et long terme.

1. Introduction

L'ouverture commerciale, entendue comme la suppression des obstacles administratifs et tarifaires aux échanges commerciaux, est un volet important des réformes visant à libéraliser l'économie algérienne et à favoriser son intégration au marché mondial. L'Algérie s'est engagée depuis plus d'une quinzaine d'années dans un tel processus qui a abouti en 2002 à la conclusion de l'accord d'association à l'Union Européenne pour la mise en place d'une zone de libre échange. Sur le plan multilatéral, ce processus se poursuit aujourd'hui encore dans le cadre des négociations en cours pour l'accession à l'Organisation Mondiale du Commerce. L'Algérie est également sollicitée pour conclure d'autres accords de libre échange dans un cadre bilatéral ou régional.

L'effondrement des prix du pétrole en 1986 et la crise de la dette extérieure qui a suivi ont mis en évidence les contraintes structurelles de l'économie algérienne et l'ont conduit à s'éloigner progressivement du modèle de développement adopté jusque-là. En 1994, un programme d'ajustement des structures productives a été arrêté et mis en oeuvre par les autorités dans le cadre d'un paradigme économique inspiré des thérapies libérales, portées en particulier par le Fonds Monétaire International. L'objectif était de faire face à la crise de la dette par la compression de la demande intérieure et, parallèlement, d'engager des mesures visant à soutenir l'offre nationale par un programme centré sur la démonopolisation des activités, la libération des prix, une nouvelle approche du marché du travail et une politique centrée sur le soutien à l'investissement direct international, la réforme et la privatisation des entreprises publiques.

L'ouverture commerciale figure en bonne place dans ce programme. L'objectif est, bien sûr, de faciliter les échanges mais également d'internaliser les contraintes de compétitivité et d'efficacité qu'impose le fonctionnement du marché mondial, considérant que le système de protection administrée de l'économie sur lequel l'Algérie a construit une bonne partie de son histoire économique a atteint toutes ses limites. Il était attendu de ce processus d'ouverture commerciale - couplé à un programme de réformes d'ensemble - plus d'efficacité dans l'allocation des ressources, l'amélioration des conditions d'approvisionnement du marché, le développement de la compétitivité des entreprises industrielles nationales et, en conséquence, une plus grande diversification de l'économie algérienne et des échanges extérieurs, notamment sur le plan des exportations hors hydrocarbures.

Dans la pratique, le processus d'ouverture commerciale devait toutefois se heurter à une contrainte majeure : imposer les exigences et normes de la compétition internationale et de la mondialisation libérale dans un contexte marqué par la persistance des faiblesses structurelles de l'économie algérienne aussi bien sous l'angle des activités productives que sous celui de la gouvernance.

La présente réflexion propose une lecture en trois parties du processus d'ouverture commerciale. La première partie sera consacrée à un rappel des principales étapes et du cadre général de l'ouverture commerciale, en tentant d'en périodiser les grandes phases et de relever les caractéristiques fondamentales. Sur le plan juridique, l'ouverture commerciale étant configurée par les accords commerciaux internationaux auxquels l'Algérie a souscrit ou est en voie de souscrire, un intérêt particulier a été accordé au contenu de l'accord d'association à l'Union Européenne et au processus actuellement en cours d'accession à l'OMC. La seconde partie tentera d'évaluer l'impact de l'ouverture commerciale sur la structure des échanges extérieurs et la troisième partie abordera les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité du processus d'ouverture commerciale, sachant que celui-ci demeure fortement tributaire de la qualité des stratégies sectorielles dont il doit exprimer les priorités, organiser les défenses, définir et contrôler les ouvertures pour faire face aux exigences toujours plus contraignantes de la mondialisation libérale. Notre conviction est que la réussite du processus d'ouverture commerciale est indissociable d'un programme global de modernisation de l'économie qui touche non seulement à la poursuite et à l'approfondissement des réformes économiques déjà engagées mais qui s'étend surtout à l'amélioration de la qualité de la gouvernance, globale et sectorielle.

1. Le cadre général du processus d'ouverture commerciale

1.1. Quelques repères historiques

1.1.1. La période de la gestion administrée du commerce extérieur

C'est au lendemain de l'indépendance que le système de gestion administrée du commerce extérieur a commencé à être progressivement mis en place pour évoluer d'un simple contrôle à une véritable nationalisation des échanges extérieurs¹. Dès 1963, des procédures de contrôle ont été instituées pour tenter d'encadrer les échanges extérieurs, à travers la mise en place du contrôle des changes, l'établissement d'un tarif douanier et d'un cadre contingentaire sur les importations de certains produits. Le souci d'encadrement du commerce extérieur s'est également traduit, durant cette première période, par la création de groupements professionnels d'achats (GPA) pour organiser les importateurs privés auxquels étaient associés des représentants de l'Etat. Le contrôle étatique ainsi institué restera toutefois limité et le secteur privé conservera, durant cette première période, une place prépondérante dans les échanges extérieurs.

C'est au cours de la seconde moitié de la décennie 70, avec le lancement des deux plans de développement quadriennaux que la gestion administrée du commerce extérieur commence progressivement à s'organiser pour aboutir en 1978 à la promulgation de la loi 78-02 relative au monopole de l'Etat sur le commerce extérieur. Cette loi a consacré la nationalisation du commerce extérieur, système qui a perduré pendant plus d'une quinzaine d'années. Le choix d'un modèle de développement autocentré, fondé sur le marché intérieur et le développement des industries de base, conjugué à la montée en puissance des hydrocarbures dans le financement de l'économie va, en effet, subordonner les échanges extérieurs aux impératifs de la planification et consacrer pour de longues années leur régulation administrée.

Le monopole de l'Etat sur le commerce extérieur est confié aux grandes sociétés et entreprises publiques, organisées par branches ou par filières, chargées d'approvisionner le marché à travers le système des autorisations globales d'importations (AGI), délivrées chaque année pour réaliser les opérations d'importations². Dans ce système, la protection tarifaire n'avait pas de rôle essentiel et les droits de douanes assuraient plus une fonction fiscale qu'une fonction de protection de la production nationale.

¹ Pour une analyse sur le monopole de l'Etat sur le commerce extérieur, voir N. Bouzidi. Revue du CENEAP n°1 1986.

² Selon N. Bouzidi, plusieurs raisons étaient avancées pour justifier l'instauration d'un tel système : l'obtention de meilleures conditions d'approvisionnement aux trois niveaux de coûts, de modalités de financement et de délais d'exécution, la possibilité de garantir une meilleure protection de la production nationale et la possibilité d'un meilleur contrôle étatique des mouvements de capitaux, facilité par l'octroi de prérogatives de monopole à un nombre limité de grandes entreprises publiques. N. Bouzidi. Revue du CENEAP n°1 1986

Au cours des années 1980, ce système a connu sur le plan technique des assouplissements qui ont touché la gestion des produits importés, la répartition des listes de produits et des compétences entre les différentes entreprises publiques en liaison avec le processus de restructuration organique des entreprises publiques ainsi que la gestion des approvisionnements des entreprises privées confiée à la Chambre algérienne de Commerce et d'Industrie, à travers la mise en place d'un système de licences d'importation.

Les effets de ce mode d'organisation du commerce extérieur (en fait des importations), compatible avec la gestion centralisée de la rente pétrolière, sont connus : déconnexion de l'appareil de production national des exigences du marché international, renforcement de la bureaucratisation de la fonction commerciale avec pour conséquence, l'inefficacités et le gaspillage des ressources. Le Monopole de l'Etat sur le commerce extérieur commencera à être remis en cause à la suite de l'affaissement en 1986 des prix pétroliers internationaux, ce qui a, par ailleurs, ouvert la voie à un processus de restructuration progressive de l'organisation économique et commerciale.

1.1.2. Réformes économiques et commerce extérieur

Le processus de libéralisation du commerce extérieur a commencé à se mettre progressivement en place dans le sillage des réformes portant sur l'autonomie des entreprises publiques (1988) et de la promulgation, en 1990, de la loi sur la monnaie et le crédit qui a, en particulier, consacré le principe de la libéralisation du financement des transactions courantes.

Mais c'est surtout dans le cadre du programme d'ajustement structurel de 1994 que ce processus a été réellement engagé, à travers le démantèlement des monopoles et la liberté d'accès au commerce extérieur pour toutes les entreprises publiques et privées. Les mesures d'ouverture commerciale qui ont été adoptées de façon unilatérale, dans un contexte de contrainte financière dure et de compression de la demande intérieure, étaient associées à la libéralisation du système des paiements externes, à la dévaluation et à la convertibilité du dinar pour les opérations commerciales courantes, à la suppression des subventions et à la libération des taux d'intérêt bancaires et des prix sur la quasi-totalité des marchés de biens et services. Le processus d'ouverture commerciale était également soutenu par la promulgation en 1993 d'un code des investissements favorable aux investissements étrangers, l'adoption en 1995 des premières lois sur la concurrence et la privatisation des entreprises publiques.

La seconde étape du processus de réforme du commerce extérieur commence à partir de 1997. Après avoir ouvert de façon unilatérale son commerce extérieur, l'Algérie enclenche implicitement au cours de cette seconde étape un processus de renégociation des conditions d'ouverture de son marché et de son insertion au marché mondial, dans un contexte marqué

par l'ouverture des discussions avec l'Union Européenne et l'OMC. Sur le plan commercial et institutionnel, cette seconde étape coïncide avec le réaménagement en 2002 du tarif douanier avec l'abaissement et la simplification des droits de douanes, l'approfondissement du processus de démonopolisation des activités, notamment la libéralisation des secteurs des télécommunications, des transports, de l'énergie et des mines...

Cette étape d'ouverture commerciale négociée se poursuit aujourd'hui encore avec le processus d'accession à l'OMC. Elle a bénéficié dès 2000 de la hausse des prix du baril de pétrole qui a assoupli le poids de la contrainte financière externe sur le fonctionnement de l'économie et rendu possible un mouvement à la hausse des importations et un meilleur approvisionnement du marché national.

1.1.3. Le cadre juridique actuel de l'ouverture commerciale

Le démantèlement du monopole de l'Etat sur le commerce extérieur n'a pas été immédiatement suivi par la mise en place d'un nouveau cadre d'encadrement et de régulation du commerce extérieur, prenant en charge de façon explicite et cohérente les contraintes de l'ouverture commerciale³, en particulier en matière de protection de la production nationale.

Cette situation a réduit la lisibilité de la réglementation commerciale qui n'apparaissait pas toujours cohérente pour les opérateurs économiques nationaux, confrontés à la concurrence des importations mais également pour les opérateurs étrangers qui ne se considéraient pas à l'abri de dispositions réglementaires discriminatoires ou contradictoires avec le principe d'ouverture et d'égal traitement affiché dans les différents programmes de réformes. Vu sous cet angle, le processus d'ouverture commerciale pouvait effectivement être qualifié de « débridé » faute d'un cadre réglementaire qui organise dans la transparence les règles du jeu.

Les insuffisances en matière d'encadrement et de régulation du commerce extérieur conjuguées aux problèmes de mise en conformité de la réglementation commerciale, apparus à l'occasion des négociations commerciales bilatérales (UE) et multilatérales (OMC), sont à l'origine d'un nouveau cadre législatif d'encadrement du commerce extérieur⁴, promulgué par ordonnance en 2003.

Ce nouveau cadre consacre le principe de la liberté d'accès au commerce extérieur des marchandises pour toute personne physique ou morale

³ Cette fonction était assurée par un arsenal de textes législatifs et réglementaires. Il s'agit en particulier du tarif douanier, du code des douanes (concernant les régimes économiques douaniers, l'évaluation en douane, les règles d'origine,...), la loi sur la monnaie et le crédit et les règlements de la banque d'Algérie pour les aspects de la réglementation des changes, la loi sur l'investissement, la législation fiscale (notamment les exonérations au profit des exportateurs, les lois de finances qui ont souvent introduit des modifications à diverses dispositions régissant le commerce extérieur.

⁴ Ordonnance n° 03-04 du 19 juillet 2003 relative aux opérations d'importation et d'exportation de marchandises.

exerçant une activité économique⁵, définit des exceptions au principe de liberté d'importer et d'exporter conformes aux usages et règles du commerce international⁶ et prévoit que des licences d'importation et d'exportation - peuvent être introduites pour administrer les exceptions à la liberté de commerce extérieur⁷.

La nouvelle législation prévoit un dispositif de protection de la production nationale conforme aux règles du commerce multilatéral. Plusieurs articles sont consacrés aux mesures de défenses commerciales auxquelles les pouvoirs publics peuvent recourir en cas de déséquilibres graves des finances extérieures et/ou pour faire face aux pratiques déloyales à l'importation qui menaceraient la production nationale ou retarderaient son émergence⁸. Elle met enfin en place un dispositif institutionnel de promotion des exportations hors hydrocarbures à travers la création du Conseil National Consultatif de Promotion des Exportations, placé sous la présidence du Chef du Gouvernement, pour impulser une dynamique nouvelle aux exportations hors hydrocarbures.

1.1.4. Le dispositif de protection tarifaire

Le nouveau dispositif législatif sur le commerce extérieur des marchandises réhabilite la fonction protectrice traditionnelle des droits de douanes. Pour rappel, le premier tarif douanier promulgué en Algérie date d'octobre 1963 et comportait des régimes tarifaires préférentiels accordés aux pays de la communauté économique européenne. Ce régime préférentiel a été supprimé par la réforme de 1992 qui a institué un nouveau tarif douanier, sur la base du système harmonisé (SH) à six chiffres de désignation et de codification des marchandises, composé de 8 groupes de produits représentant plus de 5870 sous positions tarifaires. Les droits de douanes repris sur le tarif sont des droits assis sur la valeur (droits ad valorem).

La dernière réforme tarifaire, effectuée en 2002, a considérablement réduit le nombre de taux de droits de douane qui est passé de 17 taux en 1991, à 7 taux en 1992, à 5 taux en 1996 et à 4 taux en 2002. Ces taux sont établis selon le degré d'ouvrison des produits (0% pour 105 sous positions, 5% pour 1390 sous positions, 15% pour 2016 sous positions et 30% pour 2501 sous positions). La réforme tarifaire a également réduit le taux maximal qui est passé successivement de 120% (1991) à 60%, (1992) à 50%, (1996) à 45% (1997) et à 30% (2002) ramenant le taux de protection moyen effectivement appliqué à 9% et la moyenne non pondérée des droits à 24%,

⁵ Le champ d'application du texte concerne **exclusivement** les échanges de marchandises (les échanges de services ne sont pas concernés par cette loi).

⁶ Il s'agit d'exceptions qui relèvent de considérations d'ordre sécuritaire et de protection de la morale, de protection de la santé humaine et animale, de protection de l'environnement, de la faune, de la flore et de la préservation du patrimoine archéologique et culturel.

⁷ Ces licences sont entendues comme toutes procédures et formalités administratives auxquelles peuvent être soumises les importations et les exportations de marchandises à l'exception des formalités douanières.

⁸ Il s'agit de **mesures de sauvegarde** (suspension partielle ou totale d'obligations et/ou de concessions, restrictions quantitatives à l'importation et relèvements de droits de douanes), **de mesures anti-dumping et de mesures compensatoires** pour faire face aux pratiques de concurrence déloyale à l'importation ou de subventionnement.

(à comparer avec celle du Maroc (22%), de l'Egypte (26,8%) ou de la Tunisie 35,6%)⁹.

1.2. Une gestion contrastée de l'ouverture commerciale

Le processus de libéralisation du commerce extérieur s'est caractérisé par une gestion contrastée, marquée par des avancées importantes et des reculs conjoncturels. Dans la pratique, les autorités ont été confrontées à un problème de régulation des échanges et de protection de la production nationale compte tenu de l'absence d'ancrage de l'ouverture commerciale dans des stratégies industrielles ou sectorielles cohérentes et durables. A cela, il faut ajouter le manque d'expertise des administrations commerciales peu préparées à une gestion active du commerce extérieur.

1.2.1. La problématique de la protection de la production

La question de la protection de la production nationale est une question récurrente dans l'actualité économique algérienne depuis l'ouverture commerciale. Il faut rappeler que la protection de l'économie algérienne a longtemps été effectuée à travers les mécanismes de la gestion administrée du commerce extérieur (système de contingentement généralisé des importations), le droit de douane servant plus de moyen de ponction de ressources pour le budget, que d'instrument de protection des productions internes.

Depuis la libéralisation du commerce extérieur, la protection tarifaire a repris sa fonction traditionnelle mais dans un contexte de faible préparation de l'économie nationale, ce qui a en particulier posé un problème récurrent de cohérence dans l'établissement des droits de douanes. N'étant pas toujours assis sur des stratégies sectorielles affinées, le processus de simplification tarifaire et de réduction du nombre de taux, a donné lieu à des incohérences dans la distribution du tarif¹⁰ qui ont suscité les contestations des opérateurs publics et privés, et même celles des représentants des travailleurs soucieux de la préservation d'un outil de production qui devait faire face à la concurrence, pas toujours loyale, des importations.

Engagés dans un processus de négociations commerciales internationales (accord d'association et OMC), les autorités ont souvent eu recours à des palliatifs 2-ATE Q pour tenter d'encadrer et de réguler les importations.

⁹ Voir M. Hedir. L'Algérie à l'épreuve de l'OMC. Editions ANEP. 2003.

¹⁰ Par exemple, faiblesse des niveaux de droits de douanes pour certaines productions locales, demi-produits plus fortement taxés que les produits finis, etc.

- D'abord, en imposant dès 1996, un système de valorisation administrée des importations (la valeur administrée) qui s'est étendu progressivement à plus d'un millier de sous positions tarifaires, comme mesure transitoire de sauvegarde pour faire face au phénomène de sous valorisation des produits importés et à la très rapide augmentation du volume des importations directement concurrentes des productions nationales.
- Ensuite, par l'établissement en 2001 d'un droit additionnel provisoire (DAP) sur près de 450 lignes tarifaires afin de protéger les produits manufacturés fabriqués localement par suite de la suppression de la valeur administrée. Le DAP consistait en un droit ad valorem qui s'ajoutait au droit de douane et qui s'appliquait à tous les produits, quelle que soit leur origine. La liste des produits assujettis au DAP avait été élargie en 2002 pour y inclure les biens d'équipements fabriqués localement, pour lesquels le taux de droit de douane avait été ramené à 5%. Fixé au départ à 60%, le DAP devait être progressivement éliminé sur une période de cinq ans. Il a été ramené à 48% en 2002, 36% en 2003, 24% en 2004 et 12% en 2005. Le DAP a été totalement éliminé le 1^{er} janvier 2006 comme prévu dans la loi de finances complémentaires pour 2001.

1.2.2. Les problèmes d'encadrement technique et de régulation des importations

Un autre problème auquel s'est trouvé confronté le processus d'ouverture commerciale a trait à la régulation des flux d'importations et au contrôle technique (de la qualité) des produits importés.

L'ouverture commerciale a donné lieu à la multiplication des opérations d'importation et à la prolifération du nombre d'importateurs, personnes physiques ou sociétés d'import export. Les opérations d'importation pouvant rapporter « gros », de nombreux opérateurs se sont reconvertis dans la fonction d'importation, très souvent sans disposer des moyens professionnels ou techniques adéquats. Le nombre d'opérateurs activant dans le secteur est passé de quelques centaines d'entreprises publiques en 1993 à plus de 29 000 intervenants en 2004 selon les statistiques du Centre national du registre de commerce.

La progression a été particulièrement importante pour les sociétés d'import export dont le nombre est passé de 4194 en 1999 à 21307 en 2007, soit une progression de plus de 400% en l'espace de quelques années malgré les mesures restrictives prises par l'Etat¹¹. La part des sociétés d'import export dans l'ensemble des sociétés commerciales inscrites au registre de commerce est passée de 13,3% en 1999 à 17,9% en 2007.

¹¹ Il s'agit en particulier des dispositions de la loi de finances pour 2005 qui interdit aux personnes physiques l'activité d'import export et qui impose aux personnes morales un seuil minimal de capital social.

Evolution du nombre d'intervenants dans les opérations d'import/export

Catégories	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Personnes physiques	14 119	12 005	9 967	9 403	9 274	-	-	-
Personnes morales	4 194	3 537	12 956	15 226	19 994	22 220	21 474	21 307
Total	18 313	15 542	22 923	24 629	29 268	22 220	21 474	21 307
% sociétés imports sur total sociétés	13.3%	15.4%	18.6%	19%	21.5%	21.5%	19.2%	17.9%

Cette situation a occasionné une pression considérable sur les autorités, en particulier sur les services de l'administration du commerce et des douanes qui, faute de moyens et de formation adéquats, ne pouvaient exercer correctement leurs missions de surveillance, de contrôle et de régulation des flux d'importations. Il s'en est suivi l'apparition et le développement d'activités et de pratiques informelles dans la gestion des produits importés, qui n'ont pas été sans conséquences sur la protection du commerce légal et des consommateurs.

Les autorités ont dû faire face à ces problèmes très souvent de manière empirique et sous le sceau de l'urgence alors qu'au même moment le processus de négociation avec l'OMC était engagé. Très souvent certaines dispositions étaient contraires aux engagements de mise en conformité de la législation commerciale et mettaient à défaut les négociateurs algériens. Il en est ainsi des mesures d'interdiction de l'importation des boissons alcoolisées, les restrictions en matière d'accès à l'activité d'import/export, d'exportation de certaines matières premières (peaux brutes, liège, déchets ferreux et non ferreux), la fixation de prix planchers à l'exportation sur certains produits ... Cette situation traduit la faible cohérence des politiques commerciales mais également les difficultés des autorités à s'approprier et à utiliser les instruments de protection non tarifaire autres que les simples restrictions administratives.

1.3. Les accords commerciaux

Ainsi qu'il a été déjà signalé, le processus de réformes du commerce extérieur, et la libéralisation commerciale qui lui est corrélative, s'est effectué dans une première étape, de façon unilatérale, dans le sillage du programme d'ajustement structurel. L'Algérie n'avait pas alors conclu d'accord

commercial majeur¹² à l'exception d'accords commerciaux classiques d'importance mineure. Le lancement des négociations commerciales, bilatérales avec l'Union Européenne et multilatérales avec l'OMC, consacre la seconde phase de la libéralisation du commerce extérieur au cours de laquelle l'Algérie (re) négocie avec ses principaux partenaires la poursuite et les conditions de son processus d'ouverture commerciale.

1.3.1. L'accord d'association à l'Union européenne

L'accord d'association avec l'Union Européenne constitue le premier accord commercial bilatéral d'importance que l'Algérie a conclu ces dernières années¹³. Cet accord a été signé en avril 2002 après 18 rounds de négociations, commencées en 1997. Avec la signature de cet accord, l'Algérie devient ainsi le huitième pays méditerranéen à « s'arrimer » à l'Union Européenne, laquelle demeure son premier partenaire commercial avec - en 2007- près de 52% des importations et plus de 48% des exportations.

Le processus de ratification par les parlements respectifs de l'Algérie et des pays de l'Union Européenne s'est étalé sur une période de trois années ; ce n'est qu'en septembre 2005 que l'accord a commencé à être mis en œuvre.

¹² Rappelons qu'il existe plusieurs types d'accords commerciaux :

- **La zone d'échange préférentielle** qui lève les obstacles au commerce interrégional pour certains produits.
- **La zone de libre échange** qui est constituée de pays membres éliminant entre eux les droits de douanes ainsi que les restrictions quantitatives à l'importation mais conservant chacun leur propre politique commerciale vis-à-vis des tiers. La zone de libre échange constitue une exception à la clause de la nation la plus favorisée (clause NPF) présente dans les accords de l'OMC.
- **L'union douanière**, qui combine une libre circulation des marchandises et l'adoption d'un tarif extérieur commun, c'est-à-dire des taxes douanières identiques à chaque pays membre vis-à-vis des pays tiers.
- **Le marché commun**, marqué par une libre circulation, des biens, des services et des facteurs de production (capital et travail), débarrassée des obstacles tarifaires et non tarifaires (normes, quotas,...).
- **L'union économique** qui vise à l'harmonisation des politiques économiques et l'adoption d'une monnaie unique. C'est le stade visé par le traité de Maastricht (1993).

¹³ La conclusion de l'accord d'association s'inscrit dans le cadre du processus de Barcelone (1995) fondé sur la mise en place d'un partenariat global articulé autour de trois axes essentiels :

- Un partenariat politique et de sécurité destiné à définir un espace commun de paix et de stabilité dans la région ;
- un partenariat économique et commercial, centré sur une zone de libre-échange à construire progressivement ;
- un partenariat dans les domaines social, culturel et humain, visant à favoriser le dialogue des cultures, des sociétés civiles et à réduire les pressions migratoires du sud vers le nord.

1.3.1.1. La mise en place de la zone de libre échange

La libéralisation progressive du commerce des marchandises et des services est au centre de l'accord d'association. L'accord prévoit en effet la mise en place sur une période de 12 ans, d'une zone de libre échange¹⁴ au moyen de l'élimination graduelle des droits de douanes pour les produits industriels, ainsi qu'un accès préférentiel pour certains produits agricoles. En contrepartie, l'Union Européenne élimine immédiatement les droits de douanes et taxes d'effet équivalent pour tous les produits industriels algériens¹⁵

a) Les produits industriels

Pour la partie algérienne, l'accord prévoit le démantèlement des droits de douanes et taxes d'effet équivalent pour les produits industriels de manière progressive en trois grandes étapes :

- **La première étape** prévoit le démantèlement tarifaire immédiat pour une première liste de produits industriels, dès l'entrée en vigueur de l'Accord. Cette première liste concerne les produits bruts et les demi produits (assujettis aux droits de douanes de 5 et 15%), soit 2075 lignes tarifaires représentant plus de 40% de l'ensemble des lignes tarifaires concernées.
- **La deuxième étape** prévoit un processus de démantèlement d'une liste de produits sur une période de cinq années à partir de la 3^{ème} année de l'entrée en vigueur de l'Accord. Cette seconde liste de produits, qui concerne 1102 positions tarifaires soit 21.4% de l'ensemble, regroupe les biens d'équipements agricoles et industriels, ainsi que les produits du groupe d'utilisation « énergie et lubrifiants » (assujettis aux droits de douanes de 5 et 15%).
- **La troisième étape** de démantèlement tarifaire s'applique au reste des produits industriels inscrits au tarif douanier (produits finis) et s'étend sur une période de dix années à partir de la 3^{ème} année de l'entrée en

¹⁴ Au sens des dispositions de l'article 24 du GATT, la zone de libre échange est définie comme « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douanes et les réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV et XV), sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre échange ». La zone de libre échange se distingue d'autres formes d'accords commerciaux comme l'Union douanière, le marché commun ou l'Union économique qui sont des formes d'intégration économique plus avancées. Au cours des vingt dernières années, il a été noté un certain engouement pour la mise en place d'accords commerciaux entre les pays. A la fin de l'année 2006, il a été recensé 215 accords commerciaux préférentiels ayant été notifiés à l'OMC parmi lesquels la formule de la zone de libre échange est la plus répandue. Certains accords vont cependant au-delà des concessions tarifaires sur les marchandises pour couvrir notamment la libéralisation des services, la circulation des capitaux, l'investissement, la concurrence, la facilitation des échanges et la propriété intellectuelle.

¹⁵ Il faut noter que l'Algérie bénéficiait déjà, en vertu de l'Accord de coopération économique et commerciale signé en 1976, de l'admission en franchise de ses exportations de produits manufacturés vers l'UE.

vigueur de l'Accord. Elle concerne 1964 lignes tarifaires (38.2% de l'ensemble) assujetties aux taux de 5%, 15% mais surtout de 30% (1786 lignes tarifaires).

b) Les produits agricoles

Le commerce des produits agricoles et agroalimentaires est important ; il constitue une proportion annuelle moyenne de 20 % du total des importations qui couvrent essentiellement les blés, la poudre de lait, les huiles alimentaires, le sucre, le café et les intrants agricoles. Pour ces produits de large consommation, le taux de couverture par la production nationale varie de 30 à 40 % pour les blés, le lait et certains intrants. Il est nul pour les huiles brutes, le café et le sucre brut. La part de l'UE dans la facture alimentaire avoisine une moyenne annuelle de 50 %, variable selon les principaux produits importés.

Le régime prévu par l'accord pour les échanges agricoles porte sur l'échange de concessions réciproques sur les produits, selon des modalités et des listes négociées dans le détail. Il prévoit également l'engagement d'ouvrir des négociations sur ce volet cinq ans (5) après la mise en vigueur de l'accord, en vue d'élargir le champ de la libéralisation du commerce des produits agricoles.

Par rapport à l'accord de 1976, l'Accord d'Association prévoit un élargissement des concessions à de nouveaux produits agricoles qui vont bénéficier de franchises de droits de douane sans limitations de quantités et l'intégration des produits agricoles transformés et les produits de la pêche dans le processus de libéralisation progressive (pas de démantèlement tarifaire programmé).

Au total, contrairement aux produits industriels dont le démantèlement des droits de douanes est programmé sur 12 ans, l'Accord d'Association prévoit pour les produits agricoles, les produits agricoles transformés et les produits de la pêche une libéralisation progressive durant les 5 premières années de mise en œuvre. Une clause de rendez-vous est prévue à partir de la 6^{ème} année pour une plus grande libéralisation des échanges.

c) Le régime commercial applicable aux services

Dans le domaine des services, l'accord comprend des dispositions relatives à l'accès au marché et au traitement national selon les quatre modes de fournitures prévus par l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS).¹⁶

L'AGCS définit quatre modes de fournitures dont la compréhension est nécessaire pour évaluer les enjeux des négociations :

- La fourniture transfrontière, d'un territoire à un autre : transport et télécommunications, par exemple ;
- la consommation à l'étranger, dans lequel le citoyen du pays importateur de services doit se déplacer à l'extérieur pour consommer le service : exemple type, le tourisme ou l'envoi d'un navire pour réparation à l'étranger ;
- la présence commerciale : investissement direct sur le marché du pays importateur par un fournisseur de services ;
- le déplacement de personnes physiques : le fournisseur de services doit se déplacer sur le marché importateur pour y délivrer sa prestation : le cas type est celui de l'expert individuel qui intervient pour une prestation de services dans un domaine quelconque de sa spécialisation.

Les concessions que l'Union Européenne fait à l'Algérie se résument à ses obligations NPF négociées au niveau de l'OMC au titre de l'accord général sur le commerce des services. De son côté, l'Algérie accorde, au titre des modes de fournitures transfrontières et consommation à l'étranger, le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) aux fournisseurs de services de l'Union Européenne. Au titre de la présence commerciale, l'Algérie accorde, en plus de la garantie du traitement NPF, le traitement national aux fournisseurs de services de l'Union Européenne, avec comme limitation la conformité avec les législations et réglementations intérieures.

Les services liés aux transports aériens, fluviaux, terrestres ou au cabotage maritime national sont exclus des obligations générales et pourront faire, le cas échéant, l'objet d'arrangements spécifiques. Le transport maritime est soumis à un régime commercial particulier.

Une clause de rendez-vous est programmée à échéance maximale de cinq années après la mise en œuvre de l'accord, pour envisager la possibilité de conclusion d'un « accord d'intégration économique » au sens de l'article 5 de l'AGCS.

1.3.1.2. La mise à niveau et l'adaptation de la réglementation commerciale

Une partie importante de l'accord d'association a trait à l'harmonisation de la réglementation commerciale algérienne au moyen d'une suppression progressive de toutes les pratiques qui faussent le commerce entre les partenaires, notamment les monopoles, les aides publiques ou les privilèges accordés aux entreprises publiques. L'Accord d'association prévoit l'harmonisation des normes (dans les transports, les télécommunications, etc.) et des systèmes de réglementation visant la comptabilité et les services financiers, les statistiques et les douanes.

Cette harmonisation a pour assise fondamentale les règles de l'OMC. L'article 6 de l'accord qui postule la mise en place d'une zone de libre-échange fait référence au GATT de 1994 et autres accords commerciaux administrés par l'OMC. Cela signifie que l'Algérie accepte toutes les règles et accords commerciaux qui sont administrés par l'OMC, et notamment :

- les mesures antidumping, les règles applicables aux subventions ainsi que les mesures de sauvegarde. Toutes ces mesures commerciales font référence à des accords en application au niveau de l'OMC ;
- l'élimination de toutes les restrictions quantitatives existantes à l'importation comme à l'exportation, dès l'entrée en vigueur de l'accord.

- d'autres dispositions commerciales relatives à la concurrence, aux règles d'origine, aux entreprises commerciales d'Etat, à la propriété intellectuelle ou aux marchés publics.

1.3.1.3. Les mesures de soutien et d'assistance technique

L'accord prévoit qu'une assistance technique et financière sera accordée à l'Algérie pour l'aider à adopter les normes techniques internationales et celles de l'UE, à restructurer son industrie et à diversifier son économie. Entre 1999 et 2003, les engagements de l'UE à l'égard de l'Algérie au titre du programme MEDA ont totalisé 59 millions d'euros (17 % des engagements). Les programmes indicatifs nationaux pour la période 2002–2006 représentent un engagement de 256 millions d'euros. En outre, les prêts consentis par la BEI à l'Algérie pendant la période 1999-2003 totalisent 1,1 milliard d'euros. La composante de l'assistance technique des programmes MEDA et des prêts de la BEI est un aspect important du renforcement des capacités et du transfert des connaissances¹⁷.

1.3.1.4. Le mécanisme de concertation et de suivi de l'accord

L'accord prévoit deux organes de concertation et de suivi :

- **le Conseil d'Association** qui se réunit au niveau ministériel une fois par an et qui est chargé d'examiner toutes les questions importantes de l'Accord, ainsi que tout autre problème bilatéral ou international d'intérêt commun. Ce conseil est présidé à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union Européenne et un membre du Gouvernement algérien.
- **le Comité d'Association** : composé de hauts fonctionnaires, il est chargé de la gestion de l'Accord et de la préparation des décisions du Conseil d'Association.

1.3.2. Les accords commerciaux en cours de négociation

L'Algérie est sollicitée pour la mise en place de zones de libre échange, soit dans le cadre de l'intégration régionale, soit dans le cadre des relations bilatérales¹⁸.

¹⁷ Questions choisies. Rapport FMI n°06/101 Mars 2006.

¹⁸ Des discussions pour la mise en place de zones de libre échange bilatérales sont en cours ou envisagées avec la Tunisie, la Libye, la Maurétanie, la Jordanie, l'Irak, l'Egypte, l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis, le Qatar, le Liban, la Syrie, la Corée du Sud et la Chine. Récemment l'Algérie a conclu un accord de libre échange avec la Palestine.

1.3.2.1. L'Union du Maghreb Arabe

Le Traité portant création de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) visait la création progressive d'une union économique entre les cinq pays du maghreb. Une convention commerciale et tarifaire et une convention relative à l'échange de produits agricoles avaient été conclues au début des années 90 pour mettre en oeuvre les aspects du Traité ayant trait au commerce. Ces deux conventions ne sont toujours pas entrées en vigueur. Un projet d'accord portant création d'une zone de libre échange, élaboré en 2003, est encore en discussion. Ce texte prévoit principalement la mise en place progressive de cette zone sur 10 ans avec le report des négociations sur le volet agricole et l'établissement pour chacun des pays membres d'une liste négative de produits à exclure du processus de démantèlement tarifaire.

1.3.2.2. L'Association Européenne de libre échange (AELF)

Fondée en 1960, l'Association Européenne de Libre Echange (AELE) est constituée de quatre pays non membres de l'Union Européenne : la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Lichtenstein. Sur le plan économique, la Suisse et la Norvège sont les pays les plus importants avec respectivement 57% et 41% du PIB global de l'Association. En 2002, une déclaration de coopération a été signée entre l'Algérie et les pays de l'AELE à l'effet de promouvoir les échanges économiques et commerciaux entre les deux parties, à travers notamment la mise en place d'une zone de libre-échange.

Les relations commerciales entre l'Algérie et les pays de l'AELE sont très modestes et la balance commerciale est déséquilibrée, au détriment de l'Algérie. En 2006, le volume global des échanges s'établit à 380 millions de dollars, dont 141 millions de dollars d'exportations (dont 98% en hydrocarbures) et 239 millions de dollars pour les importations (dont près de 80% en biens d'équipements et demi-produits). L'essentiel des échanges commerciaux s'effectue avec la Suisse, avec un volume global des échanges commerciaux estimé à 303 millions de dollars en 2006 dont 214 millions de dollars au titre des importations et 89 millions de dollars au titre des exportations.

Selon les résultats d'une étude réalisée en 2005 par les services de l'administration commerciale, la mise en place d'une zone de libre échange avec l'AELE n'aura pas d'impact négatif important sur la balance commerciale de l'Algérie compte tenu de la nature des produits importés (non concurrents des produits algériens) et du faible niveau des échanges commerciaux. Il pourra par contre impulser une plus grande dynamique à la coopération économique et aux investissements en provenance de ces pays. Depuis la signature de la déclaration de coopération, quatre réunions du comité conjoint ont été tenues mais n'ont pas encore abouti à la conclusion d'un accord de libre échange.

1.3.2.3. La zone arabe de libre échange

La mise en place d'une zone arabe de libre échange fait partie des mécanismes prévus par la Ligue Arabe pour promouvoir et faciliter les échanges commerciaux entre les pays membres. Dans cette perspective, le Conseil Economique et Social de la ligue arabe a adopté en 1997 un programme exécutif qui prévoit un démantèlement tarifaire régulier au taux de 10% tous les dix ans. A ce jour, 17 pays arabes appliquent le programme exécutif de la Zone arabe de libre échange et cinq pays dont l'Algérie n'ont pas encore intégré cette zone¹⁹.

Le volume global des échanges de l'Algérie avec les pays arabes reste faible : un peu plus de 1,7 milliard de dollars en 2006, soit 2,3% des échanges globaux de l'Algérie, dont près de 60% sont représentés par des exportations (soit 1,9% des exportations globales de l'Algérie). Au sein de cette zone, l'Egypte, le Maroc et la Tunisie, et à un degré moindre, les Emirats arabes Unies, demeurent les principaux partenaires de l'Algérie. La structure des exportations algériennes vers ces pays est dominée par les hydrocarbures et les demi produits. Les importations algériennes sont surtout composées de produits relativement concurrents à la production nationale : produits alimentaires, minerais, textiles, produits sidérurgiques, matières plastiques, livres, meubles et autres produits pharmaceutiques, etc.

1.3.2.4. L'Union Economique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA)

L'UEMOA est constituée de huit (08) pays africains : le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Le volume des échanges de l'Algérie avec les huit pays membres de l'UEMOA est marginal, avec un peu moins de 100 millions de dollars en 2006 dont plus de 92% sont représentés par des importations. Le montant dérisoire des exportations traduit le manque d'agressivité des entreprises algériennes sur les marchés africains. L'essentiel des échanges s'effectue avec la Côte d'Ivoire qui concentre plus de 95% des importations constituées en majorité de café vert. En juin 2006, les deux parties ont convenu de la discussion d'un projet d'accord commercial et d'investissement ainsi que des listes positives et négatives des produits à échanger.

¹⁹ En 2004, l'Algérie a ratifié la convention de facilitation et de développement des échanges commerciaux entre les pays arabes. Toutefois cette ratification reste incomplète puisque l'adhésion à la Zone arabe de libre échange reste conditionnée par un engagement officiel du gouvernement algérien pour appliquer le programme exécutif y afférent.

1.3.3. Le processus d'accession à l'OMC

Pour l'Algérie, l'intégration au marché mondial sur le plan formel et juridique passe par l'adoption des règles et accords du commerce multilatéral, donc par son accession à l'OMC²⁰.

1.3.3.1. Les modalités du processus d'accession : quelques rappels

L'accession à l'OMC signifie pour les pays accédants la souscription à tous les accords administrés par l'OMC. Le processus de négociation de l'accession se déroule en plusieurs étapes²¹.

a) Après qu'un pays ait formulé sa demande d'accession, le Conseil Général de l'OMC institue un groupe de travail chargé de conduire le processus de négociation. Le Groupe de travail est constitué de tous les pays membres intéressés par le commerce avec le pays requérant et ayant des requêtes à formuler.

b) Après l'institution du groupe de travail, commence la phase d'investigation qui consiste à prendre connaissance du régime juridique et de commerce extérieur du requérant et de vérifier sa conformité avec les accords de l'OMC. Cette étape commence avec la présentation du mémorandum du pays requérant et se poursuit par le jeu des questions réponses destinées à affiner la connaissance ou la compréhension par les membres du groupe de travail de la réglementation juridique, économique et commerciale du requérant. Cette étape d'investigation touche à toutes les questions qui concernent directement ou indirectement le commerce extérieur y compris des questions ou des thèmes qui ne sont pas forcément couverts par les accords. Il s'agit d'une étape préliminaire qui peut être plus ou moins longue et sur laquelle se fonde la négociation des modalités d'accession.

c) La seconde étape du processus d'accession est celle des négociations dans laquelle le requérant doit présenter les offres nécessaires et être disposé à les réviser. Les négociations se divisent en deux grandes catégories : les négociations multilatérales et les négociations bilatérales (et parfois plurilatérales) sur l'accès au marché.

- **Les négociations multilatérales** portent sur les règles et concernent les marchandises (notamment sur les questions systémiques sur l'agriculture), les droits de propriété intellectuelle et les services. Dans l'ensemble, les

²⁰ L'accession à l'OMC est régie soit par les dispositions de l'article 11 de l'accord, pour le cas des membres originels (c'est-à-dire les pays ayant adhéré au GATT), soit par les dispositions de l'article 12 qui passe par une négociation d'accession. Cet article stipule notamment dans son premier alinéa que « tout Etat ... pourra accéder au présent accord à des conditions à convenir entre lui et l'OMC ». Dans un second alinéa, il prévoit que « ...la conférence ministérielle approuvera l'accord concernant les modalités d'accession à une majorité des deux tiers des membres de l'OMC »

²¹ Pour plus de détails sur les modalités d'accession consulter le document WT/ACC/10 de l'OMC.

négociations dans ces trois domaines se déroulent séparément car elles traitent de questions différentes. Elles débouchent sur des engagements à mettre en conformité la réglementation avec les accords administrés par l'OMC, soit immédiatement dès l'accession, soit dans le cadre de périodes de transition²². Pour marquer sa bonne volonté et faciliter son processus d'accession, un pays peut décider de mettre en conformité sa réglementation, c'est-à-dire introduire les normes de l'OMC dans sa réglementation nationale, avant la fin des négociations.

- **Les négociations bilatérales** concernent les concessions en matière d'accès au marché pour les marchandises et les engagements dans le secteur des services. Elles sont engagées sur la base des offres présentées par le requérant et se poursuivent à partir des demandes formulées par les membres. Les négociations sur les concessions tarifaires, c'est-à-dire sur le niveau des droits de douanes que le requérant s'engage à consolider peuvent porter sur une partie seulement ou sur l'ensemble du tarif douanier. Les négociations bilatérales ou plurilatérales portent également sur les réductions et les consolidations à engager en matière de soutien interne à l'agriculture et de subventions à l'exportation des produits agricoles. Enfin les négociations dans le domaine des services concernent les engagements en matière d'accès au marché et de traitement national. Dans ce cas, les négociations visent à libéraliser le secteur des services pour obtenir le maximum de concessions aux entreprises étrangères pour leur installation dans le pays du requérant.

d) Lorsque le groupe de travail estime qu'il a terminé son mandat, il adopte son rapport et le projet de protocole d'accession auquel sont annexées les listes des concessions et d'engagements concernant les marchandises. Le rapport du groupe de travail et le projet de protocole sont présentés au Conseil Général de l'OMC pour exécution. L'accession du requérant à l'OMC est ainsi consacrée après ratification de ses documents d'accession.

L'accession est un processus de négociation long et difficile. L'expérience des pays qui ont accédé depuis 1995, montre que les conditions d'accession sont de plus en plus dures et que le « ticket d'entrée » plus coûteux que celui des pays déjà membres, aussi bien en termes de concessions tarifaires qu'en termes d'engagement sur les services (ouverture des marchés). Les négociations peuvent même être étendues à des questions en principe non couvertes par les accords (politiques internes en matière de privatisation, d'investissements, de prix, d'énergie, etc.) pour lesquels des engagements peuvent être pris par les pays accédants.

²² Le Gouvernement accédant présente habituellement un plan et un calendrier de mise en conformité de sa législation aux prescriptions de l'OMC en identifiant les mesures qu'ils ont prises, les mesures qui restent à prendre et les délais d'achèvement de leur processus de mise en conformité.

1.3.3.2. Etat d'avancement du processus d'accession de l'Algérie

L'Algérie a introduit sa demande d'accession à l'OMC en 1995 et un mémorandum sur le régime du commerce extérieur a été déposé l'année suivante. Ce mémorandum et les questions/réponses subséquentes ont servi de base à la tenue en 1998 de la première réunion du Groupe de travail. A partir de 2002, le processus de négociation a été accéléré, notamment par le dépôt des premières offres relatives à l'accès aux marchés des marchandises et des services ainsi que par la communication de tous les documents de base requis au titre des processus d'accession à l'OMC. Depuis son institution, le groupe de travail chargé de l'accession de l'Algérie a tenu 10 réunions ; la dernière en date a eu lieu en janvier 2008.

Dans le cadre de son processus d'accession, l'Algérie s'est engagée sur un large programme de transformations législatives et réglementaires qui couvre les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les défenses commerciales (antidumping, anti subventionnement et mesures de sauvegarde), l'évaluation en douane, les mesures de lutte contre la contrefaçon et le piratage, les redevances douanières. Elle a également répondu à plus d'un millier de questions touchant à des domaines divers comme la réglementation commerciale et technique, la fiscalité, le système des prix notamment dans le secteur des hydrocarbures, la réglementation des marchés publics, l'accès au foncier, la privatisation des entreprises publiques, l'organisation du système judiciaire, les droits de propriété intellectuelle...

Le programme de mise en conformité avec les règles de l'OMC a été pour l'essentiel réalisé, avec la suppression des prix planchers à l'exportation, l'abrogation de l'obligation d'investir pour les importateurs de produits pharmaceutiques, l'abrogation de la loi sur les zones franches, la suppression de l'interdiction d'importer des boissons alcoolisées et tout récemment la suppression de la disposition imposant un seuil minimal de capital social pour les sociétés d'import/export. Les négociations multilatérales se poursuivent sur certains thèmes non encore épuisés à l'instar de la problématique du double prix du gaz, des mesures de soutien aux exportations de produits agricoles, du commerce d'Etat, de régime des licences d'importation, mais pour l'essentiel le processus de mise en conformité de la réglementation commerciale algérienne est pratiquement achevé.

On relèvera enfin une progression substantielle dans le rythme des négociations bilatérales pour l'accès aux marchés des marchandises et des services. L'Algérie a formulé plusieurs offres révisées qui ont conduit à la signature des premiers accords bilatéraux avec le Brésil, Cuba, l'Uruguay, le Venezuela et la Suisse. Selon les informations communiquées par les autorités, les négociations se poursuivent avec d'autres pays sur la

consolidation des niveaux de droits de douanes²³, sur la question de l'adhésion aux initiatives sectorielles²⁴, et sur les différentes requêtes formulées par les membres du groupe de travail dans le domaine des services (audiovisuel, services énergétiques, transport, services financiers, ...).

L'élaboration par le Groupe de travail de son projet de rapport est significative des progrès accomplis par l'Algérie sur la voie de l'accèsion à l'OMC.

2. L'impact de l'ouverture commerciale sur la structure des échanges extérieurs

Au cours de la première étape de mise en œuvre, les effets de l'ouverture commerciale sur l'économie nationale se sont confondus avec ceux de l'ajustement structurel : fermeture d'entreprises publiques, menaces sur les entreprises privées et augmentation du chômage pour les aspects négatifs ; meilleur approvisionnement du marché, suppression des pénuries et files d'attente, diversification des produits sur le marché et réduction des délais d'approvisionnement pour les aspects positifs. A partir de 1998, les aspects négatifs du processus d'ouverture commerciale ont commencé à être voilés par l'augmentation des recettes pétrolières et l'important programme d'investissement public qui ont assoupli la contrainte financière extérieure et permis le maintien d'une croissance moyenne au cours des dernières années.

Toutefois, l'analyse montre que l'ouverture commerciale n'a pas encore produit les effets positifs attendus sur la structure des échanges extérieurs et la diversification de l'économie nationale demeure encore un objectif à atteindre : les exportations d'hydrocarbures continuent à représenter l'essentiel des ressources externes du pays, les exportations hors hydrocarbures demeurent marginales et traduisent la faible compétitivité externe des entreprises nationales qui, par ailleurs, ont des difficultés à affronter la concurrence des produits importés qui augmentent régulièrement, le recours aux importations de produits alimentaires demeure élevé et le déficit de la balance des services se creuse d'année en année.

2.1. Une progression importante des échanges

Le premier constat qui apparaît à la lecture des statistiques relatives au commerce extérieur (2000-2007) est celui d'une progression importante des

²³ La consolidation des droits de douane signifie qu'un pays membre de l'OMC ne peut modifier à la hausse le niveau des droits qu'il a négociés sur une position tarifaire quelconque. Le niveau des droits de douanes est fixé à un niveau maximum qui ne peut être relevé que dans des conditions très particulières expressément prévues par les accords de l'OMC.

²⁴ Les initiatives sectorielles portent sur l'adhésion en partie ou en totalité à des accords plurilatéraux pour lesquels les pays qui y souscrivent s'engagent à baisser leurs droits de douanes 0% sur la base du principe de la réciprocité et avec la possibilité de moduler la durée des périodes de transition. Douze famille de produits sont concernées par les initiatives sectorielles ; les produits chimiques, l'acier, le papier, les équipements de construction, les équipements agricoles, les équipements médicaux, les produits pharmaceutiques, les jouets, les meubles, les liqueurs, les produits des technologies de l'information et les produits liés à l'aviation civile.

échanges extérieurs, sous l'effet des facilitations commerciales dans la réalisation de l'acte d'importer, de la hausse des ressources issues des exportations d'hydrocarbures et de l'augmentation de la demande intérieure, stimulée par les deux programmes publics de relance de la croissance.

Les exportations sont ainsi passées de plus de 9,3 milliards de USD en 1995 à 21,6 milliards en 2000 et à plus de 60 milliards de USD en 2007. C'est à partir de 2004 que le mouvement à la hausse des ressources issues des exportations d'hydrocarbures va s'accélérer sous l'effet de la progression fulgurante des prix du pétrole sur le marché mondial.

Evolution des échanges extérieurs et du PIB (en milliards de USD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportations	21.65	19.09	18.71	24.46	32.22	46.33	54.74	60.16
Dont Hydrocarbures	21.06	18.53	18.11	23.99	31.55	45.54	53.61	58,83
Autres	0.59	0.56	0.60	0.47	0.67	0.79	1.13	1.33
Importations	9.35	9.48	12.01	13.35	17.95	19.86	20.68	27.63
PIB	54.4	54.9	57.1	68.0	85	102.1	116.5	135.2
Prix du baril	24.9	24.9	25.2	29.0	38.5	54.6	65.37	74,78
Ratio d'ouverture commerciale	56.9 %	52.04 %	53.8 %	55.6 %	59.02 %	64.82 %	65.7 %	64.9 %

Source : ALGEX et FMI

La hausse en valeur des importations a été également importante après des années de compression et de relative austérité due à la dureté de la contrainte financière extérieure. Sur la période 2000/2007, la valeur des importations a été multipliée par trois, passant de 9,35 milliards de USD à plus de 27 milliards de USD en 2007. C'est à partir de 2004 que les importations enregistrent une forte ascension à la hausse au moment où paradoxalement les taux de croissance du PIB commencent à ralentir et à baisser : 5,2% en 2004, 5,1% en 2005 et 2.0% en 2006.

L'analyse en volume des importations montre toutefois que, sur les deux dernières années, la hausse en valeur des importations s'accompagne d'une baisse des quantités importées. Ce constat est particulièrement vrai pour les importations de biens alimentaires (+27% en valeur contre -19.9% en volume) et des biens intermédiaires (+44% en valeur contre -3.8% en volume). La hausse en valeur des importations est donc aussi le résultat du renchérissement des prix sur les marchés mondiaux mais également à l'appréciation de l'Euro par rapport au dollar américain (plus de 50% des importations s'effectuent en Euros).

2.2. Un constant excédent du solde de la balance commerciale mais un déficit structurel de la balance des services.

La balance commerciale de l'Algérie affiche depuis plusieurs années un solde positif de plus en plus élevé à la faveur de l'envolée des prix des hydrocarbures sur le marché pétrolier mondial. En 2007, le solde commercial a atteint plus de 34 milliards de USD grâce à la forte augmentation des recettes d'exportations d'hydrocarbures. Cette situation qui a considérablement amélioré le niveau des réserves de changes (plus de 110 milliards de USD à fin 2007) a conduit les autorités à envisager puis à engager le remboursement anticipé de la dette extérieure.

Evolution de la balance commerciale et de la balance des services (Mds USD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Balance commerciale	12.31	9.61	6.70	11.11	14.27	26.47	34.06	34.7
Balance des services et revenus	-3.95	-3.22	-3.41	-4.05	-5.61	-7.35	-6.72	- 5.8
Services (nets)	-1.45	- 1.53	-1.18	-1.35	-2.01	-2.27	-2.2	-4.1
Revenus (nets)	-2.50	- 1.69	-2,23	-2.70	-3.60	-5.08	-4.52	-1.7
Solde compte courant	9.14	7.06	4.36	8.81	11.12	21.18	28.95	30.8
Réserves de changes	11.9	18.0	23.1	32.9	43.1	56.2	77.8	110.1
En mois d'importations	12.0	14.9	17.0	18.1	21.0	26.6	29.1	40.5

Source : Banque d'Algérie et FMI

La balance des services enregistre des déficits structurels qui s'accroissent d'année en année. L'Algérie reste ainsi le seul pays du Maghreb qui accuse un déficit structurel de sa balance des services. Le déficit passe de 1,95 milliard de USD en 2000 à plus de 4,1 milliards de USD en 2007. L'Algérie importe d'avantage de services de l'étranger (services de BTP, techniques, de transport aérien et maritime) mais c'est surtout les opérations de rapatriements des revenus des sociétés étrangères qui accentuent le déséquilibre de la balance globale des services et des revenus. Cette évolution à la hausse du déficit de la balance des services (facteurs et non facteurs) risque de peser à moyen terme sur la position financière extérieure, en liaison avec les rapatriements des capitaux au titre des investissements réalisés dans le secteur des hydrocarbures et des services (télécommunication, immobilier, etc.).

2.3. Le renforcement du poids des exportations d'hydrocarbures

Les exportations d'hydrocarbures continuent à représenter l'essentiel des ventes à l'étranger et leur part dans les exportations globales est de plus en plus croissante. Sur la période 2003-2007, les exportations d'hydrocarbures ont progressé de plus de 57%, passant de 24 milliards de USD en 2003 à plus de 58 milliards de USD en 2007.

Part des exportations d'hydrocarbures dans les exportations totales

1970	1975	1980	1895	1990	1995	2000	2005	2007
70.2%	92.3%	98.2%	98.0%	96.9%	94.9%	97.2%	98.3%	97.8%

La place des hydrocarbures, déjà importante avant l'indépendance²⁵ se renforce dans l'économie nationale. En 2006, le secteur des hydrocarbures contribue à plus de 45.9% au PIB et à plus de 76.9% au budget de l'Etat. Cette forte dépendance à l'égard de cette ressource non renouvelable est une contrainte majeure qui fragilise l'économie algérienne. Cette évolution à la hausse constante de la place des hydrocarbures est significative des limites des réformes engagées pour diversifier l'économie algérienne et réduire sa dépendance à l'égard d'une ressource non renouvelable.

Contribution du secteur des hydrocarbures au PIB et au budget général de l'Etat (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Contribution au PIB %	39.2	33.9	32.7	35.6	37.8	44.4	45.9
Contribution au Budget de l'Etat %	76.8	66.5	62.9	69.2	70.9	76.3	76.9

Source : Banque d'Algérie et FMI

2.4. Une structure rigide des produits importés

L'examen des importations sur une longue période fait ressortir une relative stabilité de la structure des importations : les grandes familles de produits conservent le même rang dans les importations globales, aussi bien durant la période de gestion administrée du commerce extérieur que dans celle de l'ouverture commerciale. Ainsi sur toute la période considérée :

²⁵ Entre 1959 et 1962, la part des exportations d'hydrocarbures représentait plus de la moitié des exportations totales.

- Le groupe « biens d'équipements industriels et agricoles » continue à occuper le premier rang. En 2007, il concentre 37.6% de l'ensemble des produits importés contre 31.4% en 1980 ;
- Le Groupe « Produits destinés au fonctionnement de l'outil de production » vient en deuxième position dans la structure des importations avec un proportion de 31.6% de l'ensemble contre 33.0% en 1980 ;
- Le groupe « biens alimentaires » continue à représenter une proportion appréciable des importations en occupant le troisième rang même si sa part en 2007 a légèrement régressé par rapport à 1980 (17.9% contre 18.9%) ;
- Le groupe « biens de consommation non alimentaire » occupe la dernière position dans la structure des importations avec 13.6 % du volume global des importations contre 16,5% en 1980.

Evolution de la structure des importations (en %)

Désignation	1980	1990	2000	2005	2007
Alimentation	18.9	22.1	26.4	17.6	17.9
Matières premières et demi produits	33.0	27.1	24.2	24.8	31.6
Equipements industriels et agricoles	31.4	38.9	34.2	42.3	37.6
Consommations non alimentaires	16.51	11.8	16.7	15.2	13.6
Total	100	100	100	100	100

Source : ALGEX

Il faut rappeler à ce propos que, contrairement à une idée fort répandue, la hausse des importations constatée ces dernières années est davantage le fait des biens intermédiaires et des biens d'équipement qui ont progressé respectivement de 41.3% et 17.1% en 2007. Cette augmentation répond aux besoins des programmes d'investissement public et de développement des secteurs des télécommunications, de l'énergie et des transports en particulier. Cette augmentation coïncide également avec la baisse régulière et constante de la production industrielle, donc d'une perte relative de parts de marché au profit des importations.

On relèvera par ailleurs que les importations au titre de la facture alimentaire ont dépassé les 4,8 milliards de dollars en 2007, enregistrant ainsi une hausse globale de plus de 30% par rapport à 2006 (+35% pour les céréales, 50% pour les laits, +45% pour le café et le thé et +32% pour les légumes secs).

Ce constat général conjugué à la hausse des importations et à la faiblesse des exportations hors hydrocarbures est aussi significatif de l'incapacité des politiques industrielles et agricoles à desserrer les contraintes structurelles de l'économie algérienne.

2.5. Une forte polarisation géographique des échanges commerciaux mais l'amorce d'une relative diversification des sources d'importation.

L'Union Européenne demeure le premier partenaire commercial de l'Algérie avec, en 2007, près de 52% des importations et plus de 48% des exportations. La France conserve sa première place dans les importations algériennes, mais sa part a tendance à se réduire d'année en année passant de 24,9% en 1995 à 20,3% en 2006.

Toutefois, comme il apparaît ci-dessous, et bien que le commerce avec les pays de l'Union Européenne ait connu en valeur une progression constante, la part de l'Union Européenne dans les échanges globaux de l'Algérie tend à s'amenuiser au cours des dix dernières années aussi bien au niveau des importations que des exportations. Elle passe de 62.1% en 1995 à 49.7% en 2007. Ce constat est aussi valable pour les échanges entre la France et l'Algérie : la part de la France tend également à baisser.

Evolution de la part de l'Union européenne dans les échanges globaux de l'Algérie (en %)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Part dans les importations	59.3	57.3	60.0	55.3	57.4	54.7	52.6	54.4	51.8
Part dans les exportations	64.9	62.5	63.8	63.9	60.0	54.7	55.6	52.5	48.77
Part dans les échanges globaux	62.1	61.0	62.2	60.5	58.4	54.7	54.7	53.0	49.72

Source : calculs d'après statistiques ONS

Malgré la persistance de la prédominance des importations en provenance des pays de l'Union Européenne, les statistiques montrent un processus de diversification relative des sources d'importations, notamment celles en provenance des pays d'Asie. La Chine est devenue en 2007 le troisième principal fournisseur de l'Algérie avec un montant de près de 2,3 milliards de USD, après la France et l'Italie. La Chine concentre à elle seule près de 56% des importations totales en provenance d'Asie.

Evolution de la part des 10 principaux fournisseurs de l'Algérie

1995		2000		2001		2002		2003	
Pays	%								
France	24.9	France	23.6	France	24.2	France	22.5	France	23.9
USA	13.1	USA	11.4	Italie	10.5	USA	9.7	Italie	9.4
Italie	9.7	Italie	8.9	USA	10.3	Italie	9.5	Allemagne	6.5
Espagne	8.6	Allemagne	7.7	Allemagne	8.0	Allemagne	7.1	Espagne	5.5
Allemagne	6.9	Espagne	6.0	Espagne	5.3	Espagne	5.2	USA	5.2
Canada	4.2	Canada	3.8	Turquie	3.8	Turquie	3.3	Chine	3.8
Japon	3.4	Turquie	3.1	Belgique	2.7	Japon	3.1	Turquie	3.2
Turquie	2.8	Japon	3.0	Canada	2.6	Chine	2.8	G.B.	3.0
Chine	2.3	Russie	3.0	G.B.	2.5	Canada	2.8	Japon	2.8
Belgique	2.3	Belgique	2.6	Russie	2.4	G.B.	2.5	Russie	2.3

2004		2005		2006	
Pays	%	Pays	%	Pays	%
France	22.5	France	22.0	France	20.3
Italie	8.5	Italie	7.5	Italie	8.8
Allemagne	6.6	USA	6.6	Chine	8.0
USA	5.9	Chine	6.5	Allemagne	6.9
Chine	5.0	Allemagne	6.3	USA	6.6
Espagne	4.8	Espagne	4.8	Espagne	4.8
Japon	3.6	Japon	3.8	Turquie	3.3
Argentine	3.2	Turquie	3.0	Japon	3.3
Turquie	3.2	Argentine	2.9	Argentine	2.9
Belgique	2.7	Ukraine	2.7	Belgique	2.5

Source : ONS

2.6. Des exportations hors hydrocarbures faibles et peu diversifiées

Les exportations hors hydrocarbures demeurent faibles et peu diversifiées malgré une légère mais constante augmentation. Elles ont varié, au cours des dernières années, entre 350 millions à un peu plus d'un milliard de dollars par an. En 2007, les exportations hors hydrocarbures ont atteint une valeur globale de 1,31 milliard de \$ soit à peine un peu plus de 2,2% des exportations totales.

Evolution des exportations hors hydrocarbures

	1993	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mds \$	0.35	0.51	0.44	0.60	0.67	0.73	0.67	0.78	0.91	1.17	1.31
% Total exports	3.4	4.9	3.5	2.8	3.5	3.9	2.7	2.4	1.9	2.0	2.2

Source : services du délégué à la planification.

L'examen de la structure des exportations hors hydrocarbures révèle une assise d'exportation relativement étroite. Plus de 87% des exportations hors hydrocarbures sont représentés par des produits bruts (12.7%) et des demi produits (74,5%) avec la prépondérance des produits issus de la transformation des hydrocarbures (ammoniac, engrais nitrates, méthanol, gaz rares,...). Les exportations de produits bruts sont à 80% constitués par les déchets ferreux et non ferreux. Les produits finis industriels, hors secteur pétrochimique, et agricoles ne concentrent qu'une très faible proportion des exportations hors hydrocarbures.

Ce constat, peu favorable, est aggravé par une polarisation géographique des exportations. Cinq pays de l'Union Européenne (France, Espagne, Italie, Pays-Bas et Portugal) absorbent plus de 98% des exportations hors hydrocarbures de l'Algérie vers l'Europe. La France occupe la première position avec plus de 27% des marchandises exportées. Les pays du Maghreb (Maroc, Tunisie, Libye) concentrent près de 22% des exportations.

Au total, et même si elles progressent au fil des ans, les valeurs restent faibles et les produits exportés ne sont pas le résultat d'avantages compétitifs probants. Cette situation est significative de la faible compétitivité des produits algériens sur le marché international.

Une étude réalisée en 2003 par les services de la CNUCED a fait ressortir la faible compétitivité des produits algériens. Ainsi sur 207 produits examinés, seuls 8 produits disposent d'un potentiel de compétitivité. Il s'agit de produits primaires ou à forte intensité en travail pour lesquels l'Algérie dispose d'avantages comparatifs en ressources naturelles et en coûts de main d'œuvre.²⁶

3. Quelques recommandations pour une conduite plus efficace du processus d'ouverture commerciale

En signant un accord d'association avec l'Union Européenne s'engageant dans le processus d'accession à l'OMC, l'Algérie a choisi de s'intégrer de manière formelle et volontaire à l'économie mondiale. La consolidation de la politique d'ouverture à travers les négociations en cours pour l'accession à l'OMC n'est toutefois pas une fin en soi. Elle ne peut être efficace et bénéfique pour l'économie du pays que si elle trouve son ancrage dans une volonté politique affirmée²⁷ et une vision stratégique du développement économique sur le moyen et long terme, fondée sur la poursuite et l'approfondissement des réformes ainsi que sur des stratégies sectorielles cohérentes et renouvelées.

Une volonté politique affirmée est un facteur important pour une conduite efficace du processus d'ouverture commerciale et un signal important pour les partenaires étrangers. Toutefois, le poids de la rente pétrolière – et l'aisance financière qui lui est corrélative – conjuguée à la perte relative de souveraineté sur le pouvoir de réglementer à laquelle la conclusion d'accords commerciaux peut conduire (notamment dans le cas de l'accession à l'OMC) peut réduire l'intérêt des autorités pour l'approfondissement du processus d'ouverture commerciale et ralentir le rythme des négociations actuellement en cours.

- **Le poids de la rente pétrolière.** Le poids de la rente pétrolière dans le fonctionnement de l'économie qui s'est accentué ces dernières années, risque d'avoir à court terme un effet inhibant sur la politique d'ouverture commerciale. Il repousse l'internalisation des contraintes d'efficacité et n'incite pas les agents économiques à être plus performants et plus actifs. Avec l'envolée des ressources pétrolières, la contrainte financière devient plus lâche facilitant en cela les comportements rentiers et les consensus économiques et sociaux préjudiciables à l'efficacité. Cette situation, et les dangers amplifiés de l'ouverture sur un système productif encore peu performant, renforcent les postures protectionnistes et les questionnements superfétatoires sur l'opportunité de l'ouverture commerciale, la

²⁶ UNCTAD 2003, cité dans rapport FEMISE 2005 « profil Algérie » p.165

²⁷ Il semble que cette volonté politique de renforcer l'ouverture commerciale dans un cadre multilatéral, forte au départ se soit légèrement essoufflée depuis si l'on se réfère aux déclarations de Pascal Lamy Directeur Général de l'OMC.

conclusion de nouveaux accords de libre échange et l'accèsion de l'Algérie à l'OMC.

- **La « perte de souveraineté » sur le pouvoir de règlementer.** Les conséquences juridiques de l'accèsion à l'OMC risquent aussi de freiner la volonté d'ouverture commerciale. Les accords de l'OMC imposent une discipline certaine aux comportements discrétionnaires et unilatéraux en matière de réglementation économique et commerciale. Les engagements qui seront pris par l'Algérie à l'occasion de la signature des protocoles d'accèsion à l'OMC ne peuvent être différés ou remis en cause selon la conjoncture. De même, dans le domaine commercial et économique, le pouvoir réglementaire des autorités va être considérablement restreint par le contenu des accords commerciaux auxquels l'Algérie aura souscrit en accédant à l'OMC. Cette relative « perte de souveraineté » sur le pouvoir de règlementer constitue dans un contexte de contrainte financière lâche un obstacle non négligeable à la poursuite de la politique d'ouverture commerciale.

3.1. Accélérer le processus de mise à niveau des entreprises industrielles

Les négociations commerciales pour l'accès au marché des marchandises conduisent généralement à des mesures d'abaissement et/ou de démantèlement tarifaire, à la suppression du dispositif de soutien ou de subvention aux exportations et à la suppression des restrictions quantitatives aux importations.

Toutes ces mesures ont pour objectif de mettre en concurrence les productions locales avec les produits importés en supprimant toute discrimination tarifaire ou non tarifaire octroyant un avantage non « légitime » aux productions locales. C'est toute la problématique de la mise à niveau compétitive des entreprises locales qui est ainsi posée par le processus d'ouverture et de négociation commerciales.

Le faible niveau de compétitivité des entreprises industrielles nationales est aujourd'hui un fait bien connu qui s'est accentué avec le processus de libéralisation des échanges mis en oeuvre dans le cadre du programme d'ajustement structurel de 1994.

Cette ouverture commerciale a mis directement en concurrence les productions locales avec les produits importés sans mesures de soutien, de protection ou d'accompagnement efficaces. Certes des mesures de protection conjoncturelles ont été prises pour réduire la pression de la concurrence externe sur l'industrie locale (valeur administrée, interdiction d'exportation, DAP) et des programmes de mise à niveau à destination des PME ont été mis en oeuvre, en particulier dans le cadre du programme MEDA

mais sans impact structurel et durable sur le développement de la compétitivité des entreprises industrielles, en particulier celles du secteur public.

Depuis 1994, nous assistons à un processus graduel de dégradation de la production industrielle qui a touché pratiquement toutes les filières et qui a conduit à une baisse significative de la part de l'industrie dans le PIB, comme il apparaît dans le tableau ci-dessous.

Evolution de l'indice de la production dans le secteur industriel (%)

	2002	2003	2004	2005	2006
Industries alimentaires	-19.1	-20.6	-15.7	-14.4	-7.6
ISMME	7.1	8.0	2.0	-4.1	1.3
Industries chimiques	-5.8	-10.6	-2.2	3.9	-3.1
Industries textiles	3.7	-2.4	-14.4	0.6	14.0
Industries du cuir	-19.3	-7.7	15.4	-18.4	-15.9
Construction métallique	8.4	-7.6	10.3	4.8	-3.8
Industrie du bois et papier	0.9	-6.1	-0.7	-15.9	2.9
Autres	1.2	-11.9	5.2	-25.1	-1.0
Ensemble industrie	-1.0	-3.5	-1.3	-4.5	-2.2
Industrie privée	6.6	2.9	2.5	1.7	2.4
Part de l'industrie dans le PIB	7.4	6.7	6.2	5.3	5.0

Source : FMI 2006

Le processus de démantèlement tarifaire conclu avec l'Union Européenne dans le cadre de la mise en place de la zone de libre échange accorde un délai de 12 ans à l'Algérie pour mettre à niveau son industrie avant le désarmement total. Presque trois années ont déjà été consommées, et peut-être perdues pour les entreprises industrielles nationales dans leur processus de mise à niveau.

La mise en oeuvre de l'accord d'association impose donc à l'industrie nationale une contrainte de temps qui doit être gérée avec rigueur et efficacité. Cette contrainte de temps exige l'adoption d'une démarche plus cohérente et plus énergique de mise à niveau.

Certes, le gouvernement a mis en place des dispositifs et des programmes spécifiques dans ce domaine dont certains sont soutenus par des financements internationaux. Il est important aujourd'hui de dresser le bilan et de tirer les enseignements des programmes de mise à niveau et de mesurer leur impact réel sur le développement de la compétitivité des

entreprises nationales²⁸. Par ailleurs, l'Algérie ne peut se suffire seulement de l'assistance étrangère pour financer la mise à niveau de son industrie. L'aisance financière actuelle est l'occasion de recycler une partie de la rente pétrolière dans la mise à niveau des entreprises nationales, publiques et privées. La réflexion actuellement en cours sur la stratégie de développement industriel est l'occasion pour les pouvoirs publics de relancer le débat avec les partenaires concernés sur la question de la mise à niveau.

3.2. Le cas des produits agricoles

A l'instar des pays en développement, l'agriculture algérienne élargie à la production agroalimentaire continue à représenter une part importante dans l'économie nationale : elle contribue à hauteur de 20% à 25% en moyenne annuelle au PIB et concentre 30% de l'emploi. Plus de 42% de la population algérienne tire ses revenus essentiellement des activités structurées autour de l'agriculture. Le processus de libéralisation dans le secteur de l'agriculture est bien avancé même si certaines mesures importantes mais politiquement plus complexes, comme l'ouverture du marché de la terre agricole et la réduction de l'ampleur du marché informel dans le commerce de gros restent encore en chantier.

Sur le plan du commerce extérieur, la facture alimentaire continue à accaparer plus de 20% des importations totales, un des taux le plus importants au monde. L'Algérie est aujourd'hui classée comme pays importateur net des produits alimentaires. Les exportations de produits alimentaires sont dérisoires et ne dépassent pas les 70 millions US\$ en moyenne annuelle. En 1999, le gouvernement algérien a pris la décision d'accompagner le processus de libéralisation du commerce international par des programmes d'envergure, en mesure de faciliter la mise à niveau des secteurs productifs nationaux vis à vis de la concurrence internationale.

Le contenu de l'accord d'association dans le domaine des produits agricoles a été décrit plus haut. A terme, l'essentiel du commerce traditionnel avec l'Union Européenne sera au taux zéro, dans la limite toutefois de quotas à définir, sur les blés, les laits et les viandes notamment, produits pour lesquels l'Algérie est importatrice nette des pays de l'Union Européenne.

Les productions algériennes de fruits et légumes bénéficieront à l'exportation vers l'UE, selon le cas, de franchise de droit de douane sans limitation de quantités ou sous des quotas à définir, ou en franchise de droit de douane mais dans un calendrier à préciser qui ne perturbe pas les périodes de production européennes. Par rapport au processus d'accession à l'OMC, les produits agricoles et agroalimentaires seront touchés aux trois niveaux suivants :

²⁸ Le Ministère de l'industrie et de la promotion de l'investissement dresse un bilan nuancé sur les programmes de mise à niveau, qu'il s'agisse du programme de renforcement de la compétitivité industrielle ou du programme de mise à niveau de la PME soutenu par un financement MEDA.

- **Le premier niveau** a trait aux droits de douane qui seront nécessairement consolidés à la baisse compte tenu des négociations du cycle de Doha dans ce domaine. Les négociations bilatérales vont aboutir à des niveaux de droits de douane inférieurs aux taux appliqués actuellement mais avec des périodes de transition. Cela suppose que les filières agricoles doivent se préparer à une concurrence internationale à terme.
- **Le deuxième niveau** couvre les interventions de l'Etat dans le financement de l'agriculture et de l'agroalimentaire. L'accord sur l'agriculture distingue essentiellement deux catégories d'interventions budgétaires. La première catégorie appelée « *boîte verte* » couvre les mesures budgétaires qui n'ont pas de lien direct sur les prix du marché (soutien aux investissements, à la ferme, financement des infrastructures rurales y compris les infrastructures commerciales, indemnisations en cas de perte de revenus,...). Pour ces mesures, l'Etat ne prend aucun engagement de limitation ou de réduction. Par contre, pour les mesures liées directement au prix, relevant de la catégorie appelée « *boîte orange* », et qui concernent essentiellement le soutien des prix à la production, les mesures de soutien pouvant être engagées par les pouvoirs publics ne doivent pas dépasser le taux de 10% par rapport à la valeur du produit.

Dans le cas de l'Algérie, les mesures de la boîte verte, autorisées par les accords de l'OMC sans limitation, ne sont pas totalement utilisées dans la politique de développement agricole et les mesures de soutien relevant de la boîte Orange ne dépassent pas les 2% de la valeur de la production agricole, alors que l'accord de l'agriculture plafonne ce soutien à 10%. Il est tout à fait clair qu'à ce niveau les règles de l'OMC ne posent pas de contraintes au développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire et que les pouvoirs publics disposent de marges de manœuvre encore importantes dans ce domaine.

- **Le troisième niveau** traite des mesures de subventions aux exportations. A ce niveau, les pays membres de l'OMC se sont engagés à réduire le niveau des subventions liées directement à l'acte d'exportation. Les pays en développement membres de l'OMC, ont été autorisés à continuer à subventionner leurs exportations à travers les subventions du transport local et international et les mesures de conditionnement et de valorisation des produits destinés à l'exportation. Par contre, les pays accédants ont été obligés de consolider à zéro le niveau des subventions à l'exportation, ce qui rend problématique les négociations sur ce point pour l'Algérie.

3.3. Améliorer le cadre de l'investissement direct international et le climat des affaires.

En règle générale, l'ouverture commerciale ne peut être bénéfique pour un pays que si elle est associée à une stratégie de développement de l'investissement direct international. L'entrée en vigueur de l'accord de libre échange avec l'Union Européenne et les perspectives prochaines d'accession à l'OMC sont en principe des facteurs favorables au développement des investissements étrangers. L'expérience de ces dernières années montre toutefois que les politiques de privatisation des entreprises publiques et de promotion de l'investissement étranger n'ont pas produit les effets attendus sur la relance des activités industrielles. A l'exception de quelques opérations d'envergure dans le secteur de la chimie et de la sidérurgie, la privatisation des entreprises publiques n'a pas eu d'impact substantiel dans le secteur industriel et les projets d'investissements hors énergie restent globalement concentrés dans les activités à rentabilité immédiate (télécommunications, immobilier, commerce). Par ailleurs, la mise en œuvre de l'accord d'association ne s'est pas encore traduite par le renforcement de la présence d'investisseurs européens et les projets enregistrés dans les secteurs hors hydrocarbures sont surtout le fait d'investisseurs arabes (Egypte, pays du Golfe)²⁹.

Le renforcement de la dynamique de l'investissement est fortement dépendant des progrès qui doivent encore accomplis dans l'amélioration du climat des affaires, le renforcement de la concurrence sur le marché des biens et services, la résolution de la question du foncier industriel, la consolidation de la réforme du secteur bancaire et financier et la mise en place d'un dispositif vigoureux de protection des droits de propriété intellectuelle, d'assainissement des marchés et de lutte contre les activités informelles.

3.4. Développer les mécanismes de perfection non tarifaire

L'ouverture commerciale réhabilite les droits de douanes comme instrument fondamental de protection des productions locales. Le tarif douanier retrouve ainsi sa fonction protectrice dans un contexte qui lui est doublement défavorable : le désarmement progressif prévu par l'accord d'association et les exigences de réduction des niveaux tarifaires qu'impose le processus d'accession. Cette situation rend nécessaire le développement de nouveaux mécanismes de protection non tarifaire. La protection non tarifaire reste peu développée en Algérie qui a tout à gagner à renforcer son arsenal dans ce domaine. La réduction tarifaire devrait ainsi être accompagnée d'une maîtrise renforcée des autres obstacles non tarifaires. Il s'agit de mettre en place un nouveau système de régulation et d'encadrement des importations fondé sur les normes techniques, les règles de sécurité, les règles d'hygiène, les normes sanitaires et de pollution et les commandes publiques dans un cadre compatible avec les règles internationalement admises.

²⁹ Voir rapports ANIMA

3.5. Diversifier les mesures de soutien aux exportations hors hydrocarbures

La suppression des mesures de soutien direct aux exportations est une autre contrainte imposée par le processus de négociations multilatérales. La suppression des mesures actuelles de soutien, prévues par le Fonds Spécial de Promotion des Exportations (FSPE), risque de peser lourdement sur la compétitivité de nos exportations de produits manufacturés et agricoles.

Il s'agira à l'avenir de privilégier les soutiens en amont du processus d'exportation plus conformes aux règles de l'OMC, d'autant que l'Algérie dispose encore de marges de manœuvre substantielles dans ce domaine. Sur les cinq rubriques d'aides prévues par le FSPE, seules les aides au transport et à la participation aux manifestations commerciales à l'étranger ont été réalisées. Le dispositif prévu par les textes actuellement en vigueur est certes très important mais il reste peu mis en pratique. C'est ainsi que de nombreuses étapes pourtant importantes telles que la création d'un service export, la formation des ressources humaines, la communication, etc. ne sont pas encore prises en charge. Il s'agira dès lors de travailler à élargir la palette des aides en procédant à leur extension à de nouveaux domaines.

3.6. La question du double prix gaz

Le gaz naturel est considéré comme « un pilier » de la stratégie de développement industriel. Sa disponibilité et son prix intérieur accordent à l'Algérie un avantage comparatif certain. Toutefois, le prix du gaz actuellement pratiqué sur le marché intérieur est considéré à tort par certains pays membres du groupe de travail comme une mesure de subvention aux industries locales. Ces pays espèrent obtenir de l'Algérie un engagement d'alignement progressif sur les prix internationaux et de créer ainsi un précédent pour les futures négociations commerciales au sein de l'OMC. Pour l'instant l'Algérie qui considère que le prix du gaz pratiqué sur le marché intérieur n'est pas un prix subventionné (établi en deçà de son coût de production), maintient sa position sur cette question de principe qui ne nécessite aucune concession. Il est donc important de ne prendre aucun engagement dans ce domaine qui remettrait en cause l'utilisation des avantages comparatifs de l'Algérie dans la mise en œuvre de la stratégie industrielle.

Sur un autre plan, et s'agissant de questions qui ont un lien avec les négociations multilatérales actuellement en cours, la prudence est également recommandée en matière d'engagement sur les initiatives sectorielles car les réductions substantielles voire les suppressions tarifaires auxquelles elles pourraient conduire pourraient être contraignantes pour l'industrie nationale.

3.7. Poursuivre avec prudence le processus de libération du secteur des services

Le secteur des services recouvre un large éventail d'activités hétérogènes.³⁰ Il représente plus du tiers du produit intérieur brut mondial et sa part tend à croître fortement avec le niveau de développement d'un pays³¹. Le commerce international des services, qui a progressé plus vite que celui des marchandises, est devenu aujourd'hui un facteur clé de l'évolution de l'économie mondiale, aidé en cela par les progrès techniques réalisés en particulier dans le domaine des télécommunications.

En Algérie, le secteur des services occupe une place substantielle dans l'économie³² et des progrès importants ont été accomplis au cours de la dernière décennie sur la voie de la libéralisation de ce secteur, en particulier dans les utilités publiques, les télécommunications et les transports. Ces progrès conjugués à l'assouplissement des conditions d'exercice des activités commerciales ont sans conteste apporté des gains de productivité ce qui a permis le maintien de taux de croissance appréciables enregistrés ces dernières années dans ce secteur. Toutefois, comparativement aux autres pays du sud de la méditerranée, l'Algérie enregistre un retard manifeste dans le développement de ce secteur. Elle est également le seul pays à accuser un déséquilibre structurel de sa balance des services. Ce déficit qui s'est accru au cours des dix dernières années, risque de se creuser davantage sous le double effet de la hausse du niveau des importations de services et de l'augmentation des rapatriements des revenus au titre de l'investissement direct étranger.

Dans les domaines des services, les négociations portent généralement sur la libéralisation des réglementations économiques nationales au double niveau de l'accès au marché et du traitement national et, à ce titre, elles ont un lien direct avec l'investissement direct étranger à travers le droit d'établissement (présence commerciale). Les enjeux portent sur les niveaux d'ouverture qu'un pays peut consentir à ses partenaires sur son marché national et tout engagement en ce domaine devra bien évaluer les effets économiques et financiers. S'il est important, voire indispensable, de poursuivre la politique d'ouverture du secteur des services - qui recèle encore un fort potentiel de développement - il est tout aussi important de veiller à ce que ce processus d'ouverture ne se fasse pas au détriment des intérêts nationaux et ne

³⁰ Sur le plan conventionnel, le secrétariat de l'OMC les a regroupés en douze secteurs, eux-mêmes subdivisés en 155 sous-secteurs qui couvrent une gamme très large d'activités, : services fournis aux entreprises, (y compris les services professionnels et les services informatiques); services de communication; services de construction et services d'ingénierie connexes; distribution; éducation; environnement; services financiers; services de santé; services culturels et sportifs; transport; enfin, services non compris ailleurs.

³¹ Elle est de 71% en moyenne dans les pays à revenu élevé (75% aux Etats-Unis) contre 55% et 47% respectivement dans les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu.

³² L'évolution du secteur des services est marquée par un taux de croissance continu qui passe de 2.4% en 1996, à 7.7% en 2004 et 5.6% en 2005. En 2004, il représente plus de 25% de la PIB et occupe ainsi le second rang après le secteur des hydrocarbures. Cette place serait encore plus élevée si on devait intégrer les services fournis par les administrations publiques. Traditionnellement, le secteur privé domine la production de services et sa place s'est même renforcée depuis l'engagement des réformes, à la fin des années 80. En 2004, les entreprises privées contribuent à plus de 83% à la valeur ajoutée globale du secteur avec la répartition suivante : 93 % dans le commerce, 73.8% dans le transport communication, 86.8% dans les activités d'hôtellerie et de restauration, 70.08% dans les services fournis aux entreprises et 97.6% dans les services fournis aux ménages.

conduise pas un à plus grand déséquilibre de la balance des services. Tout engagement dans ce secteur doit être apprécié à l'aune de ces deux grandes contraintes.

L'ouverture commerciale des services est donc l'occasion pour les pouvoirs publics de revisiter la réglementation et la législation à l'égard des investisseurs étrangers et de mieux définir la stratégie en matière d'investissement dans ce secteur. Il semble d'ailleurs que les négociateurs algériens font face à de très fortes pressions qui portent autant sur le nombre des secteurs à ouvrir que sur la nature des limitations en termes de traitement national comme d'accès au marché.

3.8. Améliorer la qualité de la gouvernance commerciale

Le succès de la politique d'ouverture commerciale est indissociable de l'amélioration de la qualité de la gouvernance commerciale. Par gouvernance commerciale, nous entendons non seulement le développement des capacités nationales dans le domaine de la connaissance des marchés mondiaux et de la maîtrise des règles du commerce multilatéral mais également la mise en place d'une organisation qui renforce la cohérence et la synergie entre les institutions chargées de la conduite de la politique économique et commerciale extérieure.

L'Algérie a pendant très longtemps fonctionné sans trop se préoccuper des grands enjeux du commerce international. Le caractère mono exportateur de l'économie nationale conjugué au système protectionniste, en vigueur pendant de longues années, n'a pas stimulé au sein des administrations économiques et commerciales et des entreprises des approches « actives » du commerce international, fondées sur une bonne connaissance des marchés internationaux et des règles du commerce multilatéral.

Aujourd'hui encore, les débats sur la question de l'ouverture commerciale continuent à être abordés dans le cadre d'une approche doctrinale sous l'angle protectionnisme versus libre échange. L'insuffisante maîtrise théorique et pratique des règles du commerce multilatéral risque de réduire la capacité de l'Algérie à défendre et à faire valoir ses intérêts économiques et commerciaux. Il s'agira donc de développer tout un programme de renforcement des capacités d'expertise des institutions et organismes chargés du commerce extérieur (administrations centrales, organismes de promotion du commerce extérieur, Chambres de commerce et d'industrie, Chambres d'agriculture, etc.).

L'amélioration de la qualité de la gouvernance commerciale passe également par une meilleure coordination des politiques commerciales et sectorielles. La réussite de la politique d'ouverture commerciale et des négociations en cours nécessitent en effet de maintenir un niveau très élevé de coordination entre les secteurs dans la conduite de la phase de la négociation et d'éviter les logiques strictement sectorielles qui feraient perdre de vue les perspectives essentielles de développement.

L'organisation institutionnelle actuelle, fortement segmentée, ne facilite pas la définition et la conduite d'une stratégie cohérente d'ouverture commerciale. Très souvent les logiques sectorielles prennent le pas sur les logiques d'ensemble, augmentant la confusion, le manque de visibilité et réduisant l'efficacité des négociations commerciales. Les péripéties de la loi relative aux hydrocarbures, les avancées et les reculs en matière de privatisation, les insuffisances que l'on peut relever dans le domaine commercial et fiscal, de la politique industrielle ou d'investissement renforcent les incohérences de la politique d'ouverture commerciale et réduisent la portée de son efficacité. Aussi est-il indispensable de réfléchir à la mise en place d'une nouvelle organisation institutionnelle qui renforce les synergies et la cohérence dans la définition des politiques économiques et commerciales.

Conclusion

L'ouverture commerciale est indissociable d'un programme global de modernisation de l'économie qui touche non seulement à la poursuite et à l'approfondissement des réformes déjà engagées mais qui s'étend également à la qualité de la gouvernance économique et commerciale. Dans cette étude sont formulées une série de recommandations destinées à améliorer les conditions de l'ouverture commerciale. Il s'agira en particulier d'accélérer les programmes de mise à niveau dans les domaines industriel et agricole, d'améliorer le cadre de l'investissement et le climat des affaires, de développer de nouveaux mécanismes de protection de la production nationale fondés sur la normalisation et les exigences de qualité et de sécurité des produits, d'élargir les mesures de soutien au développement des exportations hors hydrocarbures en procédant à leur extension à de nouveaux domaines compatibles avec les accords de l'OMC dans ce domaine, de veiller à protéger les avantages comparatifs de l'industrie algérienne, notamment s'agissant du prix interne du gaz, et de poursuivre avec prudence le processus de libéralisation du secteur des services.

La réussite du processus d'ouverture commerciale devra également s'appuyer sur l'amélioration substantielle de la qualité de la gouvernance commerciale. L'étude rappelle que le processus de démantèlement tarifaire conclu avec l'Union Européenne dans le cadre de la mise en place de la zone de libre échange accorde un délai de 12 ans à l'Algérie pour mettre à niveau son économie avant le désarmement total. Presque trois années ont déjà été consommées, et peut être perdues pour les entreprises nationales dans leur processus de mise à niveau.

La poursuite de l'ouverture commerciale, à travers la mise en oeuvre de l'accord d'association et l'accession à l'OMC, impose en définitive à l'économie nationale une contrainte de temps qui doit être gérée avec rigueur, intelligence et efficacité.