



L'Algérie de demain

Relever les défis
pour gagner le futur



Mohamed Kamel Chelghem

Les enjeux de l'ouverture commerciale en Algérie

■ L'objectif de l'ouverture commerciale est de faciliter les échanges mais également d'internaliser les contraintes de compétitivité et d'efficacité qu'impose le fonctionnement du marché mondial. Couplée à un programme de réformes d'ensemble, l'ouverture commerciale 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.

■ 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.

■ 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.

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'objectif de l'ouverture commerciale est de faciliter les échanges mais également d'internaliser les contraintes de compétitivité et d'efficacité qu'impose le fonctionnement du marché mondial. Couplée à un programme de réformes d'ensemble, l'ouverture commerciale 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 et, en conséquence, à une plus grande diversification de l'économie algérienne et des échanges extérieurs, notamment sur le plan des exportations hors hydrocarbures.

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.

CHAPITRE I

Cadre général du processus d'ouverture commerciale

La présente réflexion propose une lecture en trois parties du processus d'ouverture commerciale engagé en Algérie. La première partie est consacrée à un rappel des principales étapes et du cadre général de l'ouverture commerciale qui a commencé à se mettre progressivement en place dans le sillage des réformes portant autonomie des entreprises publiques (1988) et de la promulgation, en 1990, de la loi sur la monnaie et le crédit. 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. Ce processus d'ouverture commerciale s'est effectué selon deux grandes phases :

- La première phase commence avec l'adoption du programme d'ajustement structurel qui comprenait des mesures unilatérales d'ouverture commerciale. Celles-ci, qui ont été adoptées 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. Cette première phase du processus d'ouverture commerciale était également soutenue 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 phase du processus de réforme d'ouverture commerciale 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, 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 réaménagement en 2002 du tarif douanier, 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, etc. Elle a bénéficié dès 2000 de la hausse des prix du baril de pétrole – et des recettes d'exportations d'hydrocarbures – 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 meilleur approvisionnement du marché national.

Une nouvelle législation sur le commerce extérieur des marchandises est promulguée en 2003. Ce nouveau cadre consacre le principe

de la liberté d'accès au commerce extérieur des marchandises pour toute personne physique ou morale exerçant une activité économique, définit des exceptions à ce principe conformes aux usages et règles du commerce international. La nouvelle législation prévoit un dispositif de protection de la production nationale compatible avec les règles du commerce multilatéral. Plusieurs dispositions sont consacrées aux mesures de défenses commerciales auxquelles les autorités 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 émergence.

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 pour impulser une dynamique nouvelle aux exportations hors hydrocarbures.

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, l'étude accorde un intérêt particulier au contenu de l'accord d'association à l'Union Européenne et au processus actuellement en cours d'accession à l'OMC.

L'accord d'association avec l'Union Européenne constitue le premier accord commercial bilatéral d'importance que l'Algérie a

conclu ces dernières années. 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 qui demeure son premier partenaire commercial avec - en 2007- près de 52% des importations et plus de 48% des exportations.

L'étude rappelle que 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 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. 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.

L'accession de l'Algérie à l'OMC est un autre aspect important du processus d'ouverture commerciale négociée. L'Algérie a introduit sa demande d'accession à l'OMC en 1995 mais c'est à de 2002 que le processus de né-

gociation a été accéléré, notamment par le dépôt des premières offres relatives à l'accès aux marchés des marchandises et des services. Depuis son institution, le groupe de travail chargé de l'accession de l'Algérie a tenu une dizaine de 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, etc.

Bien que le programme de mise en conformité de la réglementation économique et commerciale avec les règles de l'OMC ait été pour l'essentiel réalisé, les négociations multilatéra-

les 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.

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). Selon les informations communiquées par les autorités, les négociations se poursuivent avec d'autres pays sur la consolidation des niveaux de droits de douanes, sur la question de l'adhésion aux initiatives sectorielles, et sur les différentes requêtes formulées par les membres du groupe de travail dans le domaine des services (audiovisuel, services énergétiques, transport, services financiers, etc.). 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.

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.

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.

CHAPITRE II

Impact de l'ouverture commerciale sur la structure des échanges extérieurs

La seconde partie de l'étude évalue l'impact de l'ouverture commerciale sur l'économie nationale et la structure des échanges extérieurs. Au cours de la première phase 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, sup-

pression 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, le recours aux importations de produits alimentaires demeure élevé et le déficit de la balance des services se creuse d'année en année.

CHAPITRE III

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

La troisième partie propose quelques 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. 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 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 affirmée 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 fort pour les partenaires étrangers. Toutefois, les effets encore peu probants de l'ouverture sur les structures productives et le poids de la rente pétrolière – et l'aisance financière qui lui est corrélative – conjugués à la perte rela-

tive de souveraineté sur le pouvoir de régler 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.

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. L'étude formule 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.

L'Algérie de demain: Relever les défis pour gagner l'avenir

Dimension économique:

- Mustapha Mekideche
Le secteur des hydrocarbures en Algérie (1958-2008): problématiques, enjeux et stratégies
- Abdelmajid Bouzidi
Industrialisation et industries en Algérie
- Kamel Chelghem
Les enjeux de l'ouverture commerciale en Algérie
- Mourad Boukella
Politiques agricoles, dépendance et sécurité alimentaire

En cours de réalisation (titres provisoires):

Décentralisation et développement local
La politique d'aménagement du territoire

Dimension sociale:

- Bachir Boulahbal
Emploi, chômage, salaires et productivité du travail
- Abdelkader Djeflat
L'Algérie et les défis de l'économie de la connaissance
- Bachir Boulahbal
Les besoins sociaux à l'horizon 2025

Dimension socio-politique:

- Abdelmajid Bouzidi
La gouvernance en Algérie
- Réformer l'organisation et le fonctionnement de l'Etat
- Réviser les politiques publiques
- Ammar Belhimer
Le pluralisme politique, syndical et associatif
- Abdou Benziane
Information - Communication – Médias
- Amal Boubekeur
Impact de l'évolution de l'Islam

En cours de réalisation (titre provisoire):

Politique sur la cohésion sociale

Dimension internationale:

- Youcef Benabdallah
L'Algérie face à la mondialisation

En cours de réalisation (titre provisoire):

La place de l'Algérie dans le monde