



LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE

UMR 5252 CNRS - UPMF

NOTE DE TRAVAIL

N° 8/2009

L'accession à l'OMC

Quelles stratégies pour quelle intégration à la mondialisation ?

Mehdi Abbas

septembre 2009

L'accession à l'OMC : quelles stratégies pour quelle intégration à la mondialisation ?

Mehdi ABBAS, Maître de conférences, Université Pierre Mendès France, LEPII-CNRS

Contribution *Confluences Méditerranée*, automne 2009.

Septembre 2009

Lorsque l'Algérie opte pour la libéralisation de son économie à la fin des années 1980, elle fait également le choix de s'ouvrir à la concurrence internationale. Depuis lors, la participation active à la mondialisation et la recherche d'une insertion dynamique dans les échanges internationaux constituent des priorités pour les autorités algériennes. Le projet d'adhérer au GATT (dépôt de candidature juin 1987) puis à l'OMC à partir de 1996 est une manifestation concrète de ce choix prioritaire¹.

Cet article est consacré à une analyse d'économie politique du projet d'accession de l'Algérie à l'OMC. L'hypothèse retenue consiste à analyser l'accession comme révélatrice des contradictions du processus de transformations institutionnelles et structurelles dans lequel est engagée l'économie algérienne². Cette dernière est confrontée à une double problématique : celle d'un pays en développement et celle d'une économie pétrolière peu diversifiée. Ces deux enjeux se recoupent puisque, outre la question de l'emploi résultant de la démographie du pays, le développement économique généralement s'accompagne d'une diversification productive³ qui réduirait la dépendance de la croissance algérienne aux fluctuations exogènes de ses ressources en hydrocarbures. Simultanément, de l'articulation des politiques commerciales et industrielles, principaux instruments de la diversification productive, dépend la réussite d'une stratégie de développement.

L'OMC fonctionne selon une logique de club auquel il est nécessaire de « payer un ticket d'entrée » si l'on souhaite en devenir membre. Il en résulte que le requérant – terme officiel désignant le pays en accession – doit assumer des coûts d'ajustement sectoriels et institutionnels dont est porteur le processus. C'est donc non à une problématique de libéralisation commerciale mais d'ajustement productif et institutionnel que doit faire face tout pays souhaitant participer pleinement au système commercial multilatéral. L'Algérie ne fait pas exception à la règle. C'est pourquoi l'accession à l'OMC est au cœur du régime de croissance de l'Algérie et les termes de l'accord d'adhésion détermineront l'espace politique disponible pour une future stratégie de développement. En dépit de cela, le dossier ne semble pas avancer. Quelles transformations induites par le processus sont à l'origine des blocages ? Quelles sont les conséquences de ce retard en matière d'insertion du pays ?

Cette contribution prend le parti de resituer le processus d'accession dans la trajectoire économique du pays depuis l'enclenchement des réformes. Dès lors, les problèmes rencontrés par l'Algérie dans la mise en œuvre des réformes de structure engagées à partir de 1987

¹ Barbet Ph., Souam S., Talahite F. (2009), « Enjeux et impacts du processus d'adhésion à l'OMC », *Document de travail du CEPN*, n° 2009-05, Université Paris Nord, Paris.

² Le terme de *transformation* semble plus approprié que celui de *transition* pour décrire la trajectoire économique de l'Algérie. Tout d'abord, il ne contient pas l'idée d'une convergence des systèmes économiques. Ensuite, *transition* suppose que le point d'aboutissement est plus ou moins déterminé, ce qui est loin d'être le cas. Enfin, le principal enjeu économique étant celui de la diversification productive et non celui de la mise en place d'une économie de marché, le terme de *transformation* s'impose.

³ Imbs J., Wacziarg R. (2003), « Stages of Diversification », *American Economic Review*, 93(1), March, pp. 63-86.

expliquent l'enlisement de la procédure d'accession. Au-delà, cette procédure est porteuse de transformations internes qui entrent en conflit avec les dispositifs allocatifs et redistributifs caractérisant le régime de croissance algérien. En ce sens, l'accession impacte les équilibres du système national d'économie politique algérien. L'achèvement de la procédure, ou dans une moindre mesure toute avancée notable, dépend de la résolution de ces contradictions et de la capacité de gestion des nouveaux équilibres internes, deux éléments qui relèvent fondamentalement des choix des autorités algériennes.

Cette contribution s'organise en trois parties. La première a un double objectif : d'une part expliciter les caractéristiques du processus d'accession et, d'autre part, montrer la façon dont celui-ci et les réformes économiques algériennes sont entrés en dissonance. La deuxième section, dans une démarche coût/avantage, passera en revue les arguments généralement invoqués pour justifier l'accession à l'OMC. Enfin, nous analyserons les équilibres d'économie politique domestique propres à l'Algérie comme variable déterminante du déroulement de la procédure d'accession, et plus largement de l'internationale du pays.

Mise en perspective de l'accession de l'Algérie à l'OMC

Après la ratification des accords de Marrakech le 15 avril 1994, les Etats Membres avaient décidé que 1995 serait une année de transition du GATT vers l'OMC. L'opportunité était donnée aux pays observateurs ou en accession au GATT de devenir membre de plein droit de l'OMC. Cette période révolue, tout pays souhaitant adhérer à l'OMC devait le faire au titre de l'article XII régissant l'accession⁴. La compréhension de la durée du processus d'accession de l'Algérie (22 ans) constitue l'objet de cette première section.

a. Compréhension du processus d'accession à l'OMC

Alors que l'accession à l'ONU ou à des organisations régionales se fait de façon quasi automatique et dans des délais assez courts, l'accession à l'OMC est une procédure complexe et sans limite de durée. L'OMC étant une organisation pilotée par ses membres, l'existence d'une procédure unifiée et codifiée ne conduit pas nécessairement à un schéma standardisé d'accession mais plutôt à une procédure au cas par cas.

La première phase est consacrée à la récolte d'informations sur le régime commercial du requérant. Elle répond à deux objectifs : clarifier les changements que le pays en accession serait amené à entreprendre afin de rendre son système de régulation économique compatible avec les dispositions des Accords de l'OMC et fournir une base concrète aux négociations sur l'accès au marché pour les biens et les services. C'est durant cette phase que le requérant doit présenter son mémorandum sur le commerce extérieur et répondre à l'ensemble des questions écrites que lui posent les membres. Le mémorandum récapitule et synthétise non seulement les régulations du commerce extérieur mais l'ensemble des législations du pays en matière économique. La deuxième phase, qui débute lorsque l'examen du régime de commerce extérieur est suffisamment avancé, est à proprement parler consacrée aux négociations des termes de l'accession, c'est-à-dire aux concessions en matière d'accès au marché du requérant. En pratique, les travaux d'investigation sur le régime de commerce extérieur et la phase des négociations peuvent se chevaucher et progresser en parallèle.

⁴ Article XII – Accession stipule :

« 1. Tout Etat ou territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent accord et dans les Accords commerciaux multilatéraux pourra accéder au présent accord à des conditions à convenir entre lui et l'OMC. Cette accession vaudra pour le présent accord et pour les accords commerciaux multilatéraux qui y sont annexés.

2. Les décisions relatives à l'accession seront prises par la Conférence ministérielle. La Conférence ministérielle approuvera l'accord concernant les modalités d'accession à une majorité des deux tiers des Membres de l'OMC.

3. L'accession à un accord commercial plurilatéral sera régie par les dispositions dudit accord. »

Les négociations en rapport avec les systèmes de régulation en matière de commerce des biens et services et en matière de droit de propriété intellectuelle (ADPIC) sont menées de façon multilatérale au sein du groupe de travail. Les consultations et négociations concernant les soutiens agricoles et les subventions à l'exportation ont lieu de façon plurilatérale au sens où le résultat de la négociation ne s'applique qu'aux pays qui y ont participé. Les négociations sur l'accès au marché ont lieu dans un cadre bilatéral. Concernant les biens, l'objectif de la négociation est d'arriver à un accord sur les tarifs plafonds que le candidat se déclare prêt à respecter après son adhésion. Concernant les services, la négociation ne concerne pas seulement les limitations d'accès au marché pour les services et les fournisseurs de services, mais également les limitations concernant le traitement national et les exemptions de la clause de la nation la plus favorisée.

Au troisième trimestre 2009, sur les 41 pays de son groupe de travail, l'Algérie a achevé ses négociations avec le Brésil, l'Uruguay, Cuba, le Venezuela et la Suisse, et elle doit encore faire de même avec l'Union européenne, le Canada, la Malaisie, la Turquie, la République de Corée, l'Équateur, les États-Unis, la Norvège, l'Australie et le Japon. Du point de vue sectoriel, les pays du groupe de travail ont indiqué qu'un effort substantiel demeure attendu de la part de l'Algérie dans les domaines suivants : entreprises d'Etat, prix des hydrocarbures, droits de commercialisation et présence commerciale, régime fiscal (TVA et autres taxes à la consommation), restrictions à l'accès au marché dans les services, subventions à l'exportation, prohibitions commerciales, mesures sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce, droit de pratiquer le commerce extérieur et ADPIC.

Le processus comporte un biais en faveur des pays du groupe de travail qui ont l'exclusivité de la proposition. Le requérant doit prouver aux membres sa capacité à se mettre en conformité avec les dispositions de l'OMC et à réduire le niveau de protection de son économie. Il n'est pas prévu qu'il demande aux membres de l'OMC de faire de même. Si ces derniers estiment que les offres du requérant sont insuffisantes, ils sont en mesure de reconduire la négociation et donc de reporter l'accession. Par ailleurs, le mode opératoire des questions-réponses renforce le biais en faveur du groupe de travail d'un double point de vue. D'une part, il exclut tout critère d'évaluation autonome des engagements du requérant vis-à-vis de la norme multilatérale⁵ puisque la crédibilité des offres et des engagements du requérant dépend entièrement de la relation établie avec les pays du groupe de travail durant l'itération. D'autre part, le mode des questions-réponses amplifie l'effort d'ajustement que doit fournir le pays candidat au fur et à mesure qu'un problème est soulevé par le groupe de travail. Cela a pour effet indirect de complexifier l'économie politique domestique de l'accession puisque les autorités sont amenées à reconsidérer les compromis internes de départ.

b. Deux processus en dissonance : l'accession à l'OMC et les réformes de structure

En 1987, année de la première demande d'accession de l'Algérie au GATT, l'économie connaît une grave crise en raison du retournement des prix des hydrocarbures survenu un an auparavant. Les années suivantes seront marquées par une aggravation de la situation à un triple niveau : économique, social et sécuritaire⁶. Aussi, l'accession au GATT ne constitue-t-elle plus une priorité pour les gouvernements successifs et cela en dépit du fait que la réforme du commerce extérieur – et, par conséquent, de l'insertion internationale du pays – représente

⁵ En théorie, les questions portent sur les domaines couverts par les accords de l'Uruguay round. En pratique, une liberté totale est laissée aux membres du groupe de travail quant aux questions posées, dans la mesure où elles concourent à une meilleure compréhension du régime de commerce extérieur du requérant.

⁶ Aghrout A., Bougherira R. (2004), *Algeria in Transition. Reforms and Development Prospects*, RoutledgeCurzon, Londres.

un volet majeur des réformes structurelles engagées. Elaboré entre février 1986 et juillet 1987, le projet de réforme recherchait une insertion active dans l'économie internationale au travers de la promotion et de la diversification des exportations⁷ avec pour mesure phare la suppression du monopole de l'Etat sur le commerce extérieur. L'objectif recherché par le dépôt de candidature au GATT était précisément d'accélérer le processus de réforme en instituant l'ouverture concurrentielle du marché algérien⁸ et en réduisant les possibilités d'intervenir directement, de façon *ad hoc* et arbitraire, sur l'économie au profit d'une intervention par les règles. De fait, l'accession au GATT – cela reste vrai concernant l'OMC – tend à accroître l'intensité de la concurrence, partant de l'hypothèse qu'une économie ouverte et concurrentielle est mieux à même de se placer sur un sentier supérieur de croissance, compte tenu de l'effet attendu en matière d'allocation des ressources et de rationalisation des choix d'agents.

Cette situation perdurera jusqu'en juillet 1996, date de la présentation par l'Algérie de son aide-mémoire du commerce extérieur et la tenue en avril 1998 de la première réunion du groupe de travail sur l'accession. Deux événements vont influencer directement le projet d'accession à l'OMC.

Le premier, chronologiquement, est la remise en cause du projet politique de réformes de structure, en raison de difficultés macroéconomiques, sectorielles, de leurs conséquences sociopolitiques et de la dégradation de la situation sécuritaire du pays. En effet, à partir de 1991, la politique économique algérienne entre dans une phase d'incertitude pluridimensionnelle, voire d'incohérence institutionnelle et inter-temporelle, qui perdure toujours. Outre le climat de guerre civile dont les motifs et les conséquences économiques ne sont pas à négliger⁹, le processus de réforme cesse en partie d'être mu par des forces internes pour être impulsé par l'action des institutions internationales, le FMI en particulier¹⁰. En effet, en 1994 l'Algérie négocie un plan d'ajustement structurel (PAS) dont la mise en œuvre devient prioritaire au dépend de l'accession au GATT-OMC, compte tenu de la situation de cessation de paiements dans laquelle se trouve le pays. En revanche, le PAS exigeait la réouverture du dossier OMC. Ce qui conduira l'Algérie en juillet 1996, à présenter son aide-mémoire du commerce extérieur.

Le second événement est précisément celui de la disparition du GATT et son remplacement par l'OMC au terme des négociations du cycle d'Uruguay (1986-1994). Le passage du GATT à l'OMC a modifié la forme et la nature du multilatéralisme commercial mais également de la procédure d'accession, devenue beaucoup plus complexe¹¹. Il en résulte pour l'Algérie une adaptation structurelle et institutionnelle de grande ampleur, qui réduit considérablement l'espace politique pour une stratégie nationale de développement.

Cette transformation quantitative et qualitative de la contrainte multilatérale ne semble pas avoir été anticipée par les négociateurs algériens puisque le mémorandum de 1996, actualisé

⁷ Hadjsayed M. (1996), *L'industrie algérienne. Crise et tentative d'ajustement*, L'Harmattan, Paris.

⁸ Le mémorandum du commerce extérieur de l'Algérie déposé à l'OMC stipule que trois objectifs essentiels président à l'accession : i) la diversification des échanges ; ii) le relèvement du niveau général de compétitivité du secteur industriel et iii) la maîtrise et le contrôle des importations de produits agro-alimentaires.

⁹ Martinez L. (1998), *La guerre civile en Algérie*, CERI, Karthala, Paris.

¹⁰ Akalay O. (2001), « L'économie algérienne, de l'ère des réformes (1989-1991) à celle de l'ajustement structurel (1994-1998) », in Mahiou A., Henry J-R. (2001), *Où va l'Algérie ?*, Karthala-IREMAM, Paris.

¹¹ Michalopoulos C. (2002), « WTO Accession », in B. Hoekman, A. Mattoo, Ph. English (eds), *Development, Trade and WTO: A Handbook*, World Bank, Washington ; Evenett S., Primo Braga C. (2005), « WTO Accession: Moving the Goalposts? », in Newfarmer R. (ed.), *Trade, Doha, and Development: A Window into the Issues*, World Bank, Washington.

en 2001, n'évoque que le commerce des biens (industriels et agricoles) et néglige les nouveaux domaines (services, propriété intellectuelle, etc.). Le choix des autorités algériennes de « geler » la procédure d'accession au GATT, et l'incapacité à saisir l'opportunité d'adhérer aux accords du cycle d'Uruguay lors de la création de l'OMC (1995-1996) apparaissent, avec le recul, comme deux erreurs stratégiques. Une accession en tant que membre d'origine aurait permis de faire l'économie de la procédure et d'éviter l'examen détaillé de la conformité du régime algérien aux règles de l'OMC. Elle aurait en outre permis une accession avec des engagements moins contraignants. L'explication officielle est celle de la démission du gouvernement dirigé à l'époque par M. Réda Malek au moment précis de la conférence ministérielle de Marrakech (avril 1995). Le ministre du commerce du gouvernement démissionnaire n'étant plus habilité à engager le pays, il n'a pas ratifié les Accords de Marrakech instituant l'OMC. Cela étant, les pays avaient jusqu'au 31 décembre 1994 pour faire acte d'adhésion.

Il est plus probable que les autorités algériennes aient estimé que l'adaptation et la mise aux normes à deux accords internationaux (OMC et partenariat à l'UE), s'ajoutant à la mise en œuvre du PAS, excédaient leurs capacités et pouvaient fortement déstabiliser l'économie politique du pays. Elles ont dès lors fait un arbitrage dicté par la contrainte financière et macroéconomique dans laquelle se trouvait le pays. Ce choix résulte en partie d'une mauvaise appréciation de la contrainte dont est porteur le régime de l'OMC et des délais d'ajustement dont pouvait se prévaloir l'économie algérienne en 1995.

Le traumatisme de la mise sous tutelle financière du pays par le FMI est déterminant dans la compréhension de l'accession à l'OMC. En effet, le précédent avec le FMI fait que le volet international des réformes économiques (ouverture commerciale et aux investissements directs) est appréhendés sous l'angle exclusif de la perte de souveraineté. L'adhésion à l'OMC serait vécue comme un prolongement de la thérapie de choc du FMI.

La façon dont les contextes économique et politique, interne et externe sont entrés en dissonance a eu pour effet une prolongation de la procédure d'accession avec pour conséquence la perte de l'effet transformationnel du processus. Il convient à présent d'explicitier les arguments explicatifs du projet d'accession à l'OMC.

Les déterminants de l'accession de l'Algérie à l'OMC

Après avoir mis en évidence la séquence en deux temps (1987-1995) puis de 1996 à aujourd'hui du processus d'accession de l'Algérie à l'OMC, la présente section est consacrée à une revue des arguments explicatifs du choix d'adhérer à l'Organisation. Deux séries de déterminants sont mises en avant.

Mais avant toute chose, levons une image qui « colle » à l'économie algérienne selon laquelle elle serait en marge des échanges internationaux. Les données 2008-2009 font ressortir un taux d'ouverture de 36 %, un rapport importation/PIB de 25 % et un indice d'intégration commerciale de 72,6, ce qui situe l'Algérie dans la moyenne des pays ouverts. A cela s'ajoute un tarif douanier maximal de 30 % et un tarif douanier moyen dans l'agriculture et l'industrie de 11,2 %¹².

a. Les déterminants structurels de l'accession

Un pays, exportant un bien pour lequel il possède un avantage comparatif a intérêt à adhérer au régime commercial de l'OMC, dont la logique repose sur l'accroissement des exportations. Ainsi, l'appartenance à l'OMC sécurise l'accès aux marchés pour les

¹² Les données extraites de FMI (2009), *Algeria. IMF Staff Country Report*, n° 09/111, avril, FMI, Washington et de la base de données de la Banque mondiale (*Trade At-A-Glance*).

exportations d'un pays, celles-ci bénéficiant désormais des droits NPF en vigueur au niveau multilatéral¹³. De façon symétrique et partant du fait que l'un des effets de la procédure d'accession est la baisse des tarifs douaniers et des barrières non tarifaires, il peut en résulter une baisse du coût des importations. Le processus peut aboutir à un abaissement du coût des intrants et des biens intermédiaires importés par le pays. C'est un avantage non négligeable compte tenu du biais importateur du régime de croissance de l'économie algérienne.

Envisagée en ces termes, la procédure d'accession améliorerait l'efficacité productive de l'économie algérienne d'un double point de vue : en consolidant l'avantage comparé à l'origine de la demande d'accession et en abaissant les coûts d'importation nécessaires à une stratégie de construction de capacité ou de diversification industrielle. Il convient toutefois de relativiser la portée de l'argument.

Tout d'abord, il n'existe pas d'évidence statistique ou empirique que la mise en œuvre des accords de l'OMC améliore la participation au commerce international des pays membres¹⁴. Ensuite, il n'existe aucune garantie quant à l'amélioration de la compétitivité de l'offre nationale ou de sa diversification suite à l'accession à l'OMC¹⁵. Enfin, le solde excédentaire de sa balance commerciale, qui atteint 22,6 % du PIB en 2007 (FMI, 2009), ne doit pas faire illusion sur la nature de l'insertion internationale de l'Algérie : sa position concurrentielle repose sur la prédominance des matières premières dans ses exportations [Cf. tableau 1]. L'avantage comparatif de l'Algérie se concentre dans les produits énergétiques dont les exportations ne rencontrent pas de droits de douane prohibitifs, particulièrement vis-à-vis du principal partenaire commercial : l'Union européenne. Ainsi, l'ouverture extérieure est loin d'avoir modifié la modalité dominante d'insertion de l'Algérie dans l'économie mondiale, au contraire, puisqu'en 1995 les hydrocarbures comptent pour 95 % des exportations et 25,6 % du PIB ; 98 % et 43,9 % en 2009¹⁶.

Tableau 1. Ventilation sectorielle du commerce extérieur de l'Algérie (%)

EXPORTATIONS		IMPORTATIONS	
Part dans les exportations mondiales	0.43	Part dans les importations mondiales	0.19
Produits agricoles	0.2	Produits agricoles	22.1
Combustibles et produits des industries extractives	98.9	Combustibles et produits des industries extractives	3.0
Autres produits manufacturés	0.9	Autres produits manufacturés	74.9

Source : OMC (2009), *Trade Profiles 2008*, OMC, Genève.

Paradoxalement, l'un des mérites de la procédure d'accession est d'avoir mis en évidence les problèmes de spécialisation productive et de compétitivité structurelle de l'Algérie. C'est à l'actif de la procédure d'avoir participé au recentrage du débat non sur les barrières que

¹³ Il est fort probable que l'Algérie demandera à accéder à l'OMC en tant que pays en développement afin de bénéficier des clauses de traitement spécial et différencié qui leur confèrent des droits supérieurs, des périodes de transition spécifiques et des obligations atténuées. Elle pourra également prétendre aux exemptions dont bénéficient les RAMs (*Recently Acceded Members*) en matière d'ajustement aux contenus de nouveaux accords négociés. Compte tenu de sa dépendance alimentaire, l'Algérie pourrait rejoindre le groupe des pays importateurs nets de produits alimentaires au sein de l'OMC.

¹⁴ Rose A. (2004), « Do We Really Know That the WTO Increases Trade? », *American Economic Review*, 94, Mars.

¹⁵ Desta M. (2009), « Accession for What? An Examination of Ethiopia's Decision to Join the WTO », *Journal of World Trade*, 43(2), pp. 339-362.

¹⁶ FMI, *Algeria. IMF Staff Country Report*, n° 98/87 et n° 09/111, FMI, Washington.

rencontreraient les exportations algériennes quasi inexistantes, mais sur la construction de capacités productives. A ce titre, il faut penser le processus en dynamique au sens où un gain proviendra des exportations potentielles à venir de l'économie algérienne.

En dernier lieu, la procédure n'a pas vocation à assurer la diversification productive et la réduction de la dépendance vis-à-vis des hydrocarbures. Cette transformation du régime de croissance algérien résulterait d'un ensemble de politiques (politique industrielle, politique de R&D, politique d'infrastructures) et de l'action combinée de plusieurs variables (cadre réglementaire et institutionnel, climat d'investissement, bonne gouvernance, disponibilité de capital humain) sur lesquels l'accession à l'OMC n'a que très peu d'effets directs.

Les modalités d'insertion internationale de l'économie algérienne indiquent que l'enjeu de l'accession se situe plutôt du côté des importations et de l'accès au marché algérien. Or, le choc concurrentiel de l'ouverture et de la mise aux normes multilatérales peut conduire, cela est déjà le cas, à une déstructuration du système productif. L'intensification de la concurrence internationale est susceptible d'avoir des effets irrévocables en dynamique sur le tissu industriel national en raison de l'existence d'irréversibilités technologiques et productives empêchant toute possibilité future de diversification productive de l'Algérie. A ce risque potentiel s'ajoute le fait que les performances macroéconomiques de ces cinq dernières années n'ont pas eu de retombées positives en termes de productivité et de compétitivité microéconomique. Au contraire, le pays connaît une désindustrialisation et une « désagriculturisation »¹⁷ qui ont accentué le biais importateur du régime de croissance algérien au point où la maîtrise des importations devient l'objectif prioritaire de la politique commerciale. De même, la mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture de l'OMC risque de bousculer les équilibres socio-économiques de certaines régions et d'aggraver la dépendance alimentaire du pays. Cette possibilité à elle seule expliquerait les hésitations des autorités algériennes.

b. Les déterminants institutionnels de l'accession

L'analyse économique met en avant l'existence d'une liaison forte entre la structure institutionnelle des pays et le type d'activités économiques dans lesquelles ils se spécialisent, conférant un rôle important aux institutions dans la construction de l'avantage comparatif et de l'attractivité du territoire. Concernant l'accession à l'OMC, deux catégories d'arguments peuvent être invoquées.

Du point de vue systémique, l'accession inciterait l'Algérie à s'intégrer dans le jeu coopératif commercial multilatéral, ce qui limiterait les comportements de défection et les risques de conflits commerciaux. En filigrane de cet argument figure celui du coût de l'exclusion selon lequel, dans une économie internationale intégrée, être à l'extérieur du système commercial multilatéral génère des coûts pour un pays¹⁸. Le régime de l'OMC constitue une garantie pour les opérateurs économiques internationaux quant au respect des droits de propriété et, plus globalement, une garantie du respect des principes et des dispositions du droit commercial international¹⁹. L'adhésion sécurise l'espace transactionnel

¹⁷ Selon les données FMI, l'industrie hors hydrocarbures représentait 12,1 % du PIB en 1993 et 5,0 % en 2007 ; l'agriculture 10,9 % en 1993 et 7,6 % en 2007.

¹⁸ Lanoszka A. (2001), « The World Trade Organization Accession Process. Negotiating Participation in a Globalizing Economy », *Journal of World Trade*, 35(4), août.

¹⁹ Cet élément ferait défaut dans le cas de l'Algérie si l'on se base sur les données et l'analyse du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale (2009). L'Algérie est classée à la 132^e position sur 181 économies analysées.

et contractuel des opérateurs économiques internationaux et peut apparaître comme un facteur d'attractivité du territoire du requérant²⁰.

Par ailleurs, la capacité d'influencer l'agenda des négociations commerciales et de participer activement à l'élaboration des règles de l'échange international est conditionnée par le statut de membre de plein droit de l'OMC. Il est probable que des questions aujourd'hui hors du périmètre de l'OMC arrivent à terme sur la table de la négociation, particulièrement les questions énergétiques (libéralisation des services pétroliers, libéralisation de l'accès aux ressources, régime multilatéral d'investissement). A cela s'ajoute que le seul moyen de bénéficier de la procédure de règlement des différends de l'OMC, dont l'efficacité est désormais avérée, est d'être membre de l'Organisation. Notons également que plus les négociations commerciales aboutiront à des accords plus les coûts de l'ajustement normatif seront élevés. En ce sens, il serait davantage profitable à l'Algérie d'accéder avant la fin du cycle de Doha qu'une fois le cycle conclu.

Du point de vue domestique, un gouvernement peut instrumentaliser l'accession en vue de verrouiller certaines réformes ou pour en légitimer d'autres auprès des groupes socio-économiques et sociopolitiques nationaux²¹. L'invocation de la contrainte internationale et de la mise aux normes et standards internationaux « commandée » par l'extérieur réduirait le coût sociopolitique du processus de réforme²². En deuxième lieu, l'accession agirait comme le signal, vis-à-vis de la communauté internationale et des opérateurs économiques nationaux, de l'impossibilité d'un retour en arrière en matière de libéralisation et de réformes. En protégeant le gouvernement contre des pressions internes, elle crédibilise les réformes engagées²³. En dernier lieu, l'accession, au travers des aide-mémoire sur le commerce extérieur, de la réforme des 36 textes législatifs et réglementaires, des 1636 questions relatives aux régulations économiques auxquelles les autorités algériennes ont eu à répondre, impose un travail de clarification, d'explication et de mise en cohérence auquel les autorités algériennes ne sont pas habituées²⁴.

Cela étant, le contexte algérien possède sa part d'explication dans la forme et la substance prises par la procédure d'accession.

Une économie politique de l'accession de l'Algérie à l'OMC

L'économie politique du protectionnisme développe une approche s'intéressant aux conditions socio-économiques des choix de politique commerciale²⁵. L'approche articule les déterminants économiques et les déterminants politiques nationaux, et ajoute à la rationalité des avantages comparatifs celle des compromis politiques nationaux. Cette section porte son attention sur le système d'économie politique algérien en tant que variable déterminante de

²⁰ Drabek Z. (1996), « The Stability of Trade Policy in the Countries in Transition and Their Integration in the Multilateral Trading System », *The World Economy*, 19(6), pp. 721-745.

²¹ OMC (2007), *Rapport sur le commerce mondial*, OMC, Genève.

²² Anderson K. (1996), « China's Accession to the WTO: Why, How, and When ? », *Centre for International Economic Studies Policy Discussion Paper*, 96(14), novembre.

²³ Michalopoulos C. (2000), « World Trade Organization Accession for Transition Economies. Problems and Prospects », *Russia and East European Finance and Trade*, 36(2), mars-avril.

²⁴ M. Abbas (2008), « Le processus d'accession à l'OMC. Une analyse d'économie politique appliquée à l'Algérie », *Economie et Société*, n°5, pp. 23-47.

²⁵ Pour une présentation synthétique voir Rodrik D. (1995), « Political Economy of Trade Policy », in Grossman G., Rogoff K. (dir.), *Handbook of International Economics*, Volume 3, North Holland, Amsterdam et Rogowski R. (1989), *Commerce and Coalition*, Princeton University Press, Princeton.

l'accession et plus globalement de l'ouverture de l'économie nationale. Le système national d'économie politique renvoie au complexe relationnel Etats-acteurs sociopolitiques et socio-économiques qui structure le champ politique d'une nation²⁶. Il rassemble l'ensemble des procédures formelles et informelles reliant les différents « groupes de groupes » intermédiés par l'Etat. L'expression permet de ne pas penser ce dernier comme exogène aux processus sociaux, politiques et économiques ou de l'opposer à une société civile, qui serait elle-même à son tour pensée de façon exogène aux préférences étatiques.

a. Interaction entre l'accession à l'OMC et le système national d'économie politique

Le système national d'économie politique est une variable déterminante dans la stratégie d'insertion et de négociation économique internationales de l'Algérie, car les enjeux productifs et distributifs de l'accession sont susceptibles de modifier ses équilibres au point de potentiellement bloquer le processus d'accession.

Compte tenu de l'importance du secteur des hydrocarbures en termes de PIB, de revenus d'exportations et de fiscalité (98 % des recettes d'exportations, 48 % de la valeur ajoutée, 28 % de la richesse nationale et 80 % des recettes fiscales sont liées au secteur), l'Algérie présente les caractéristiques types d'une économie pétrolière. Le volume des recettes des hydrocarbures, qui dépend des modalités d'insertion internationale du pays et en détermine les propriétés, constitue le paramètre clé du niveau d'activité économique, du niveau d'emploi et du niveau d'investissement. La dépense publique – pilier de la légitimité du régime – est alimentée en grande partie par la fiscalité pétrolière tirée des recettes d'exportation²⁷. Simultanément, les importations sont déterminées par une demande qui dépend de la formation des revenus alimentée par la dépense publique.

Il en résulte un système d'économie politique reposant sur un « *pacte rentier* »²⁸ qui fait que la captation puis la redistribution des recettes pétrolières – c'est-à-dire les devises accumulées – revêt une dimension à la fois économique et politique aux antipodes d'un pacte industrialiste. La période post-plan d'ajustement structurel et le retrait de l'Etat de la sphère productive ne se sont pas accompagnés du développement d'un secteur privé industrialiste, le capital privé préférant le commerce à la production. Au contraire, l'équilibre historique du système national d'économie politique entre « *industrialistes* » et « *financiers* » ou « *volontaristes* » et « *planificateurs* »²⁹ s'est rompu avec l'émergence de groupes sociaux concentrés dans la sphère de la circulation marchande, du négoce et des activités d'import³⁰.

²⁶ L'idée se rapproche de l'expression de « *contexte structurel social-domestique* » utilisée par Sid Ahmed A. (2004), *Le développement asiatique : quels enseignements pour les économies arabes ? Eléments de stratégie de développement : le cas algérien*, Publisud, Paris. Elle est proche de l'expression « *State-in-Society* » de J. Migdal pour lequel la problématique des régulations et des compromis de politique économique n'est plus envisagée en termes de capacité de l'Etat mais au travers de la configuration de « *complexes de pouvoir* » fortement ou faiblement articulés. Migdal J. S. (2001), *State in Society: Studying how States and Societies Transform and Constitute one Another*, Cambridge University Press, Cambridge.

²⁷ De par sa dépendance aux exportations pétrolières, l'économie algérienne se trouve également dépendante de l'évolution du taux de change du dollar, monnaie de facturation du pétrole. Ainsi, le renchérissement du prix du baril de ces derniers mois doit être tempéré par le fait que le dollar a connu une dépréciation de 40 % de sa valeur sur la période juillet 2008-juillet 2009.

²⁸ Crystal J. (1990), *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge University Press, Cambridge.

²⁹ Pour cette typologie voir respectivement, Hadjsayed (1996), *Op. cit.* et Hassan (1996), *Algérie. Histoire d'un naufrage*, Seuil, Paris.

³⁰ Le bulletin d'information et de statistiques du ministère de la PME et de l'Artisanat du mois de mars 2009 indique que les 23 901 importateurs privés, sur les 25 409 que compte le pays, sont à l'origine de 73 % du montant global des importations, soit 28,6 milliards de dollars pour l'année 2008.

Or, un tel système d'économie politique constitue un obstacle bien plus important à un projet de développement national que les Accords de l'OMC.

Les développements institutionnels que suppose l'accession³¹ modifient les équilibres domestiques, suscitant une résistance au processus car ils heurtent les dispositifs socio-économiques de reproduction du pacte rentier. La durée de la procédure s'explique par les difficultés qu'éprouve le système d'économie politique national algérien à internaliser les modifications de gouvernance économique (action par les règles, normalisation aux standards internationaux, transparence des législations, procédures et politiques) induites par l'accession à l'OMC.

L'ouverture a engendré une stratégie d'adaptation du système d'économie politique algérien non dans le sens de l'émergence de groupes socio-économiques industrialistes, mais plutôt dans celui d'un développement de nouveaux réseaux dont le principal objectif est de disposer d'un accès privilégié aux ressources politiques, comportement qualifié de « capture de l'Etat » par des élites à la fois privées et publiques. L'accession à l'OMC vient soutenir une adaptation passive du système économique et juridique du pays aux préférences de cette coalition financière-commerciale. En retour, le soutien de cette dernière au processus dépend du degré d'exposition à la concurrence internationale dont celui-ci est porteur. Cette coalition a une préférence pour la libéralisation tant qu'elle n'induit pas une pression concurrentielle dommageable pour ses positions politiques et sociales.

L'Algérie offre l'image d'un pays qui a fait le choix de ne pas utiliser le processus d'accession comme accélérateur-catalyseur des réformes. Au contraire, elle engage une stratégie qui en minimise les effets transformationnels. L'objectif est de lisser dans le temps les effets de l'accession et d'éviter un coût de l'ouverture trop élevé pour certaines franges de l'économie politique domestique. Cette option s'appuie sur le fait que les règles de l'OMC n'obligent les candidats à aucun plafond particulier en matière de protection économique, de sorte que l'issue du processus, long par définition, soit une libéralisation minimale acceptable par les membres du groupe de travail.

Ainsi, les mesures prises à l'encontre des importations dans la Loi des finances complémentaire de 2009 et les changements de législation concernant l'investissement direct étranger (été 2008) trouveraient un élément d'explication dans le choix, du moins pour ce qui est du secteur non pétrolier, de l'installation d'investisseurs et d'opérateurs économiques internationaux auxquels se grefferaient des opérateurs nationaux. Il ne s'agit pas de favoriser l'attraction de l'investissement étranger en tant que tel, mais la création d'un environnement interne au sein duquel ce processus d'accumulation exogène produit des retombées positives pour certaines franges du système d'économie politique algérien. Cette approche de l'ouverture consolide les dispositifs économiques d'exercice du pouvoir par le biais des systèmes d'autorisation et de présence commerciale qu'elle implique, du contrôle des activités et des comportements économiques qu'elle autorise et des procédures administratives plus ou moins officieuses qu'elle nécessite.

b. Eléments d'appréciation des stratégies d'insertion internationales de l'Algérie

D'un point de vue systémique, l'enlisement de la procédure d'adhésion et l'ouverture obligée de l'économie algérienne conduisent le décideur politique à vouloir « choisir » ses partenaires et le périmètre de l'ouverture, éléments qu'il estime non satisfaits dans le cadre

³¹ A savoir : révision des systèmes d'autorisations administratives, des licences d'importation, des procédures douanières, des conventions fiscales, remise en cause des monopoles commerciaux, refonte de la politique de soutien et de subvention, clarification des législations nationales en matière de foncier, transparence de l'action économique et sociale des pouvoirs publics

multilatéral. Cela donne lieu, paradoxalement, à une stratégie de libéralisation additive, c'est-à-dire une multiplication d'initiatives bilatérales et régionales, dont la logique mène à un détournement des ressources du projet d'accession à l'OMC.

Ainsi l'Algérie a ratifié un accord d'association avec l'Union européenne³² – plus contraignant que ceux de l'OMC – et privilégie la négociation d'un accord de libre-échange « OMC-plus » avec les Etats-Unis. A cela s'ajoute plus d'une dizaine d'accords bilatéraux de libre-échange, l'engagement dans la Grande Zone Arabe de Libre-Echange et le processus d'Union pour la Méditerranée. Cette libéralisation additive est conçue pour éviter la mise à l'écart des réseaux d'échange et de production mondiaux au travers d'une insertion non par la promotion d'exportations diversifiées, qui n'existent pas, mais par la négociation des conditions de l'accès au marché algérien en fonction des équilibres du système national d'économie politique.

Elle s'explique également par le contexte économique global dans lequel l'Algérie définit sa stratégie d'insertion internationale. Ses choix sont tributaires de ses ressources, de son histoire, de son économie politique et de la configuration structurelle de l'économie internationale. Dès lors, la contrainte concurrentielle imposée par les économies dynamiques d'Asie ou d'Amérique latine laissent-elles d'autres alternatives aux partenariats du libre-échange avec l'Union européenne ou les Etats-Unis ? Les économies émergentes, Chine en premier lieu, rendent extrêmement complexe, voire quasi impossible, une stratégie de diversification par remontée de filières ou par la mise en place de filières à forte valeur ajoutée³³.

Reste à l'Algérie son avantage de proximité géographique avec l'Europe. L'accord d'association avec l'UE permet une stratégie d'implantation des firmes utilisant l'Algérie comme base pour exporter vers le marché européen. Le volet économique du projet de l'Union pour la Méditerranée repose sur une logique d'intégration Nord-Sud par les réseaux de production – grâce à l'amélioration de la compétitivité de la chaîne logistique par le développement des autoroutes maritimes et terrestres – et de constitution d'un espace normatif commun pour le développement des affaires.

La question de la double tarification énergétique, gazière plus précisément, permet d'illustrer cette stratégie et ses contradictions. Le groupe de travail – et en son sein l'UE en particulier du fait que le marché principal du gaz algérien est européen à hauteur de 80 % – demande un alignement des prix du gaz pratiqués à l'intérieur et sur les marchés d'exportation. L'écart entre les prix internes et internationaux conférerait un avantage concurrentiel aux opérateurs économiques présents sur le marché algérien. La double tarification serait une forme de subvention aux industries fortes consommatrices d'énergie ou aux productions intensives en énergie. Elle pourrait s'apparenter à une subvention à l'exportation sur un marché tiers puisqu'elle confère un avantage à l'exportation pour un producteur localisé en Algérie vis-à-vis d'un producteur/exportateur ne bénéficiant pas d'inputs aux mêmes conditions de coût et, à ce titre, serait en contradiction avec les clauses du multilatéralisme, ce qui n'est pas prouvé.

Sur quels arguments se fonde le refus, jusqu'à présent, des autorités algériennes d'opérer cet ajustement ? Elles estiment que, d'une part, l'écart entre les prix nationaux et les prix internationaux résulte de l'état des équilibres énergétiques et économiques internationaux et,

³² La ratification de l'accord d'association n'a pu avoir lieu qu'en raison de la promesse non respectée de l'UE d'un soutien à l'accession à l'OMC.

³³ C'est pourquoi nous sommes réservés sur l'analyse d'A. Sid Ahmed (2004) quant à la stratégie de développement que pourrait adopter l'Algérie.

d'autre part, que les bas prix de l'énergie sont l'expression d'un avantage comparatif lié à la dotation factorielle du pays en ressources d'hydrocarbures. En effet, l'écart de prix confère un avantage concurrentiel aux entreprises industrielles fortes consommatrices d'énergie (métallurgie, aluminium, ciment, engrais, chimie et pétrochimie)³⁴ localisées ou qui feraient le choix de se localiser sur le territoire algérien. Par extension, l'ensemble du tissu productif algérien bénéficierait d'un avantage concurrentiel lié au coût des intrants énergétiques.

Cela permettrait une diversification verticale vers l'amont de la filière hydrocarbures. Outre la faiblesse des effets d'entraînement de ce type de spécialisation productive, elle ne résout pas le problème d'une croissance dépendante de la conjoncture pétrolière. Enfin, elle s'appuie sur une ressource non-renouvelable, ce qui est problématique d'un point de vue temporel dans le développement d'un système productif.

* * *

L'accession de l'Algérie à l'OMC est dans la majorité des cas analysée selon une démarche juridico-technique à fort contenu normatif. Il en résulte une insistance sur les contradictions, les lenteurs et les errements des autorités algériennes dans ce dossier, malgré les gains supposés.

La prise en compte des dynamiques politiques et sociales sous-jacentes aux évolutions économiques conduisent à abandonner toute appréciation normative et technique de la procédure. Celle-ci doit être envisagée comme la manifestation d'une appropriation-adaptation complexe de l'insertion internationale par le système national d'économie politique. Son déroulement reflète la pluralité des intérêts en présence, l'hétérogénéité des préférences et la complexité d'adaptations des pratiques sociales, politiques et économiques face à l'ouverture internationale.

La négociation en vue de l'accession révèle que la mise aux normes du régime commercial multilatéral ne suffit pas et ne suffira pas à rendre l'économie structurellement diversifiée. Cela ne sera possible qu'avec une transformation du régime de croissance algérien, nécessitant en amont la définition d'un nouvel équilibre d'économie politique en vue d'une stratégie nationale de développement.

³⁴ Il est remarquable que la majorité des projets industriels associant des opérateurs étrangers concerne la valorisation des ressources naturelles : pétrochimie, gazochimie et engrais. De plus, la nouvelle politique industrielle algérienne propose de faire de la pétrochimie, de la production d'aluminium et de la sidérurgie des filières prioritaires soutenues par l'Etat. Ajoutons à cela que l'Algérie entend devenir exportatrice nette d'électricité à l'horizon 2012. Cela implique une exportation de gaz naturel, combustible des centrales thermiques, sous forme d'électricité, conférant ainsi un avantage aux fournisseurs d'électricité localisés en Algérie. Voir El Kadi I. (2009), « Le gaz algérien en passé de changer de religion », *Note de l'IFRI*, IFRI, avril, Paris.