

ACCESSION DE L'ALGERIE A L'OMC : BILAN ET PERSPECTIVES*

Paul-Henri RAVIER
Ancien Directeur Général Adjoint de l'OMC

الملخص

« انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة: تقييم المسار وآفاق الانضمام» ، هي عنوان المحاضرة التي ألقاها السيد **Paul-Henri RAVIER** نائب المدير العام السابق للمنظمة العالمية للتجارة والخبير الدولي، بمناسبة تنظيم مخبر المغرب الكبير: الاقتصاد والمجتمع ليوم دراسي دولي حول انضمام الجزائر لمنظمة التجارة العالمية **OMC** .

قسم المحاضر مداخلته إلى ثلاثة أقسام رئيسية، تطرق في القسم الأول لمختلف الجوانب المتعلقة بمسار الانضمام وتناول في هذا القسم المسائل الإجرائية للانضمام والتي مفادها أن البلد الذي يريد الانضمام للمنظمة يتوجب عليه التفاوض مع بقية أعضائها حول الجوانب المتعلقة بالتعريفات الجمركية وتلك التي تخص النظم التشريعية والتنظيمية والتي تتطلب تعديلات من البلد المعنى بالتفاوض، مما يعطى مسار هذا التفاوض ويخوض مسيرته.

وخصص الخبير، القسم الثاني من المحاضرة لتقدير المزايا والتكاليف المحتملة لانضمام بلد ما للمنظمة العالمية للتجارة، وطرح في هذا الصدد بعض التساؤلات المهمة، منها التساؤل حول ماذا يتوجب فعله لبلد ما يريد الانضمام إلى المنظمة؟ هل يتطلب منه القيام بإصلاحات اقتصادية أولا ثم الانفتاح التجاري ثانيا أم العكس هو الصحيح، أي عليه القيام بالانفتاح قبل إجراء الإصلاحات الضرورية؟ وفي هذا السياق بين المحاضر عدم جدوى معالجة المسألة من جانب واحد، بل يتطلب الأمر عدم الفصل بين الجانبين أي القيام بالإصلاحات مع الانفتاح؟ فالجانبين لا ينفصل أحدهما عن الآخر.

أما القسم الثالث والأخير من المحاضرة تطرق فيه لوضعية الجزائر مركزا على الصعوبات التي تعرّض مسار انضمامها للمنظمة العالمية للتجارة ومقدما توضيحات حول أسباب تأخر المفاوضات والمتمثلة حسب وجهة نظره في طول المرحلة الانتقالية التي مرّ بها الاقتصاد الجزائري من اقتصاد مخطط و مركزي إلى اقتصاد السوق ملاحظا بالإضافة لذلك ضعف ثقافة المنافسة وعدم وجود مؤسسات قوية لضمانها، وضعف قطاع الخدمات، مقارنة بالبلدان المتقدمة، الذي أصبح يمثل القاطرة التي تدفع النمو الاقتصادي في بلدان العالم. ويتعلق العامل الآخر المفسر لأسباب تأخر الانضمام

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

بخصوصيات الاقتصاد الجزائري الذي يتميز بسيطرة قطاع المحروقات الذي يمثل نسبة كبيرة من الناتج الداخلي الخام و من إيرادات الصادرات و من حصيلة الجباية. وإن ختم المحاضر مداخلته بالتطرق لآفاق انضمام الجزائر للمنظمة مركزا على أهم الإشكالات المتعلقة بالمفاوضات الجارية حول بعض القطاعات الاقتصادية مثل قطاع الخدمات أو قطاع المحروقات، مشيرا في نفس الوقت لبعض التجارب الخاصة ببعض البلدان المشابهة في اقتصادها لخصوصيات الاقتصاد الجزائري، والتي انضمت للمنظمة العالمية للتجارة أو هي في طريق الانضمام، منبها في نفس الوقت لأهمية استغلال الفرص المتاحة نظرا لاحتمال تعقيد المفاوضات أكثر وتنامي الآثار السلبية على الاقتصاد الوطني كلما تأخرت وتعطلت إجراءات الانضمام، فليس هناك - كما بين ذلك - نتائج إيجابية صافية أو آثار سلبية صافية وإنما يتطلب الأمر الموازنة بين الجانبين وتحمل الآثار السلبية من أجل الاستفادة من الآثار الإيجابية للانضمام.

Permettez-moi tout d'abord de remercier les organisateurs de ce séminaire pour leur invitation, et leur dire, ainsi qu'à vous-mêmes, tout le plaisir que j'ai d'être ici aujourd'hui dans cette magnifique ville de Constantine ainsi que l'honneur que je ressens de parler devant vous d'un sujet aussi important que celui de l'accession de l'Algérie à l'OMC.

Le processus d'accession d'un nouveau membre à l'Organisation Mondiale du Commerce a été décrit de façon complète et précise pas les deux intervenants qui m'ont précédé, de sorte qu'il ne me paraît pas nécessaire de revenir dessus.

C'est pourquoi je limiterai mon propos sur ce point à quelques commentaires portant sur la forme et sur le fond de ce processus. Je compléterai ensuite mon exposé par une évocation du bilan en termes de coûts/avantages de l'accession à l'OMC, tout d'abord en règle générale, ensuite au cas particulier de l'Algérie. Je terminerai par quelques perspectives concernant l'accession de ce pays.

1) Ce qu'il faut tout d'abord retenir du processus d'accession tient en deux points, concernant d'une part la forme, d'autre part le fond.

a) Sur l'aspect formel ou procédural de l'accession, on ne répétera jamais assez que l'OMC c'est d'abord un forum de négociations entre Etats souverains. Ce qui veut dire qu'à l'OMC ce sont les Etats membres qui décident et eux seuls. Par conséquent, un candidat à l'accession ne

négocie pas avec l'OMC ou contre l'OMC, cela ne veut rien dire, il négocie avec ou contre tous les membres de l'organisation, et pas seulement ceux de son groupe de travail.

Lorsque j'étais directeur général adjoint de l'organisation, les représentants de nombreux pays candidats venaient me voir pour me dire: « Aidez nous à devenir membre de l'OMC. » Je leur répondais invariablement que le secrétariat dont j'étais l'un des dirigeants étais prêt à leur apporter toute forme de conseil et d'assistance qu'ils pouvaient souhaiter, mais que la négociation ne se passait pas entre eux et le secrétariat de l'OMC, mais entre eux et les Etats membres et eux seuls. Cette situation paraît évidemment difficile, car il n'est jamais plaisant de se retrouver tout seul contre un nombre important de pays, qu'il s'agisse des membres du groupe de travail proprement dit ou de l'ensemble des membres de l'organisation. Mais c'est ainsi.

Toujours s'agissant de la forme, retenez ceci, à savoir que l'OMC, plus encore que d'autres organisations internationales, est héritière du GATT qui la précédait et, à ce titre, cultive une solide tradition n'ont pas anglo-saxonne, mais anglaise, de l'informel. Autrement dit, s'il existe des textes qui fixent les grands principes dans la plupart des domaines, y compris celui de l'accession de nouveaux membres, dans le détail, on se réfère surtout à la pratique, quelle que soit la signification de ce terme. Ceci permet une grande souplesse dans la gestion puisque l'on peut aussi bien dire : « On fait comme cela parce qu'on a toujours fait ainsi » ou bien à l'inverse : « On fait autrement parce que rien ne nous oblige à faire comme avant ».

Il n'empêche que cette manière de voir, et surtout de faire, peut être extrêmement déroutante pour certains pays, notamment ceux dont toute la tradition en matière de négociations internationales s'appuie sur des règles, des procédures, des traditions écrites.

b) Sur le fond, l'essentiel de la négociation repose comme il a été dit par mes prédécesseurs sur les deux piliers que sont la négociation tarifaire d'une part la négociation réglementaire d'autre part.

La négociation tarifaire paraît toujours douloureuse puisque, comme on l'a dit, c'est le pays accédant qui doit faire des concessions et non pas les pays membres. Il y a donc une asymétrie dans la négociation qui paraît profondément injuste, surtout pour les pays en développement. Mais voyez bien qu'à travers cette mécanique les membres de l'OMC veulent

faire en sorte que le pays accédant accorde des concessions douanières comparables à celles dont il bénéficiera lui-même sur les marchés des Etats membres. Il s'agit donc du « ticket d'entrée » à l'OMC. La méthode de négociation est celle des offres/demande, soit que le gouvernement du requérant présente une offre initiale concernant les marchandises et les services, soit que les membres intéressés présentent leur propre liste de demandes au requérant.

Le point essentiel à retenir et que les meilleures concessions obtenues pendant ces discussions bilatérales sont, au moment de l'accession, « étendues immédiatement et sans condition » à tous les autres membres de l'OMC, selon les termes mêmes de l'article I de l'accord sur le commerce des marchandises (GATT 94).

La négociation de la partie réglementaire n'est pas moins délicate puisque, à la différence de la partie tarifaire, elle touche bien souvent à des problèmes politiquement sensibles. Non pas que « démanteler les protections tarifaires », ainsi que j'ai pu l'entendre, ne soit pas sensible politiquement, mais il est encore plus sensible pour un gouvernement de se présenter devant son Parlement, son opinion publique, avec pour programme celui consistant à dire que, sous la pression d'une organisation qui paraît lointaine, on est obligé d'apporter des changements parfois importants à des secteurs essentiels des lois et règlements du pays. Beaucoup de candidats à l'accession à l'OMC sont extrêmement surpris lorsqu'on leur dit, par exemple, de modifier les spécifications techniques de leurs produits ou bien les règles sanitaires destinées en principe à protéger le consommateur. Plus encore, lorsqu'on leur dit qu'ils n'ont plus le droit de subventionner telle activité ou bien qu'ils sont obligés de créer de toutes pièces une législation sur la propriété intellectuelle ou bien de modifier profondément celle qui existe concernant par exemple la répression de la contrefaçon, le droit des brevets, ou celui de la protection des marques. Cela donne l'impression d'une intrusion inadmissible dans les affaires intérieures d'un pays. Et pourtant, cela fait partie des points de passage obligés d'un processus d'accession bien conduit.

Les difficultés mentionnées ci-dessus sont parfois aggravées et par le fait que les membres de l'OMC n'ont guère l'habitude d'accorder des flexibilités ou des périodes de transition au pays accédant. Ce n'est simplement pas dans la culture de l'OMC. Le système commercial

multilatéral repose en effet sur l'harmonisation des règles entre ses membres, ce qui est contradictoire avec la multiplication des exceptions. Il est vrai qu'un pays comme l'Algérie peut espérer bénéficier du régime propre aux pays en développement (le traitement spécial et différencié ou TSD) mais il ne faut pas fonder de trop grands espoirs sur ces règles particulières dont l'efficacité est loin d'être démontrée.

Pour toutes ces raisons, il est vrai que le processus d'accession à l'OMC pour un nouvel État donne toujours l'impression d'être long et difficile.

Cela dit, il n'y a pas de durée standard, ni de durée optimale. Affirmer que l'Algérie est candidate depuis 18 ans ne lui donne pas un crédit particulier pour devenir membre rapidement. Pas plus que de dire qu'elle n'est en fait sérieusement candidate que depuis 11 ans. Il n'y a pas de règle en la matière. Tel pays deviendra membre en cinq ou six ans, tel autre en dix ou douze ans, on ne peut guère en tirer de conclusion opérationnelle. Tout au plus peut-on dire qu'il est inutile de se précipiter, qu'une accession trop rapide peut exposer l'accédant à des déboires futurs et qu'une accession qui dure n'est pas le fait d'un quelconque complot contre le pays accédant.

2) Au-delà des règles formelles fixées par les textes, l'accession à l'OMC pour un nouvel État représente bien entendu un ensemble d'avantages équilibré par de nouvelles contraintes. Quels sont les unes et les autres ?

a) Devenir membre de l'OMC, cela veut dire être membre d'une organisation internationale, et, en même temps, être partie à un ensemble d'accords internationaux régulant le commerce mondial.

Être membre d'une organisation internationale veut dire que l'on participe directement à toutes les décisions sur tous les sujets de sa compétence et que, les décisions étant prise par consensus, chaque État membre dispose le cas échéant d'un droit de veto pour faire valoir son point de vue.

Être partie à un ensemble d'accords internationaux concernant le commerce mondial veut dire que l'on a non seulement un droit de regard sur le contenu de ces accords, la façon dont ils sont mis en œuvre par les autres Etats membres, qu'il s'agisse des marchandises, des services, des

droits de la propriété intellectuelle liés au commerce, et que l'on peut faire valoir le cas échéant ses droits devant le mécanisme de règlement des différends.

Par ailleurs le mécanisme de revue des politiques commerciales permet de formuler des observations sur le comportement et les pratiques des autres Etats membres.

Dans un cas comme dans l'autre, cette participation implique de se soumettre à des contraintes qui compensent des avantages.

b) Les principales contraintes qui découlent de l'accession sont de trois ordres : on est exposé à une concurrence accrue, qui nécessite des ajustements dans l'appareil de production, et restreint les moyens de se protéger.

-La concurrence accrue résulte tout d'abord de la **moindre protection aux frontières**. Tel est l'objet des négociations concernant l'accès au marché. Par ailleurs, l'article XI du GATT94 interdit le recours aux restrictions quantitatives qui doivent être éliminées, sauf en matière agricole, où elles peuvent encore être maintenues sous certaines conditions.

D'une manière générale, le nouvel État membre à l'obligation de mettre en place le principe de non-discrimination, fondement de tous les accords de l'OMC. Ce principe se décline de deux façons, l'interdiction de discriminer entre produits provenant de fournisseurs étrangers différents (clause de la nation la plus favorisée), obligation de traiter de manière identique les produits importés et les produits nationaux (traitement national).

Ce principe s'applique uniquement **aux produits similaires**, ce qui veut dire notamment que les procédés de fabrication ne sont pas pris en compte. Ce point est fondamental puisque, lorsqu'un pays, et notamment un pays en voie de développement, n'est pas membre de l'OMC, il peut faire l'objet de discrimination résultant précisément de la manière dont ses produits sont fabriqués. Ainsi, tel produit fabriqué selon un procédé coûteux en énergie ou polluant sera écarté par un pays qui a fait de la défense de l'environnement une de ses priorités au profit d'un autre, pourtant similaire, mais venant d'un pays dont les procédés de fabrication sont plus économies en énergie ou plus « propres ».

Ce principe s'applique aux marchandises comme au services, mais, en ce qui concerne ces derniers, selon certaines modalités particulières : le

traitement national ne devient notamment obligatoire que pour les seuls secteurs où les Etats prennent des engagements spécifiques.

Une dernière contrainte consiste en l'obligation d'appliquer et de mettre en œuvre l'accord ADPIC (TRIP's) sur la protection des droits de propriété intellectuelle. Ceci s'applique tout d'abord à la contrefaçon, contre laquelle le nouvel État membre est obligé de lutter efficacement, ce qui veut dire prendre les mesures effectives et concrètes et pas simplement des engagements de principe. Ainsi, la mise en place de lois et de règlements pertinents est une première étape indispensable, mais elle ne saurait être suffisante sans des mesures d'application effective, c'est-à-dire des décisions de police et de justice à l'encontre des contrevenants. Au delà de la contrefaçon, la protection des DPI consiste aussi en la mise en place et l'application effective de règles concernant les diverses formes de propriété intellectuelle, qu'il s'agisse des marques, des appellations géographiques, ou bien encore des brevets.

-La nécessité **de s'ajuster à la concurrence** veut dire que des règles de l'OMC contraignent le pays accédant à ce que la concurrence s'exerce sur son territoire uniquement sur la base du prix, de la qualité, et des services qui entourent la vente, et non plus sur celle de la protection ou des subventions. Ceci aboutit à une exposition plus grande de l'économie à la concurrence, pour le plus grand bénéfice des consommateurs. Mais contrairement à ce que l'on pourrait penser, les producteurs ne sont pas perdants, **notamment des plus efficaces d'entre eux**, dans la mesure où ils ont accès plus facilement aux technologies nouvelles et où ils sont incités plus fermement à l'innovation.

Tout Etat qui accède à l'OMC a le réflexe de dire : « Je ne suis pas en mesure de soumettre tel ou tel secteur à la concurrence car il n'y résistera pas ». Mais précisément, accéder à l'OMC est un moyen d'améliorer la spécialisation de l'économie d'un pays dans les domaines où il a le plus grand avantage comparatif. Il est vrai que cette notion est souvent contre intuitive puisqu'elle aboutit à des choix qui sont parfois douloureux.

Pour prendre l'exemple de la France, il convient de rappeler que lorsque qu'elle est devenue membre de ce que l'on appelait en 1958 le « marché commun », cela s'est fait contre l'avis unanime, je dis bien unanime, de l'ensemble des responsables de l'industrie comme de l'agriculture. Le grand argument était de dire : « L'industrie allemande va nous balayer, nous ne résisterons pas à l'agriculture industrialisée des Pays-Bas ». Et de conclure : « Dans dix ans, dans vingt ans, peut être, aujourd'hui, sûrement pas ! » 50 ans plus tard, personne ne peut dire que le vent de la

concurrence extérieure auquel la France s'est exposée à partir de cette date ne lui a pas été bénéfique. Le résultat est là : l'agriculture française est la plus puissante d'Europe, son industrie la seconde derrière l'Allemagne et le secteur des services, l'un des plus performants du monde, emploie 75% de la main d'œuvre. Mais le fait est que le coût d'ajustement a été aussi considérable. Il suffit de se rappeler des très nombreuses crises qui ont frappé des secteurs entiers de la production industrielle, de la sidérurgie aux chantiers navals, du raffinage à la chimie, du textile à l'informatique sans compter les difficultés récurrentes de très nombreux secteurs de l'agriculture (produits laitiers, porc, fruits et légumes).

Alors que faire ? S'ouvrir puis impulser les réformes ou impulser les réformes puis s'ouvrir. C'est le type du faux débat destiné à « noyer le poisson ». Il faut évidemment faire les deux, et les deux en même temps. Mais comme il faut bien commencer par un bout, je dirai que l'ouverture doit être le déclencheur, le catalyseur du reste. Non pas une ouverture totale et immédiate- le démantèlement des barrières tarifaires à l'intérieur du marché commun s'est étalé sur dix ans, de 1958 à 1968 - mais une ouverture quand même pour faire passer le message à tous les secteurs économiques : « A partir de maintenant, le processus est entamé de façon irréversible, vous devez vous ajuster à la concurrence extérieure. Vous devez cesser de vous plaindre et d'aller chercher dans les ministères subventions et protections, mais retrousser vos manches et vous adapter au vent du large ». L'imagination des entrepreneurs fait le reste.

- le point ci-dessus est d'autant plus vrai que, une fois membre de l'OMC, le nombre d'instruments à la disposition d'un Etat pour se protéger de la concurrence extérieure se trouve réduit. Les mesures unilatérales de protection, comme par exemple l'anti dumping, les subventions, ou encore les sauvegardes pour faire face à une croissance soudaine des importations dans un secteur particulier, ne peuvent être prises que si des éléments bien précis sont réunis : dommage aux secteurs productifs, lien de causalité entre le dommage et le dumping, la subvention ou la hausse brutale des importations.

c) En contrepartie des contraintes décrites ci-dessus, des avantages s'ouvrent aux entre- prises du nouvel État membre. Ils sont de deux ordres, les avantages directs et des avantages indirects.

-Parmi les premiers, on citera tout d'abord le fait de sortir d'un strict bilatéralisme dans ses relations commerciales. En effet, pour le pays qui n'est pas membre de l'OMC, il n'y a d'autre choix que de conclure des accords particuliers avec ses différents partenaires commerciaux. Dans certains cas et pour certains produits, le pays peut avoir de forts atouts en main et imposer facilement ses vues. Tel est le cas par exemple si l'on est un gros producteur de matières premières minérales ou agricoles. Mais dans tous les autres domaines, le bilatéralisme n'est rien d'autre qu'un rapport de forces, et il est bien rare qu'un État isolé puisse imposer sa volonté à des pays ou des groupes de pays beaucoup plus puissants que lui.

Second avantage, l'accès non discriminatoire à un très grand marché. Tout nouveau membre ne va pas se mettre à commercer immédiatement avec tous les membres de l'OMC, mais il est certain qu'il élargira aussitôt le nombre et la taille de ses partenaires.

Troisième avantage, l'existence d'une transparence accrue dans les règles applicables aux échanges commerciaux, ainsi qu'une plus grande stabilité et une plus grande prévisibilité de l'environnement juridique dans lequel s'opèrent les échanges extérieurs du pays. Dès lors qu'un pays devient membre de l'OMC, les règles de l'organisation s'appliquent à lui, mais comme elles s'appliquent par définition à tous les autres membres, le nouvel arrivant a bien entendu le droit de les faire respecter. De ce point de vue les avantages principaux tiennent à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, l'accès au marché pour les marchandises et les services, l'application de règles en matière de procédures douanières, l'impossibilité d'utiliser des obstacles techniques ou des normes sanitaires et phytosanitaires pour empêcher le nouvel arrivant d'accéder au marché des autres.

-Au nombre des avantages indirects, il convient de citer ceux qui découlent de l'existence du mécanisme de résolution des différends. Il s'agit d'un avantage indirect puisque les entreprises n'y ont pas accès directement, ce mécanisme étant réservé aux seuls Etats, mais il s'agit d'un instrument extrêmement efficace puisqu'il est obligatoire, aussi bien dans le fait d'y avoir recours que dans les décisions qu'il prend. Il permet de renforcer le système commercial multilatéral fondé sur des règles et son efficacité a été grandement améliorée par rapport à celui qui prévalait

du temps du GATT. Outre son caractère obligatoire, son fonctionnement est en effet enfermé dans des délais courts, avec un enchaînement automatique des différentes étapes, et un mécanisme d'adoption des décisions lui aussi quasi automatique. Enfin la mise en oeuvre de ses décisions est particulièrement efficace puisqu'il peut aller jusqu'à l'éventuelle prises de sanctions à l'encontre de celui qui contrevient aux règles qu'il a l'obligation de respecter.

3) Quelle est la situation particulière de l'Algérie vis-à-vis du processus d'accession ?

a) Les caractéristiques économiques de l'Algérie sont en effet à l'origine de certaines difficultés au regard du processus d'accession et ce, à un double titre.

-Tout d'abord, l'économie algérienne a été pendant longtemps une économie planifiée avec une propriété collective des moyens de production. Il en est résulté, comme pour toutes les économies similaires, une certaine tradition autarcique, une absence de culture de la concurrence, ainsi que la priorité donnée à la production par rapport à la consommation et une place relativement plus réduite du secteur tertiaire non administratif (les services marchands en d'autres termes) par rapport à des pays de développement comparable.

-De surcroît, la présence d'un secteur économique dominant, celui des hydrocarbures, qui représente une part déterminante du PIB, des recettes d'exportation et des ressources fiscales de l'Etat, développe des rentes de situation tout à fait classiques et ne facilite pas non plus l'introduction de la concurrence dans une économie qui n'a pas été faite pour ça.

-Or, il ne faut pas se leurrer : l'entrée et à l'OMC signifie pour l'Algérie, à terme plus ou moins rapproché, l'introduction de la concurrence extérieure dans des domaines où elle n'existe pas auparavant. En d'autres termes, elle signifie une remise en cause des rentes de situation, ainsi qu'un déplacement des priorités de la satisfaction des intérêts des producteurs à celle des besoins des consommateurs. Il n'est pas possible de cacher cette réalité, et il serait contraire à la vérité de dire les choses autrement.

Par conséquent, il est normal et légitime que l'Algérie s'interroge sinon sur l'opportunité de devenir membre de l'OMC, du moins sur la balance des coûts et des avantages d'une telle opération. De ce point de vue, et

même si, selon l'adage « comparaison n'est pas raison », il peut être utile de se référer à des cas qui présentent certaines similitudes, comme l'Arabie Saoudite devenue membre en 2007, et la Russie qui pourrait bien devenir membre dans les années qui viennent.

b) D'une manière générale, il faut garder à l'esprit cette vérité première que le commerce est, en toutes circonstances, « une route à double sens », « a two way street ».

Concrètement, cela veut dire que tout ce qui sera perçu comme un affaiblissement de la protection des activités nationales, agricoles, industrielles ou de services, doit d'abord être regardé à la lumière des possibilités, des occasions que l'accession à l'OMC ouvre en termes d'accès au marché des autres pays. On pouvait ainsi très bien comprendre que, dans les conditions qui prévalaient au printemps dernier sur le marché des hydrocarbures, avec un baril à plus de 100 \$, l'intérêt de nouveaux débouchés pour les productions autres que celles liées aux gaz et au pétrole pouvait paraître limité, et que le pays pouvait se satisfaire d'une croissance fondée sur une confortable rente de situation.

Il n'en demeure pas moins qu'à l'instar d'autres pays dotés eux aussi de très importantes ressources en hydrocarbures, la possibilité d'une croissance économique soutenable sur longue période et exclusivement fondée sur un seul secteur, rencontre assez rapidement ses limites. Par conséquent, l'objectif de diversification ne doit pas être perdu de vue, surtout dans la période actuelle de fort recul des prix sur le marché du pétrole et du gaz, et il paraît légitime que les autorités algériennes inscrivent un tel objectif au premier rang des priorités de leur politique économique générale. En ce sens, la possibilité d'accéder à de nouveaux débouchés sur une base non discriminatoire grâce à l'accession à l'OMC est un élément essentiel d'une telle politique.

À ce propos, il convient de faire justice de deux affirmations que l'on entend trop souvent.

La première concerne précisément **le secteur des hydrocarbures** auquel il ne faudrait pas toucher pour des raisons de souveraineté. Il s'agit là en effet d'un secteur qui touche très directement à la souveraineté nationale et l'on comprend que les gouvernements algériens quels qu'ils soient aient toujours été particulièrement réservés à l'idée d'une ouverture à la concurrence extérieure. Une telle prudence est à certains égards justifiée,

mais rien n'oblige l'Algérie à ouvrir les parties les plus sensibles de ce secteur, tels que l'accès à la ressource par exemple, à des opérateurs étrangers. Ainsi, l'Arabie Saoudite a strictement maintenu cette limite, sans que cela l'empêche de devenir membre de l'OMC. Inversement, les autorités algériennes doivent réfléchir aux opportunités qui peuvent s'offrir à l'étranger du fait de la puissance et de la compétitivité de son industrie pétrolière et pétrochimique. Au-delà de l'industrie, le secteur des services dans le domaine du pétrole et du gaz est extrêmement étendu, et il n'est pas douteux que des entreprises algériennes aient à cet égard de nombreux atouts à faire valoir et des parts de marché à gagner.

Seconde affirmation « l'Algérie n'aurait rien à vendre en dehors du pétrole et du gaz ». Il convient à ce propos de rappeler quelques éléments fondamentaux de la théorie économique de l'échange international. L'Algérie n'a certes aucun avantage comparatif dans le domaine des hydrocarbures : son avantage y est absolu au sens où l'entendait l'économiste Adam Smith. Elle dispose de ressources considérables, de coût d'extraction extrêmement bas et sa localisation géographique lui permettre d'écouler sa production dans des conditions tout à fait satisfaisantes. C'est une rente absolue, de même nature que celle de l'Arabie Saoudite, que celle de l'Australie pour l'agriculture ou le charbon, ou que celle de la Chine pour les industries de main d'œuvre. Il est évident que l'intérêt premier de l'Algérie est d'exploiter cette rente qui élève le revenu de ses habitants.

Mais au-delà, la vraie question est de savoir si, en dehors des hydrocarbures, l'Algérie a quelque chose à vendre. C'est là qu'intervient la notion d'avantage comparatif mise en lumière par David Ricardo, et qui a apporté la démonstration, non réfutée à ce jour, qu'un pays avait toujours une production dans laquelle son avantage relatif était plus important que celui d'un autre pays. Autrement dit, le point n'est pas de savoir si l'agriculture ou le textile de l'Algérie se comparent favorablement ou non à ceux de ses deux voisins du Maghreb par exemple, mais de comparer les productivités relatives des deux secteurs dans les trois pays. L'Algérie aura toujours intérêt à se spécialiser là où son désavantage relatif sera le moins grand, c'est-à-dire où son avantage relatif sera le plus grand.

c) Enfin, au-delà de ces aspects structurels, il faut garder présent à l'esprit que les conditions dans lesquelles un pays accède à l'OMC ne sont pas fixes, et varient au contraire au gré de la conjoncture.

Deux exemples illustrent cette affirmation.

-L'OMC est tout d'abord une réalité mouvante, « a moving target », surtout lorsque, comme aujourd'hui, elle est en période de négociation d'un cycle commercial multilatéral.

Le fait que le cycle actuel progresse très lentement, pour ne pas dire qu'il soit paralysé, n'empêche pas qu'il soit de l'intérêt de l'Algérie de finaliser son accession avant la conclusion éventuelle du cycle de Doha. Cette dernière s'imposerait en effet à l'Algérie lorsqu'elle deviendrait membre, alors que, dans le cas contraire, elle peut espérer influer sur les ultimes étapes. L'expérience de la Chine, qui est entrée à l'OMC juste au moment où le cycle était lancé peut être médité. Ce grand pays n'a certes pas pu peser sur les paramètres de lancement du cycle ni sur la mise au point de son ordre du jour, mais il a, depuis, joué sa partie dans les négociations.

-Second exemple, les autorités algériennes sont bien conscientes qu'un autre grand pays, également producteur d'hydrocarbures, la Russie, a son processus d'accession à l'OMC déjà bien avancé : si ce processus se termine avant celui de l'Algérie, alors ce nouveau membre sera en position de se joindre aussitôt au groupe de travail d'accession de l'Algérie et d'exiger des concessions particulières. Ce sera bien sûr l'inverse si l'Algérie devient membre avant la Russie.

Ce point n'est pas uniquement tactique, il relève directement de la stratégie des négociations. Il pose en effet la question de savoir s'il est préférable d'entrer rapidement à l'OMC, quitte à ce que certaines questions ne soient pas parfaitement réglées et risquent de poser ensuite des difficultés, ou bien s'il est mieux de choisir d'accéder selon un processus plus long, mais du coup plus solide.

Dans le premier cas, il y a effectivement le risque de se trouver exposé à des contentieux de la part des autres Etats membres, si le pays accédant n'est pas en mesure de remplir rapidement les engagements qu'il a souscrits. Dans le second cas, il y a le risque d'être obligé de céder toujours plus, puisque le processus d'accession dure plus longtemps. Certains pays préfèrent prendre ce risque cependant que d'autres préfèrent la première approche, dans la mesure où l'expérience montre que les Etats membres donnent toujours nouvel arrivant une certaine « période de grâce », de fait sinon de droit, au cours de laquelle il restreignent volontairement les droits qu'ils pourraient avoir à exercer un contentieux vis-à-vis de celui qui ne serait pas parfaitement à jour de ses

obligations. Une fois encore, l'expérience chinoise peut être méditée : les membres de l'OMC ont ainsi laissé à la Chine environ cinq ans avant de commencer à exercer sur elle des pressions contentieuses pour qu'elle se mette en conformité avec certains accords qu'elle ne respecte pas.

d) Etat des lieux

Le groupe de travail d'accession de l'Algérie s'est réuni pour la 10^{ème} fois en janvier 2008, après deux ans d'interruption, sous la présidence de l'ambassadeur Guillermo Valles Galmés, représentant permanent de l'Uruguay. Son bilan est le suivant :

i- négociations bilatérales : l'Algérie a annoncé avoir rencontré depuis décembre 2007 l'Argentine, la Corée, l'Équateur, le Japon, la Norvège, la Turquie, l'Union Européenne et la Suisse.

Cinq rencontres bilatérales étaient prévues lors de la réunion du groupe de travail des 17 et 18 janvier avec respectivement l'Australie, le Japon, les États-Unis, la Norvège et la Turquie.

Les négociations sont achevées avec Brésil, Cuba, Suisse, Uruguay et Venezuela.

ii- les réponses aux questions additionnelles des membres ont donné lieu à un certain nombre d'échanges sur les principales rubriques du rapport du groupe de travail:

-entreprises d'État (§45) : l'Algérie a annoncé avoir abrogé la directive de 2004 exigeant des entreprises d'État qu'elle ne recourent qu'aux seules banques publiques. À la demande des États-Unis, elle s'est engagée à fournir dans les meilleurs délais tous les renseignements sur ces entreprises.

-prix du gaz (§55) : UE et Etats-Unis ont demandé copie du décret du 17 juin 2007 sur les modalités et procédures de fixation du prix du gaz sur le marché domestique. L'UE a fait part des plaintes des entreprises européennes qui estiment être victime de discrimination par rapport aux entreprises nationales à cet égard. L'Algérie a donné copie de ce décret, et a affirmé qu'aucune discrimination n'était pratiquée sur son marché. Si tel était le cas, elle considère qu'il appartient à ceux qui se plaignent d'en apporter les preuves.

-révision judiciaire des mesures administratives (§85) : l'Algérie a annoncé l'adoption prochaine d'un code de procédure civile et

administrative pour se mettre en conformité avec le droit de l'OMC. Ce code sera transmis au groupe de travail dès sa promulgation.

-droit d'importer et d'exporter (§86 à 96) : obligation pour les personnes morales d'être domicilié sur le territoire algérien pour exercer leurs droits d'importation (paragraphe 86). Les États-Unis, soutenus par l'Australie et l'UE, ont demandé son élimination, argument pris du fait qu'il est incompatible avec les articles 3 (traitement national) et 11 (interdiction des restrictions quantitatives) du GATT. Les États-Unis ont en outre demandé à l'Algérie d'exprimer tous les taux sur une base N. P. F. (§97), de consolider au taux zéro les autres droits et impositions (§100), et de mettre en conformité avec le droit OMC :

- son système de redevance et imposition pour services rendus à l'occasion de l'importation et d'exportation, système considéré comme incompatible avec les articles 8 (redevances et formalités) et 10 (publication et l'application des règlements) du GATT (§106).
- son système d'octroi de licences d'importation
- sa législation en matière de subventions et de sauvegarde (§150).

L'Algérie a expliqué son retard sur ces différents points par des facteurs internes et externes, et a précisé que ces modifications ne pouvaient être opérées que par l'intermédiaire d'une loi de finances soumise au Parlement une fois par an seulement.

-fonctionnement de la TVA : Australie, États-Unis, UE ont regretté le manque de clarté des explications fournies. Un tableau retraçant les différentes étapes de l'application de cette taxe a été demandé. S'agissant d'exemptions accordées au **lait en poudre**, l'Algérie a expliqué que les produits agricoles étaient pour l'instant exonérés de TVA, et que cette dernière ne commence à s'appliquer qu'à partir des stades de commercialisation, vente et livraison. L'importateur étant considéré comme un commerçant, il est soumis à la TVA.

Elle a informé les États-Unis et l'UE de la suppression de l'interdiction d'importer de l'alcool le 25 juillet 2007, et a précisé que l'interdiction d'importer des **voitures d'occasion** n'était que temporaire. Elle a demandé sur ce dernier point une période de transition en attendant la mise en place d'un système de contrôle efficace.

-évaluation en douane : l'absence du paragraphe habituel dans le rapport du groupe de travail sera corrigée.

-réglementation des exportations de marchandises (§ 151 à 165) : les États-Unis ont indiqué que les exonérations de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour les ventes et services liés à l'exportation, ainsi que les

aides fournies par le Fonds de promotion des exportations (pour les produits agricoles en particulier), constituaient des subventions à l'exportation interdites. L'UE de son côté a demandé plus de renseignements sur les mesures envisagées au soutien des produits non agricoles et à la notification des subventions conformément à l'article 16§1 du GATT. L'Algérie a déclaré que ces mesures étaient conformes, et que le démantèlement du soutien, s'agissant notamment du transport des produits non agricoles, avait commencé, et que le programme sera notifié une fois finalisé.

-politiques intérieures et industrielles, mesures SPS et OTC (§166 à 201) : les États-Unis et l'UE ont indiqué que ces normes seront soumises à des questions écrites. Ils ont demandé la mise à jour des listes de normes qui avaient été notifiées.

-mesures d'investissements relatifs au commerce, marchés publics, transit et textile (§202 à 233) : seule la question du transit a été soulevée. L'UE a demandé à l'Algérie de se mettre en conformité avec les prescriptions de l'article 5 du GATT.

-droits de propriété intellectuelle (§234 à 288) : les Etats-Unis vont soumettre des questions relatives à la protection des droits d'auteur, des marques, secrets commerciaux ainsi qu'aux procédures civiles et pénales applicables à la matière.

-commerce des services et transparence (§289 à 312) : les mesures relatives à la transparence ont fait l'objet de remarques. Les Etats-Unis ont l'intention de produire un texte pour combler les lacunes du rapport sur le sujet.

-évolution de la législation : des lacunes existeraient encore à cet égard.

Au total, des progrès, mais encore beaucoup à faire.

e) Perspectives

i- Personne ne conteste que l'accession de l'Algérie à l'OMC revête un caractère politique. Cela dit, ce caractère politique ne pourra s'exprimer pleinement que lorsque que les aspects techniques de la négociation auront été non seulement clarifiés, mais pratiquement achevés. De ce point de vue, le rapport de forces appartient clairement à ceux qui sont déjà membres, et l'accession doit véritablement faire l'objet d'une négociation, y compris sur des sujets aussi délicats que l'investissement, le prix de l'énergie, où les services. La qualité de la

réponse ou des réponses qui seront fournies par l'Algérie aux Etats membres sur ces différentes questions sera pour eux le véritable test de la volonté politique de l'Algérie d'accéder à l'organisation.

Autrement dit, la volonté politique ne doit pas et ne peut pas être utilisé pour faire l'économie des négociations essentielles sur l'ensemble des aspects techniques du dossier. Et les négociations elles-mêmes ne peuvent pas être utilisées pour faire l'économie des réformes intérieures dont elles ne sont que la traduction.

ii- Au niveau des discussions multilatérales, les principaux sujets en cours et à venir concernent le régime de l'investissement, le transit de l'énergie, son double prix, les droits commerciaux, et l'audiovisuel. Sur ce dernier point, l'Algérie se heurte à une forte pression des États-Unis, ce qui est tout à fait classique, et à un fort degré de résistance de l'UE, ce qui est non moins classique.

Les Etats membres discutent en ce moment sur la base du rapport du groupe de travail version juin 2006, mais l'essentiel du travail technique demeure à faire, de nombreux paragraphes de ce rapport restant dépourvus de substance, sans engagement réel de la part de l'Algérie.

iii- Au plan bilatéral, il est de fait que de nombreux pays prennent comme base de négociation l'accord bilatéral UE/Algérie, et partent de l'idée que l'accession ne pourrait être rien d'autre que l'extension multilatérale des différents chapitres de cet accord. Il s'agit bien entendu d'une position tactique, et il appartient à l'Algérie de se voir si elle est prête ou non à l'accepter. Il est vraisemblable qu'il ne soit pas de son intérêt d'étendre à tous les autres membres les conditions particulières négociées avec son principal partenaire, mais elle doit prendre en compte cette donnée de base. Pour l'instant, l'accord d'association couvre l'accès au marché pour les marchandises, et s'agissant des services, les requêtes de l'UE portent sur les secteurs du transport maritime, de l'assurance, les services environnementaux, et des télécommunications.

iii- Quoi qu'il en soit, il est nécessaire que les autorités algériennes comprennent que pour faire jouer le paramètre politique, un certain « seuil critique » en matière de négociations techniques tant bilatérales que multilatérales doit être franchi. Or, à ce stade, force est de constater que ce seuil est loin d'être atteint dans la plupart des domaines en cours de discussion. En témoigne d'ailleurs le fait que les membres du groupe de travail, lorsque celui ci se réunit, envoient des délégations qui ne sont pas présidées par des représentants venant des capitales, mais par des techniciens appartenant aux délégations de

Genève. Ceci n'est pas un signe de manque de considération pour le processus d'accession de l'Algérie, mais c'est l'indication que les membres considèrent que la partie préalable à la négociation politique est en cours. Or, ce préalable est indispensable et ne saurait être évité ni raccourci. Lorsque les membres estimeront que le seuil critique évoqué plus haut aura été franchi, alors les Algériens constateront que les membres passent la vitesse supérieure, c'est-à-dire sont prêts aux arbitrages politiques finaux, en envoyant au groupe des négociateurs d'un niveau politique.

De manière tout à fait concrète, c'est lorsque le nombre de sujets qui restent sur la table des négociations devient inférieur à une dizaine que la partie plus proprement politique des négociations commence à s'enclencher. Lorsque, dans un second temps, le nombre de sujets se trouve encore réduit à trois ou quatre, alors il est possible à chacun de les soumettre à ses plus hautes autorités pour que les arbitrages finaux soient rendus. L'ultime séance de négociations met alors aux prises directement les ministres qui sont à même de faire les ultimes marchandages sur ce nombre réduit de points. Mais il est à l'inverse impossible de pouvoir les mobiliser lorsque le nombre de sujets demeure trop élevé.

Pour parvenir à cette **masse critique** de moins d'une dizaine de sujets, il est nécessaire que le groupe de travail se réunisse plusieurs fois par an. Là non plus, il n'y a pas de règles précises, mais on peut dire que deux ou trois réunions du groupe de travail par an sont une cadence nécessaire pour atteindre l'objectif ci dessus. Tel est la feuille de route que l'Algérie devrait se fixer.