

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 17 octobre 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique de Madagascar,

Par M. Michel CRUCIS,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Allières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean-Luc Becart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amedée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaques, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Jean-Pierre Demerliat, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Melenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 16 (1990-1991).

Traites et conventions. - République démocratique de Madagascar.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
A. - Les échanges franco-malgaches	4
1° Un solde favorable à la France	4
2° Les importations françaises en provenance de Madagascar	4
3° Les achats malgaches de produits français	5
4° Les investissements français à Madagascar	6
B. - Analyse du contenu de l'accord franco-malgache du 25 juin 1990	7
1° Le champ d'application	7
a. Champ d'application géographique	7
b. Les administrations concernées	7
c. La prévention, la recherche et la répression des infractions aux lois douanières	7
2° Le renforcement de la coopération entre les administrations douanières française et malgache	8
a. Surveillance des fraudeurs et des mouvements suspects de marchandises	8
b. Echanges de renseignements	8
c. Contacts personnels entre fonctionnaires	9
d. Enquête	9
3° Une coopération nécessairement limitée	9
a. Le caractère peu contraignant des stipulations	9
b. Références à la souveraineté des parties	9
c. La clause de réciprocité	10
Conclusions de votre rapporteur	10
Examen en commission	11
Projet de loi	11

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la France et Madagascar.

Le présent accord, dont l'élaboration n'a pas présenté de difficultés particulières, ne se distingue pas des textes de même type conclus récemment par la France.

La convention franco-malgache du 25 janvier 1990 se substitue à un accord du 15 décembre 1961. En effet, tant la sophistication croissante des moyens de fraude et d'investigation douanières, que la nécessité d'intégrer systématiquement aux accords douaniers bilatéraux la lutte contre les trafics illicites de stupéfiants, ont imposé la rénovation du réseau conventionnel de coopération en matière douanière auquel la France est partie.

Le présent accord relève donc du souci de remplacer la convention franco-malgache du 15 décembre 1961 par un instrument juridique adapté aux enjeux actuels de la prévention et de la répression des infractions douanières.

De manière classique, votre rapporteur rappellera brièvement les principaux aspects des échanges franco-malgaches.

avant d'aborder l'analyse du contenu de la convention du 25 janvier 1990.

A - Les échanges franco-malgaches

1. Un solde favorable à la France

On a constaté, en 1989, une stagnation (+ 0,4 %) des importations françaises en provenance de Madagascar par rapport aux chiffres observés en 1988. En revanche, les exportations françaises ayant connu, entre 1988 et 1989, une augmentation de 23,3 %, on constate un quasi-triplement du solde des échanges bilatéraux en faveur de la France qui demeure non seulement le premier partenaire commercial de Madagascar, mais aussi le premier investisseur étranger dans ce pays.

2. Les importations françaises en provenance de Madagascar

Les produits agro-alimentaires représentent quelque 88 % des achats de la France à Madagascar, soit 611,3 millions de francs français au total :

- café, cacao, fruits tropicaux (50 % environ de l'ensemble)
- thé, épices préparés (20 %)
- produits de la pêche (15 %)
- sucre et divers (15 %)

Parmi ces quatre groupes de produits, on remarque une augmentation de la part du sucre entre 1988 et 1989 (+ 38 %), la croissance satisfaisante des produits de la pêche (+ 11 %), mais la diminution du café, du cacao et des fruits tropicaux (- 12,3 %) ainsi que du thé et des épices (- 28 %).

Les autres importations (12 % des achats français) concernent les produits textiles et l'habillement, les huiles essentielles et les arômes, divers minéraux ainsi que la catégorie jouets, articles de sport, bijouterie.

L'actuelle augmentation de la part des produits textiles et de l'habillement (+ 80 % entre 1988 et 1989) est appelée à s'amplifier du fait de la mise en place de zones et d'entreprises franches qui sera probablement à l'origine d'un mouvement de délocalisation de ces industries vers Madagascar (on remarquera que le SMIC malgache n'est que de 132 FF).

3. Les achats malgaches de produits français

Ceux-ci ont, en 1988-1989, augmenté de 23,3 %, atteignant un montant de 972,4 millions de FF.

La grande majorité des produits exportés (90 %) est constituée de **produits industriels** (équipements professionnels, pièces détachées, produits chimiques, métaux, voitures, matériel électronique et électrique). Au sein de cette catégorie, le poste des biens d'équipement professionnel a crû de 36,8 %. On constate parallèlement une forte augmentation des ventes de pièces détachées et de véhicules militaires (42,5 %). Ces évolutions traduisent l'actuel redémarrage économique malgache, qui passe par une réhabilitation de l'outil de production.

Au sein de ce groupe, les produits mécaniques constituent le poste le plus important de l'ensemble des exportations de biens industriels. Ils représentent à eux seuls 15 % de nos exportations, et sont en progression (+ 13 % en 1988-1989).

Quant aux ventes de matériel électrique, elles ont presque doublé entre 1988 et 1989, passant de 37,5 à 72,6 millions de FF.

L'électronique professionnelle a connu une croissance de 50 % (59,6 % pour l'informatique).

Les exportations d'automobiles françaises supportent bien la concurrence asiatique, puisqu'elles ont augmenté de 34 %.

En revanche, les ventes de pneumatiques ont presque diminué de moitié (9,3 millions de FF contre 16 millions en 1988).

4. Les investissements français à Madagascar

Le montant des participations françaises au capital des entreprises implantées à Madagascar s'élèverait, d'après les informations transmises à votre rapporteur, à 92,1 % du total des capitaux privés et 3 à 10,5 % du total général. On compterait 55 entreprises à participation française.

Le montant des flux des investissements privés français ferait apparaître, entre 1984 et 1988, une proportion de 9,3 % du total des investissements (privés et publics), et de 31,9 % des seuls investissements privés.

La reprise des investissements français, constatée en 1988, devrait être confirmée par les mesures de libéralisation prises en 1988 et 1989 par les autorités malgaches -concernant notamment la création de zones franches. Néanmoins, compte tenu des investissements attendus des résidents de l'Ile Maurice et de Hong Kong, la part des investissements français n'est pas susceptible d'augmenter.

B - Analyse du contenu de l'accord franco-malgache du 25 juin 1990

Les stipulations ci-apres commentées ne s'écartent que marginalement des clauses habituellement retenues lors de l'élaboration de conventions de même objet auxquelles la France est partie et, plus particulièrement, de l'accord franco-marocain du 16 janvier 1990 soumis, simultanément à la présente convention, à l'approbation du Parlement.

Votre rapporteur abordera donc successivement le champ d'application du présent accord, les clauses destinées à renforcer la coopération franco-malgache en matière douanière, et les limites à l'approfondissement de ces relations.

1. Champ d'application

a. La clause géographique se réfère au **territoire douanier des deux Etats**, tel qu'il est défini par les codes des douanes français et malgache (art. 11).

b. Les **administrations concernées** sont les directions générales des douanes et droits indirects du ministère français de l'économie, des finances et du budget, et de son homologue malgache (art. 1.2).

c. La convention du 25 janvier 1990 vise, de manière classique, la **prévention, la recherche et la répression des infractions aux lois douanières** des deux parties (art. 2.b), c'est-à-dire les dispositions légales ou réglementaires appliquées à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises (art. 1.1). Le présent accord, contrairement à la convention franco-marocaine du 16 janvier 1990, ne concerne pas les prescriptions relatives au contrôle des changes.

La coopération douanière franco-malgache s'étend expressément à la prévention, à la recherche et à la répression des **transferts illicites de stupéfiants** (art. 2.1.c.).

D'autre part, une clause se réfère à la nécessité d'"**assurer l'exacte perception des droits de douane**" (art. 2.1.a) : l'accord du 25 janvier 1990 invite par cette stipulation les administrations fiscales des deux parties à veiller à l'exacte évaluation de la valeur des marchandises importées et exportées.

2. Le renforcement de la coopération entre les administrations douanières française et malgache

a. La "**surveillance spéciale**" des fraudeurs et des **mouvements suspects de marchandises** est exercé, à la demande de l'administration douanière d'une partie, par l'autorité douanière de l'Etat requis (art. 3).

Cette surveillance vise, de manière très classique, les déplacements de personnes soupçonnées d'infractions douanières, les moyens de transports susceptibles d'être utilisés aux fins d'infractions aux lois douanières de l'Etat requérant, ainsi que les flux de marchandises soupçonnées de donner lieu à des fraudes.

b. Les **échanges de renseignements** sont soit spontanés, soit suscités par une demande écrite.

. Les communications d'information s'effectuent **spontanément et sans délai** (art. 4.1.a) s'agissant, d'une part, des personnes soupçonnées de fraudes, d'autre part, des "**marchandises reconnues comme faisant l'objet d'un trafic frauduleux**", et, enfin, des moyens de transports susceptibles d'être utilisés pour commettre des infractions douanières. Cette catégorie de renseignements s'étend également aux nouveaux moyens de fraude et aux opérations paraissant présenter, selon les lois douanières de l'autre Etat, un caractère frauduleux.

. Les informations transmises **sur demande écrite** visent l'interprétation des "**documents de douane**" relatifs aux échanges de marchandises entre la France et Madagascar (art. 4.1.b).

. L'utilisation des renseignements échangés entre les deux administrations douanières est limitée par la **protection du secret professionnel** (art. 9). Sous réserve du respect de cette stipulation, la présente convention autorise les autorités douanières de chaque partie à faire état, au cours de **procédures judiciaires** ou dans le cadre de **procès-verbaux** et **rapports internes**, des informations recueillies auprès de l'administration douanière de l'autre partie (art. 6).

c. L'article 4.2 de l'accord du 25 janvier 1990 encourage les **contacts personnels entre fonctionnaires** des administrations douanières française et malgache. En revanche, la présente convention ne prévoit pas, contrairement à l'accord franco-marocain du 16 janvier 1990, la création d'une commission douanière mixte.

d. Il est procédé, sur demande de l'autorité douanière de l'un des Etats, à des **enquêtes** destinées à la recherche et la répression des infractions douanières. Les résultats de ces investigations sont communiqués à la partie requérante (art. 5).

3. Une coopération nécessairement limitée

Les limites de renforcement de la coopération franco-malgache en matière douanière tiennent à trois facteurs.

a. Le **caractère peu contraignant des stipulations** de la présente convention est commun aux conventions de même type conclues récemment par la France, et est, dans le cas présent, adapté à l'état actuel de l'appareil douanier malgache. Les conventions de coopération en matière douanière excluent, pour des raisons pratiques sur lesquelles il n'est point besoin de revenir, l'assistance au recouvrement des droits de douane, ainsi que l'obligation de signaler ou d'entraver toute exportation illicite.

b. D'autre part, la référence, au demeurant classique, à la **souveraineté** des parties borne l'assistance et la coopération douanière entre les deux pays au cadre de la législation et des

pratiques administratives de chaque Etat (art. 3). Les enquêtes effectuées à la demande de l'une des parties doivent obéir aux règles de droit de l'Etat requis (art. 5.2), et l'utilisation en justice des renseignements ayant fait l'objet d'échanges entre la France et Madagascar dépend du droit national (art. 6). Pour des motifs d'ordre public et d'atteinte aux intérêts essentiels de l'Etat, une partie peut ne pas donner suite à une demande d'assistance formulée par le cocontractant (art. 7).

c. Enfin, la clause de réciprocité définie à l'article 8, qui permet à l'Etat requis de ne pas satisfaire une demande d'assistance, si la partie requérante déclare son incapacité à faire face à une demande équivalente, limite, en théorie, l'étendue de la coopération douanière franco-malgache. En effet, il est probable que cette stipulation, qui autorise implicitement la France à moduler son assistance douanière à Madagascar, ne sera pas appliquée par la partie française.

Conclusions de votre rapporteur

En conclusion, votre rapporteur précisera que, bien que l'efficacité de la présente convention sur le plan de la lutte contre la fraude douanière entre la France et Madagascar soit subordonnée à l'acceptation du droit et des structures de l'administration douanière malgache, au déficit que constituent les moyens de fraude moderne, l'accord du 25 janvier 1990 est susceptible de contribuer à renforcer la coopération administrative franco-malgache, et constitue en outre un instrument juridique moderne et conforme à l'évolution des fraudes douanières.

En conséquence, votre rapporteur vous invite, en adoptant le présent projet de loi, à autoriser l'approbation de la convention d'assistance douanière entre la France et Madagascar.

Examen en commission

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 17 octobre 1990.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République démocratique de Madagascar, signée à Paris le 25 janvier 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 16 (1990-1991)