

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1986.

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 de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays.

Par M. Jean-Pierre BAYLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Alfred Gérin, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard-Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Paul Caron, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 324 (1985-1986).

Traités et conventions. — Algérie.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. - Les dispositions très classiques d'une convention douanière	3
1. Définitions et principes	3
2. Moyens	3
3. Précautions d'usage	4
4. Clauses administratives et finales	4
II. - Les échanges commerciaux franco-algériens	5
A. - <i>Le cadre douanier : une profonde asymétrie</i>	5
1° Le libéralisme des législations douanières européenne et française s'inspire du souci d'encourager le développement de l'économie algérienne	5
2° Les contraintes économiques imposent à l'Algérie la mise en œuvre d'un protectionnisme douanier vigilant	5
a) La chute du cours des hydrocarbures réduit les ressources en devises ..	5
b) Les importations restent incompressibles, notamment dans le domaine agro-alimentaire	6
c) La volonté de contenir l'endettement extérieur dans des proportions raisonnables impose un contrôle des importations	6
B. - <i>Le rééquilibrage des échanges commerciaux</i>	7

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est invité à examiner un projet de loi autorisant l'approbation d'une convention franco-algérienne d'entraide douanière. Cette convention est plus remarquable pour la rapidité de sa procédure de ratification — elle a été signée le 10 septembre 1985 à Alger — que pour l'originalité de ses dispositions, assez voisines de celles que l'on trouve dans la douzaine de conventions que la France a déjà conclues en cette matière avec certains de ses principaux partenaires commerciaux, et avec les pays membres de la Communauté européenne.

Conclue à la demande des autorités algériennes, cette convention devrait faciliter les infléchissements des échanges extérieurs algériens imposés par les contraintes nées de la baisse des recettes tirées de la vente des hydrocarbures.

I. — Une convention aux dispositions très classiques.

La convention franco-algérienne d'assistance mutuelle douanière reprend, d'une façon générale, les dispositions qui figurent habituellement dans les accords de ce type conclus par la France.

1. Après avoir précisé à l'article premier quelques *définitions* préliminaires, elle pose à l'article 2 le *principe* d'une assistance mutuelle entre les administrations douanières des deux pays, et leur assigne pour finalité la prévention, la recherche et la répression des infractions douanières.

2. Les *moyens* envisagés à cette fin sont de trois ordres.

Il s'agit tout d'abord de *renseignements* (art. 3) qui selon leur nature sont communiqués spontanément et sans délai, ou sur demande écrite et le plus rapidement possible. Ces renseignements, dont l'article 5 prévoit qu'ils peuvent servir de preuves au cours de procédures et de poursuites devant les tribunaux de l'autre partie, portent sur les fraudes projetées ou constatées, les méthodes, les marchandises ou les véhicules soupçonnés.

La convention autorise également chaque partie (art. 4) à demander à l'administration de l'autre partie d'exercer une *surveillance spéciale* sur les déplacements, les entrepôts et les véhicules suspects.

Enfin, l'article 6 prévoit la *mise en relation directe et personnelle des fonctionnaires* des deux administrations douanières.

On notera toutefois que les moyens envisagés par la convention sont moins étendus que ceux qui figurent dans d'autres conventions douanières, telles les conventions récentes passées avec le Mexique ou avec la Suède.

On n'y trouve en effet pas de dispositions autorisant les agents d'une partie à comparaître comme témoins ou comme experts devant les tribunaux ou autorités de l'autre partie. Elle ne prévoit pas non plus que les administrations douanières pourront se demander mutuellement de procéder à des recherches ou à des enquêtes.

3. La convention s'entoure en revanche des *précautions* traditionnelles :

L'article 8 pose une *règle de spécialité* aux termes de laquelle les renseignements et documents ne peuvent être communiqués qu'aux fins de la convention, et aux personnes appelées à les utiliser à ces seules fins.

L'article 7 autorise les parties à se *refuser assistance* dans le cas où celle-ci serait susceptible de porter atteinte à l'ordre public, ou à d'autres intérêts de l'Etat, ou encore si elle devait entraîner la violation d'un secret industriel, commercial ou professionnel.

4. La convention s'achève enfin par les *clauses administratives et finales*. L'article 9 instaure une commission mixte, composée des représentants des deux administrations douanières, et chargée d'examiner les problèmes posés par l'application de la convention.

L'article 11 prévoit que la convention, conclue pour une durée illimitée, peut toutefois être dénoncée à tout moment.

II. — Les échanges commerciaux franco-algériens.

Les échanges commerciaux franco-algériens, qui sont aujourd'hui équilibrés, s'inscrivent dans un cadre douanier profondément asymétrique.

A. — *Le cadre douanier : une profonde asymétrie.*

En effet, alors que les contraintes de son économie poussent l'Algérie vers le protectionnisme douanier, la France consent au contraire des facilités douanières dans le cadre de sa politique d'encouragement au développement.

1° La politique douanière de la France, et avec elle, de la Communauté européenne à l'égard de l'Algérie — comme à l'égard de l'ensemble des pays du Tiers-Monde — s'inspire du souci de contribuer au développement du pays.

Elle s'inscrit dans un accord conclu le 26 avril 1976 entre la Communauté européenne et l'Algérie. Entré en vigueur en 1978, celui-ci prévoit l'application de droits nuls ou extrêmement réduits (de 5 à 7 %) sur les produits originaires d'Algérie ou ayant subi en Algérie une transformation importante. L'accord exige en outre que le transport soit effectué directement (sans intervention de pays tiers) entre les pays concernés.

En outre, et avec l'aval des autorités de Bruxelles, la France a, par arrêté du 23 août 1976, reconnu un régime particulièrement favorable aux importations agricoles en provenance d'Algérie.

2° La législation algérienne est marquée par un protectionnisme qu'imposent les contraintes économiques.

Les échanges extérieurs de l'Algérie présentent trois caractéristiques majeures : les recettes en devises proviennent presque exclusivement des ventes d'hydrocarbures, la faiblesse du taux d'autosuffisance alimentaire impose d'importantes importations agricoles, enfin les autorités s'efforcent de contenir l'endettement international dans des proportions raisonnables.

a) En 1985, les ventes d'hydrocarbures ont représenté plus de 97 % des recettes totales de l'Algérie en devises. Cette proportion est d'autant plus inquiétante que ces redevances ne peuvent que baisser du fait de la compression des ventes en volume et de la baisse des cours. Le Président Chadli déclarait récemment que depuis le

renversement de l'évolution des prix, les revenus de l'Algérie se sont contractés de 80 %.

Pour l'avenir, l'incertitude algérienne sur les revenus tirés des hydrocarbures est encore renforcée par l'ouverture imminente des négociations avec ses principaux clients sur les prix de vente du gaz (Italie, France et Belgique). Rappelons que ceux-ci étaient jusqu'à présent indexés sur les tarifs officiels du pétrole établis par l'O.P.E.P.

b) Alors que les recettes d'exportation de l'Algérie ont subi une contraction importante, ses importations sont en revanche largement incompressibles.

Alors que la population connaît une croissance annuelle importante — le taux d'accroissement annuel est de 31,58 % — de nature à la doubler tous les vingt ans, la production alimentaire stagne. Aussi la dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur devient-elle de plus en plus contraignante. Le taux d'autosuffisance alimentaire est aujourd'hui tombé à 30 %.

Parallèlement l'Algérie, pour entretenir un processus d'industrialisation, doit importer des biens d'équipement.

c) En outre les autorités algériennes, conscientes du péril que représente un endettement excessif, s'efforcent de maintenir celui-ci dans des proportions raisonnables. Elles y sont parvenues jusqu'à présent, mais au prix d'un protectionnisme douanier contraignant.

Ainsi les autorités algériennes s'efforcent-elles de limiter les importations aux seuls produits alimentaires et industriels indispensables.

Dans cet esprit, les produits qui ne sont pas de première nécessité sont interdits à l'importation (comme les produits de luxe : parfums, bijoux, alcools) ou soumis à des contingentements et à des droits de douane très élevés. Ainsi l'importation des automobiles par les services officiels est-elle limitée à 100.000 véhicules par an et soumise à des droits de douane de 100 à 200 %.

Pour équilibrer la contraction des recettes tirées des hydrocarbures, les autorités algériennes ont renforcé ces mesures récemment. Ainsi les Algériens ne peuvent-ils plus importer eux-mêmes comme autrefois les produits de consommation et les pièces de rechange qu'ils recevaient naguère par colis postal de l'étranger, et en particulier de France.

Ces mesures pourraient n'être pas sans influence sur les fraudes douanières à la frontière algérienne. A s'en remettre aux éléments qui nous ont été communiqués, aucun fait marquant n'est apparu aux douanes françaises. En revanche les douanes algériennes restent très vigilantes à l'égard d'un éventuel trafic de voitures volées.

B. — Le rééquilibrage des échanges commerciaux.

Dans ce cadre dounier, les échanges de la France avec l'Algérie représentent 3 % de notre commerce extérieur. Après avoir été longtemps déficitaire, notre balance commerciale s'est aujourd'hui rééquilibrée. En 1985, nos exportations à destination de l'Algérie se sont montées à 22 milliards de francs, et nos importations à 20 milliards de francs. Toutefois cet équilibre s'est produit à la baisse, puisque nos échanges bilatéraux se sont contractés de 12 % en valeur pour l'année 1985.

D'une façon générale, nos importations sont constituées à 90 % par l'achat de gaz et de pétrole, alors que nous fournissons à l'Algérie essentiellement des biens d'équipement, de l'électroménager et des automobiles. Nos entreprises souffrent de la réduction du nombre de nos grands contrats en Algérie, entraînée par la nouvelle politique d'austérité. Leur montant qui s'élevait à 15 milliards de francs en 1982 n'était plus que de 2 milliards en 1985.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous invite à émettre un *avis favorable* à la ratification de cette convention qui, à travers le modeste aspect d'une coopération douanière, doit manifester notre volonté d'entretenir des relations confiantes et amicales avec la République algérienne démocratique et populaire.

*
* *

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa réunion du 30 avril, a décidé d'émettre un *avis favorable* à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays, signée à Alger le 10 septembre 1985 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document n° 324 (1985-1986).