

LES DOUANES

de l'Antiquité à nos jours

par Guy SANGUINET

Les douanes.

La douane est une administration fiscale participant à la collecte de l'impôt, plus particulièrement chargée du recouvrement des droits perçus sur les marchandises importées ou exportées, "les droits de douane".

Elle exerce un rôle économique majeur, mission qui l'amène à contrôler la mise en œuvre des politiques nationales et communautaire connue à ce jour, en matière de commerce extérieur (concurrence).

Elle est chargée de contrôler et protéger la régularité des biens et des personnes aux frontières.

Pour les collectivités locales et divers organismes, la douane recouvre de nombreuses cotisations, taxes spéciales ou parafiscales.

Elle alimente le budget de l'Union européenne en percevant les droits de douane du tarif extérieur commun et diverses taxes.

L'essentiel de ses perceptions est constitué par des accises, impôts indirects sur certains biens de consommation tels que les produits pétroliers, les alcools et les tabacs. Elle perçoit également la TVA sur les produits importés de pays n'appartenant pas à l'Union européenne.

La douane perçoit en moyenne chaque année près de 60 milliards d'euros (en 2003 : 57,3 milliards d'euros), soit 12 à 15 % des recettes du budget national.

En France, les douanes dépendent de la Direction générale des douanes et droits indirects au sein du ministère des Finances.

Origine des douanes.

Très tôt, les États ont compris l'intérêt de taxer les marchandises franchissant les frontières de leur territoire.

Dès la plus haute antiquité, l'Inde, l'Égypte, la Chine et la Grèce frappaient d'un impôt le commerce des marchandises étrangères (protectionnisme), notamment à l'importation. Ces impôts répondaient pour l'essentiel à la préoccupation majeure : celle de remplir les caisses publiques.

À l'exportation, la prohibition est également pratiquée. Elle a pour but de protéger la collectivité contre la rareté des produits et la pénurie des denrées.

Dans le "teloneion" d'Athènes et dans les "portoria" de Rome, la préoccupation fiscale est dominante. Rome établissait un droit à payer pour toute marchandise

entrant ou sortant de la ville. Pour recouvrer les taxes et péages de son empire, elle désignait des receveurs dont le plus célèbre est saint Matthieu. À l'importation ces droits sont modérés : le quarantième ou le cinquantième de la valeur de la marchandise.

Au Moyen Âge, avec l'affirmation des États-nations, la douane fut également mise au service d'une politique de protection des activités manufacturières.

L'avènement du régime féodal voit se multiplier les taxes instituées par les seigneurs sur leur terre, ce qui provoque la paralysie du trafic, notamment celui du blé, et cause de nombreuses famines.

Selon un usage largement répandu dans le monde jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, le recouvrement de ces droits est effectué par des employés de compagnies privées auxquelles l'État rétrocède la perception de l'impôt : c'est la pratique de l'affermage.

Ainsi, les "portitores" romains ou "publicani" sont chargés d'apprécier la valeur des marchandises taxées et ils disposent à cette fin du droit de contrôle et du pouvoir d'interrompre l'acheminement, de peser, de dénombrer, etc., même si ces marchandises sont la propriété de hauts personnages.

Les "portoria", postes douaniers aux frontières et dans les ports, sont installés par Rome après la conquête des Gaules. Leur centre de commandement est *Lugdunum* (Lyon). L'impôt perçu à ces postes douaniers est de 2, 5 % de la valeur des marchandises importées. Connu sous l'appellation de "quarantième des Gaules", il coexiste avec les "portoria" perçus dans les autres parties de l'empire romain.

Il s'agit là de la première administration douanière gallo-romaine.

La perception de ces impôts aux limites intérieures de l'Empire altère le caractère douanier des portoria. Ils ont alors tendance à se transformer en droits de circulation, en péages, et cela jusqu'au Bas-Empire.

Au IV^e siècle apparaît "l'octavia", un droit de 12, 5 % qui est perçu non seulement aux frontières mais également aux limites de circonscription fiscale.

La capitale de l'empire, Byzance, connaît cette situation jusqu'à sa chute.

Les impôts douaniers ont repris l'appellation grecque de "teloneion". Leur recouvrement est confié à des fermiers, les commerciaux ("commerciarii") entre lesquels le territoire est réparti.

Les douanes médiévales.

Après la chute de l'empire romain, la transformation des impôts frontaliers en péage est général et anarchique en Occident.

Charlemagne s'efforce de remettre de l'ordre dans la perception de ces péages, appelés "tonlieux" (telonea, latinisation de teloneion) : tonlieux des ports (portatica), des routes (rotatica), des ponts (pontatica), des fleuves (ripatica), etc. Leur produit est parfois affecté à des collectivités surtout monastiques (c'est Charlemagne qui a introduit le christianisme).

Les tonlieux tombent aux mains de puissances féodales, hors du domaine royal avant l'éclatement de l'empire carolingien. Ils se multiplient et se superposent à

des fins purement fiscales. Leur recouvrement est assuré soit par des fonctionnaires locaux soit par des fermiers.

À cette époque, les grandes foires régionales (Lyon, Beaucaire, Valence, foire de Champagne, etc.) représentent un intérêt économique évident, dont le rôle est essentiel. Des exemptions totales d'impôts (franchises) ou des régimes privilégiés (réduction ou suspension temporaire d'impôt) sont alors consentis aux négociants. Pendant le Haut Moyen Âge il arrive que des prohibitions de sortie (graines, espèces monétaires) soient édictées pour retenir ces ressources dans le pays.

Au XIV^e siècle, Philippe le Bel y recourt comme arme économique contre ses ennemis. Seuls haut fonctionnaire royal et maître de ports et de passages peuvent accorder des dérogations. Les exportations autorisées s'accompagnent alors de la perception d'un droit dit de "haut passage" en 1304.

En 1324, Charles IV le Bel décide à son tour de taxer la sortie des produits non prohibés : il crée un droit de rêve (rêve = recette). Un embryon d'administration se met en place aux points de passage autorisés pour percevoir ces droits.

D'autres droits à but fiscal, sur certaines importations, sont créés en 1369 sous la dénomination de droit de traite foraine (traite foraine = commerce extérieur). Les expressions de droit de traite, ou simplement traite, désigneront ultérieurement les droits de douane en général.

L'éclatement douanier du royaume, à la faveur de la levée de nouveaux impôts, intervient surtout au moment du paiement de la rançon du roi Jean II le Bon¹ en 1360.

Hors de son domaine propre (l'Ile-de-France), le roi doit respecter les privilèges des provinces en obtenant leur accord. Certaines (presque tout le pays d'oïl) acceptent ces taxes. D'autres, surtout en pays d'oc, s'en affranchissent par un paiement forfaitaire. Désormais ces deux groupes de territoires sont réputés étrangers l'un à l'autre. À leurs limites séparatives seront perçus les mêmes droits qu'aux frontières extérieures.

Les douanes avant Colbert.

Aux XV^e et XVI^e siècles, les besoins continuent de faire proliférer les droits d'entrée et de sortie de marchandises. Leur recouvrement excède les capacités des officiers royaux et le système de l'affermage est utilisé.

Le dédouanement d'un chargement composite peut faire intervenir plusieurs services car chaque droit est affermé séparément.

¹ Jean II le Bon, roi de France de 1350 à 1364, est connu pour ses embarras financiers nécessitant plusieurs convocations d'états généraux. Il fut vaincu à Poitiers en 1356 par le Prince Noir, et interné à Londres. Pendant sa captivité eurent lieu à Paris la tentative révolutionnaire d'Étienne Marcel et la Jacquerie (révolte des paysans). Après avoir signé les préliminaires de Brétigny et le traité de Calais, il est libéré après avoir laissé son fils en otage. Il mourut à Londres, où il avait été reprendre la place de son fils, Louis d'Anjou, qui s'était évadé.

Il a donné en apanage à son fils Philippe le Hardi le duché de Bourgogne, fondant ainsi la seconde maison de Bourgogne.

Avec les droits de douane, la protection économique est efficace. Ils permettent d'encourager le commerce et de protéger les manufactures nationales. Leur utilité économique est mieux perçue. François I^{er} s'en sert comme protection des soieries lyonnaises. Pendant cette période, la France s'apprête à participer à son tour aux grandes découvertes, à la création de colonies et à l'expansion du commerce maritime, pourvoyeur de richesse.

Devant la complexité grandissante du système, et la difficulté d'organiser un moyen de perception généralisé sur l'ensemble du territoire, Henri IV confie le recouvrement de l'ensemble des taxes douanières à la "ferme générale" au sein de laquelle les fermiers généraux faisaient l'avance des sommes sur leurs propres fonds et avaient ensuite toute latitude pour en organiser la perception (cautionnement).

En 1598, son ministre Sully confie à une seule ferme, au lieu de cinq, la perception des droits levés dans le groupe des provinces soumises aux droits du roi (provinces dites des "cinq grosses fermes"). En 1607 il promulgue un règlement général sur les traites qui tend à uniformiser les pratiques administratives. En même temps Sully s'efforce de constituer l'ensemble du royaume en un unique territoire douanier. Il somme les provinces "réputées étrangères" de se réunir aux "cinq grosses fermes", mais sans y parvenir.

Au milieu du XVIII^e siècle, la France est divisée en trois parties principales :

- les provinces des "cinq grosses fermes" (les douze provinces du nord de la France) ;
- les provinces "réputées étrangères" ;
- les provinces de l'est, « à l'instar de l'étranger effectif » (tel est le texte), qui forment des zones franches.

Sous le règne de Louis XIV, au milieu du XVII^e siècle, c'est dans cet état que Colbert, qui arrive aux affaires, trouve la France.

La diversité des droits perçus est sans limite. Ils portent parfois des appellations pittoresques : outre le haut passage, le rêve et la traite foraine déjà décrits, on trouve la douane de Lyon et celle de Valence, le convoi et comptabilité de Bordeaux, la table de fer, la branche de cyprès de Blaye, le premier tonneau de fret, l'entrée de Calais, le serrage, le quillage et le cellerage de Nantes, la traite morte de Bretagne, la coutume de Bayonne, le péage d'Aix, etc.

Du temps de Colbert.

Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), contrôleur général des Finances sous Louis XIV, va tenter d'unifier le royaume. Il ne réussit que partiellement mais il lance les bases d'une véritable politique douanière. Il est considéré aujourd'hui encore comme le père de la douane moderne.

Bourreau de travail, Colbert fait le travail de sept ou huit ministres. Il a jusqu'à sa mort la haute main sur l'administration intérieure, les finances, les travaux publics,

l'agriculture, le commerce, les manufactures, la marine, les colonies et même les beaux-arts.

L'œuvre administrative de Colbert est énorme. Sa préoccupation essentielle tout le long du règne est de remplir le trésor royal ; Il clarifie et nationalise la comptabilité et permet d'équilibrer le budget.

Inspiré par la doctrine "mercantilisme", il pense que la richesse d'un pays est à la mesure de ses réserves en numéraires (le roi ne peut être riche que dans une France riche).

L'œuvre économique est le prolongement du souci financier. Il faut donc exporter le plus possible de produits de valeur et en importer le moins possible. Il faut nécessairement développer le commerce, l'industrie et les cultures industrielles.

L'État intervient dans ce sens, en suscitant et en protégeant les productions nationales, en abolissant les douanes intérieures, en surtaxant les transports sous pavillon étranger, en aidant et en développant la marine marchande qui, de ce fait, se voit réserver le négoce avec les colonies, la création d'entrepôts de réexportation, l'octroi de privilèges aux grandes compagnies, notamment celles commerçant avec les Indes et le Levant (pays de la côte orientale de la Méditerranée).

On privilégie les manufactures royales en leur attribuant un monopole de fabrication et de vente, et on encourage et protège les productions nationales par des subventions et des exemptions fiscales. Le rôle économique des droits de douane est affirmé avec le tarif² douanier de 1664, qui établit une protection modérée. Cependant il n'a pu être étendu à tout le royaume en raison de l'opposition des provinces "réputées étrangères" qui ne veulent pas abolir les douanes intérieures, sources de revenus. Le tarif de 1667 leur est imposé. Il fixe une tarification beaucoup plus élevée de certains produits, en vue d'écarter les productions hollandaises et anglaises, ce qui provoquera des représailles commerciales et conduira à la guerre, mais les manufactures françaises connaissent un réel essor.

Colbert ne fait pas disparaître les douanes intérieures mais, pour la première fois de son histoire, la France dispose à ses frontières d'un début de tarif national qui s'appliquera, à la fin du siècle suivant, à plus de deux cinquièmes des marchandises.

Deux grandes ordonnances qu'on ne peut pas passer sous silence, la première publiée, la seconde préparée du vivant du ministre, codifient et précisent le droit douanier (1681 et 1687). Ces textes sont à la base de la législation douanière moderne et pour certains encore appliqués de nos jours.

² Le tarif des douanes est un ouvrage consultatif dans lequel sont répertoriées toutes les catégories de marchandises, classées par chapitres en fonction de leur contenu de fabrication, de leur poids, de leur volume, de leur quantité.

Ces informations tarifaires servent de base de fixation pour déterminer un taux de "droits de douane" applicable à une marchandise à l'importation ou à l'exportation, ainsi que l'ensemble des dispositions légales applicables à un produit donné.

Le XVIII^e siècle.

Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, les principes économiques de Colbert ont continué de prévaloir. Cependant il aura été nécessaire d'atténuer la rigidité de la politique protectionniste en raison des représailles étrangères (anti dumping).

On négocie des tarifs conventionnels. Le commerce maritime et les ports de l'Atlantique connaissent un remarquable essor, notamment Bordeaux.

Tout au long du XVIII^e siècle, on va débattre de théories économiques. On doute de la doctrine du colbertisme (c'est Menzotti qui, en 1797, appela ainsi le système économique dont Colbert avait fait la théorie dans ses mémoires).

Les physiocrates prônent la liberté commerciale. Leur doctrine économique considérait l'agriculture comme la seule source de richesses. De nombreux partisans de la classe dirigeante soutiennent cette idée.

La dissolution des douanes intérieures, le transfert des bureaux des traites aux frontières du royaume, l'élaboration du tarif douanier unique sont autant d'objectifs auxquels d'éminents spécialistes économiques de l'époque tels Trudaine, Necker et Calonne travaillent sans les atteindre, tant est forte la résistance des bénéficiaires du régime.

Le succès le plus spectaculaire de la tendance dite "libérale" fut sans aucun doute le célèbre traité de commerce franco-anglais de 1786. La liberté commerciale ainsi instaurée consternerait les manufacturiers français ; dans les milieux industriels, plus d'un demi-siècle après la dénonciation de ce traité, on en déplorera encore les effets pervers.

Le développement du commerce extérieur est alors surtout maritime.

Les employés de la ferme surveillent les côtes afin d'obliger les navires à décharger dans les ports (conduite en douane). Les déchargements s'effectuent avec l'autorisation et sous le contrôle des agents de la ferme (c'est la prise en charge des marchandises). Une déclaration en détail est alors immédiatement déposée au bureau de la ferme par le propriétaire des marchandises et enregistrée par le service. Au vu de la déclaration les employés vérifient les marchandises, en dénombrent les colis. La pesée est un acte essentiel de ce contrôle car les droits sont principalement perçus sur la base du poids spécifique. La marchandise est, aux mains de la ferme, le gage de leur paiement (liquidation et levée des marchandises). Après leur déchargement, les caisses, ballots, colis, tonneaux sont transportés sous l'œil d'un suisse (gardien) dans la cour d'entrée de l'hôtel par des portefaix ou des rouleurs. Dès que le négociant, ou son commis, a fait enregistrer sa déclaration dans l'un des trois bureaux de l'hôtel (entrée, sortie, mise en entrepôt), les portefaix ou rouleurs introduisent les marchandises déclarées dans le magasin. Dans cette halle de dédouanement, quatre commis appréciateurs (vérificateurs) sont chargés de vérifier les plombs, de dénombrent et d'examiner les ballots, les caisses, les tonneaux, tandis que trois peseurs officient au bureau du poids. Après la vérification des marchandises, les portefaix et rouleurs gagnent la cour de sortie. Ils y attendent qu'un employé leur délivre les brevets qui leur permettront de remettre les marchandises à leurs propriétaires à la grande porte de sortie (après paiement des droits et taxes).

La ferme générale.

À la veille de la Révolution de 1789, presque tous les droits de traite et autres droits indirects (y compris la fameuse gabelle, l'impôt sur le sel, et nombre de droits de tarif locaux) sont affermés par bail de 6 ans à une compagnie de financiers (les traitants ou partisans) connue sous l'appellation de "ferme générale".

La ferme générale ignore dans son organisation le clivage entre les provinces des cinq grosses fermes et provinces réputées étrangères ; elle perçoit dans chaque zone les droits exigibles qui font l'objet de son bail.

La ferme générale a son siège à Paris. Ses bureaux centraux emploient près de 700 personnes dont...deux chapelains !

Les fermiers généraux assurent collégalement la direction de la compagnie. Ils se réunissent en comités spécialisés et se répartissent le contrôle des services extérieurs.

Les services extérieurs comptent jusqu'à 42 directions en province, et près de 25 000 agents, appartenant à deux branches d'activité : celle des "bureaux", qui vérifie, liquide et perçoit les droits et taxes ; celle des "brigades", qui prévient, recherche et réprime la contrebande.

Les employés de la ferme générale ne sont pas des fonctionnaires royaux, mais ils agissent "au nom du roi" comme l'atteste la bandoulière qui sert d'uniforme aux gardes du service des brigades. Ils bénéficient à ce titre de privilèges et de la protection de la loi. Les agents du service des brigades sont armés.

Le bail de la Ferme générale est conclu entre le roi et une personne physique qui n'est qu'un prête-nom. Les gens qui comptent sont les cautions de l'adjudicataire, les fermiers généraux, dont le nombre est de 40 après avoir atteint près de 90.

Le bail de la ferme représente une manne financière colossale, près de 50 % des recettes publiques.

L'adjudicataire s'engage à verser au Trésor le montant du bail et conserve pour rémunération l'excédent que rapporte la perception des droits. À partir seulement de 1780 cette rémunération est contenue dans certaines limites.

L'impopularité de la ferme.

Les fermiers généraux amassent d'immenses fortunes, confortées par l'endettement de la monarchie et venant d'obscures origines.

Ces financiers jouent un rôle politique et social considérable. Ils s'attirent la haine populaire et les sarcasmes des littérateurs (Dancourt, Regnard, Lesage). Les plus connus pour leur avidité et leurs excès de parvenus sont les Crozat et les frères Pâris.

À la fin du XVIII^e siècle, la ferme générale sert de bouc émissaire. On condamne les hommes qui la dirigent, au nom de la morale. Ces nouveaux hommes, aux fortunes subites et immenses, semblent le produit d'une perversion de l'ordre social.

La multiplicité des droits et la complexité des règlements sont source de litiges et de retards. Les manières rudes des gardes des brigades ne contribuent pas à rendre cette fiscalité indolore. Il est vrai que leur métier est dangereux. Les exploits de

Mandrin (chef de brigands) ou de ses émules en témoignent, qui firent un important massacre de “gapians” isolés et souvent désarmés.

En faisant réprimer très sévèrement la fraude par des tribunaux d'exception qui envoient aux galères nombre de contrebandiers, le roi paraît soutenir les abus que l'on impute, à tort ou à raison, à la compagnie et à ses agents. Partout la gabelle, de tous les droits le plus impopulaire car le plus injuste, entretient la colère du peuple.

La douane à la Révolution française.

Avec la Révolution française, le territoire douanier fut unifié, les droits furent perçus à la frontière du pays et non plus aux limites des provinces (supprimés par la Constituante ainsi que la gabelle du sel).

La ferme générale cède la place au trésor public suite à la résiliation du bail Mager³ le 21 mars 1791. Nationalisée, ses effectifs sont ramenés à 15 000 agents. Le nouveau service constitue une “régie”. Son organisation est confiée à quelques anciens fermiers généraux. Parmi ceux-ci deux marqueront par leurs réformes : Magnien et Collin.

L'Assemblée dote la régie de deux outils de base :

- Un tarif des droits à percevoir à l'entrée et à la sortie du royaume, modérément protectionniste.
- Un Code des douanes qui reprend l'essentiel des procédures jusqu'alors en vigueur.

Ni les méthodes, ni les hommes ne sont vraiment nouveaux, mais une administration d'État vient de naître.

La part de la douane dans l'expansionnisme impérial.

L'orientation de la politique douanière change totalement avec la guerre. Napoléon se sert de la douane pour protéger l'industrie française et appliquer le blocus continental.

Dans le même temps, un immense empire de 130 départements est créé par l'expansionnisme français, aux limites desquels veillent 35 000 douaniers. La douane prend de l'importance au même rythme que la rigueur de la politique douanière. Entre-temps l'administration centrale a été réorganisée par Bonaparte en 1801. Ainsi un conseil d'administration avec à sa tête un directeur général remplace le collège des régisseurs.

Jean-Baptiste Collin en est l'ordonnateur. Napoléon, qui a une entière confiance en lui, le fait comte de Sussy et crée à son intention le ministère du commerce et des manufactures, dont dépend la douane.

La douane française est organisée militairement et représente une puissance indiscutable avec ses tribunaux d'exception (cours prévôtales⁴, tribunaux ordinaires

³ Dernier adjudicataire de la ferme générale.

⁴ Tribunaux d'exception établis à diverses époques, notamment en 1815, et jugeant sans appel.

des douanes). Elle est présente dans tous les états satellites (Trieste, Rome, Piémont, Genève, le long du Rhin, en Belgique, en Hollande, en Allemagne du nord jusqu'à Hambourg et sur la Baltique jusqu'à Dantzig.

Le protectionnisme vainqueur.

Dès 1815 l'État a installé durablement le protectionnisme. La douane a ainsi pris une place prépondérante dans le système.

Deux hommes marquent cet organisme de leur empreinte durant la période 1814-1860 : le comte Pierre de Saint-Cricq, qui fait de l'hôtel d'Uzès, siège de la direction générale, une sorte de ministère, et Théodore Gréterin, installé à l'hôtel de Mont Thabor. L'un et l'autre exercent sur la politique douanière une influence certaine. Pendant leur directorat, les prohibitions et droits prohibitifs assurent à l'industrie (métallurgie surtout) et à l'agriculture une protection sans faille.

Une des pièces maîtresses du protectionnisme agricole est sans conteste le système de l'échelle mobile des blés, qui consiste à privilégier les céréaliers français tout en préservant de la disette (exporter sous contingents).

Le personnel du XIX^e siècle.

Les pouvoirs et le nombre d'agents s'accroissent. La surveillance douanière se renforce durant cette période, non seulement dans le rayon des douanes (20 km en deçà des frontières) mais également à l'intérieur du territoire.

Deux services distincts (comme sous la ferme générale) constituent la douane du XIX^e siècle : les bureaux (services sédentaires) et les brigades (service actif).

Les agents des bureaux sont plus avantagés. Moins nombreux, ils dépendent de la direction générale pour le recrutement et pour l'avancement. Ces agents fournissent presque tous les cadres supérieurs. Jusqu'en 1908 on n'entre dans ce service que par la voie du surnumérariat. Le surnuméraire (étymologiquement agent en surnombre) n'est pas rémunéré et la titularisation n'intervient qu'après un délai d'au moins un an de service. Le régime de travail est plus doux et la rémunération plus élevée que dans les brigades.

Les agents des brigades sont beaucoup plus nombreux. Ils sont organisés militairement (armés, souvent casernés, ils portent l'uniforme). La discipline très stricte régit même leur vie privée (mariage, déplacements). Les conditions de travail sont dures de jour comme de nuit et leur rétribution est assez faible.

Les agents des douanes jouissent d'une ébauche de statut (mode de recrutement et d'avancement réglementés, régime de congés, pension de retraite, etc.). Leur gestion souffre d'un défaut de transparence qui prédispose au favoritisme et au népotisme. Progressivement, heureusement, des réformes interviennent.

L'uniforme.

C'est le Consulat qui crée l'uniforme des douanes. Après en avoir doté les brigades (arrêté du 14 février 1800) il s'étend aux bureaux en 1801.

Sous la Restauration l'uniforme devient l'apanage du seul service des brigades. L'évolution de cette tenue suivra celle des uniformes des armées de terre et de mer, tandis qu'à partir de 1960 les aviateurs douaniers s'inspireront de la tenue de l'armée de l'air.

À l'origine la couleur dominante de l'uniforme douanier est le vert, jusqu'en 1904 où la vareuse devient bleu marine

Depuis 1835 le pantalon est bleu céleste mais la bande rouge garance n'y apparaît qu'en 1852 (unité d'élite des bataillons douaniers).

L'œil sur un soleil, l'aigle, les fleurs de lis, le coq gaulois notamment se succéderont sur les plaques de shako (képi) des douaniers. Actuellement l'insigne distinctif des unités douanières est la grenade incluse dans un cor. Il date de 1875 et rappelle l'assimilation des bataillons douaniers aux chasseurs à pied et souligne que ces formations étaient considérées comme troupe d'élite.

Le drapeau.

Bien que les douaniers aient participé aux combats sous la Révolution et l'Empire, ce n'est qu'en 1831 qu'est officiellement créé, pour le temps de guerre, un corps militaire des douanes.

Depuis la célèbre revue du 11 juillet 1880 à Longchamp, les bataillons douaniers possèdent leur drapeau, qui participe au défilé de la victoire le 14 juillet 1919. La garde de l'emblème, toujours en service, a été confiée à l'École nationale des brigades de La Rochelle.

Les statistiques du commerce extérieur.

Dresser la statistique des échanges extérieurs est une mission que la douane a hérité de la ferme générale.

Publiées depuis 1825, les statistiques du commerce extérieur présentent une telle importance pour les pouvoirs publics et le monde économique qu'a été créée une Direction nationale des statistiques du commerce extérieur (DNSCE) à Toulouse.

La douane et les contributions directes.

Sous l'Ancien Régime, la fiscalité indirecte (traite, gabelle, aides, etc.) est entre les mains de la seule et impopulaire ferme générale.

Aussi, en 1791, la Constituante ne maintient-elle qu'un système de douane aux frontières. Et quand le Consulat puis l'Empire rétablissent les taxes indirectes, la création d'une seconde administration est préférée à celle d'une administration des douanes et droits indirects.

La première Restauration tente, sans résultat, la fusion des deux services. Il faut attendre le décret du 27 décembre 1857 pour que les douanes et les contributions indirectes « *qui toutes deux concourent à la perception de l'impôt indirect* » soient regroupées. Juxtaposition plutôt que fusion, l'expérience échoue. Le 17 mars 1869 douanes et contributions indirectes se séparent.

Cent vingt-deux ans plus tard, la réalisation du grand marché intérieur conduit à prévoir le regroupement de tous les droits indirects au sein des services de la Direction générale des douanes.

Le libre-échange.

La politique douanière pratiquée depuis 1815 est contestée par une minorité acquise aux théories libre-échangistes.

Jacques Boucher de Crèvecœur de Perthes (économiste et éminent préhistorien) et Napoléon III en font partie. Il faudra attendre l'année 1860 pour que ce dernier opère un "coup d'État douanier" pour imposer ses vues en négociant secrètement avec l'Angleterre un traité commercial d'inspiration libérale. Cet acte institue un tarif conventionnel très modéré dont le bénéfice sera étendu aux principaux partenaires commerciaux de la France par des accords bilatéraux.

La réglementation douanière s'assouplit. Elle permet désormais une plus large utilisation des régimes de transit, de l'entrepôt temporaire et de l'admission temporaire (suspension des droits et taxes, ouvraisons, etc.)

Cette "nouvelle politique économique" stimule les échanges internationaux, que le chemin de fer et la navigation à vapeur accélèrent.

Modification des limites frontalières.

Alors que les frontières françaises avaient retrouvé leur tracé d'avant la Révolution avec les traités de 1815, voici qu'elles se déplacent à nouveau à deux reprises :

- En 1860, par l'annexion de Nice et de la Savoie et la création d'une zone franche en Haute-Savoie (Gex), suivies de l'intégration de la principauté de Monaco dans le territoire douanier français.
- En 1871, avec la perte de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine.

L'expansion coloniale. L'outre-mer.

Depuis longtemps la douane est implantée aux Antilles, à la Réunion et en Guyane (aujourd'hui départements français d'outre-mer). Durant le XIX^e siècle et jusqu'au début du XX^e siècle avec l'expansion coloniale, elle s'installe en Algérie, puis envoie des fonctionnaires en Tunisie, au Maroc, en Afrique noire, à Madagascar, en Indochine et en Océanie pour y encadrer et assister les services douaniers locaux. Même s'ils ne dépendent pas administrativement de la douane française, leur organisation et leurs méthodes en dérivent directement.

Les services douaniers des territoires d'outre-mer de la République sont aujourd'hui pratiquement assimilés à ceux de la métropole. Dans certains anciens territoires coloniaux qui ont accédé à l'indépendance, des douaniers français exercent en qualité de conseillers techniques.

La douane de la III^e République.

La III^e République va poursuivre, au moins à ses débuts, la politique de libre-échange innovée en 1860. Mais en 1892, favorisés par la conjoncture internationale, les adversaires protectionnistes l'emportent à nouveau, sous la houlette pendant plus d'un demi-siècle de Jules Méline, partisan d'un protectionnisme pur et dur.

Durant la Grande Guerre, l'État doit renforcer encore son contrôle sur les échanges internationaux.

La guerre terminée, la paix revenue, la Société des Nations va essayer de promouvoir à nouveau le libre-échange, mais c'est peine perdue en raison de la crise économique grave de 1929.

Avec le retour au protectionnisme, la douane retrouve l'importance qu'elle avait en partie perdue. Avec des effectifs légèrement réduits, elle doit s'adapter aux progrès technologiques, faire face à de nouvelles formes de fraude et à l'apparition de nouveaux modes de transport que sont l'automobile et l'avion, appliquer des tarifs complexes et développer ses contrôles.

La douane dans la construction européenne.

Pour se préserver, la France remet en vigueur, pendant la Seconde Guerre mondiale, sous la forme moderne du contingentement, le système des prohibitions abandonné en 1860 et elle institue le contrôle des changes.

À la fin de la guerre, l'État intervient vigoureusement dans le domaine du commerce extérieur et, par conséquent, la douane garante de l'économie nationale est en première ligne.

Les échanges se libèrent progressivement dans les années cinquante. La douane se trouve une fois de plus confrontée au développement spectaculaire et à la diversification du commerce extérieur de la France, à la complexité des réglementations à mettre en œuvre. Les aléas de la construction européenne l'incite à constamment adapter son organisation, ses procédures et ses méthodes d'intervention.

Pour améliorer ces échanges, de nouvelles méthodes de travail voient le jour, les procédures sont simplifiées. Très rapidement la douane s'adapte : création de bureaux à contrôles juxtaposés, ouverture de bureaux à l'intérieur du territoire (spécialisés ou non MIN⁵, etc.), traitement des opérations de dédouanement par informatique sont des étapes importantes du nouvel environnement douanier.

Membre fondateur du Conseil de coopération douanière qui regroupe aujourd'hui plus de 100 états, la douane française s'engage dans une politique volontariste de coopération internationale.

Progressivement se réalise l'effacement des frontières douanières. L'application des accords du GATT⁶, la création des unions douanières, notamment de la Communauté européenne, et des règles tarifaires plus favorables au profit des pays

⁵ MIN : *marché d'intérêt national*.

⁶ GATT : *General Agreement on Tariffs and Trade*, accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

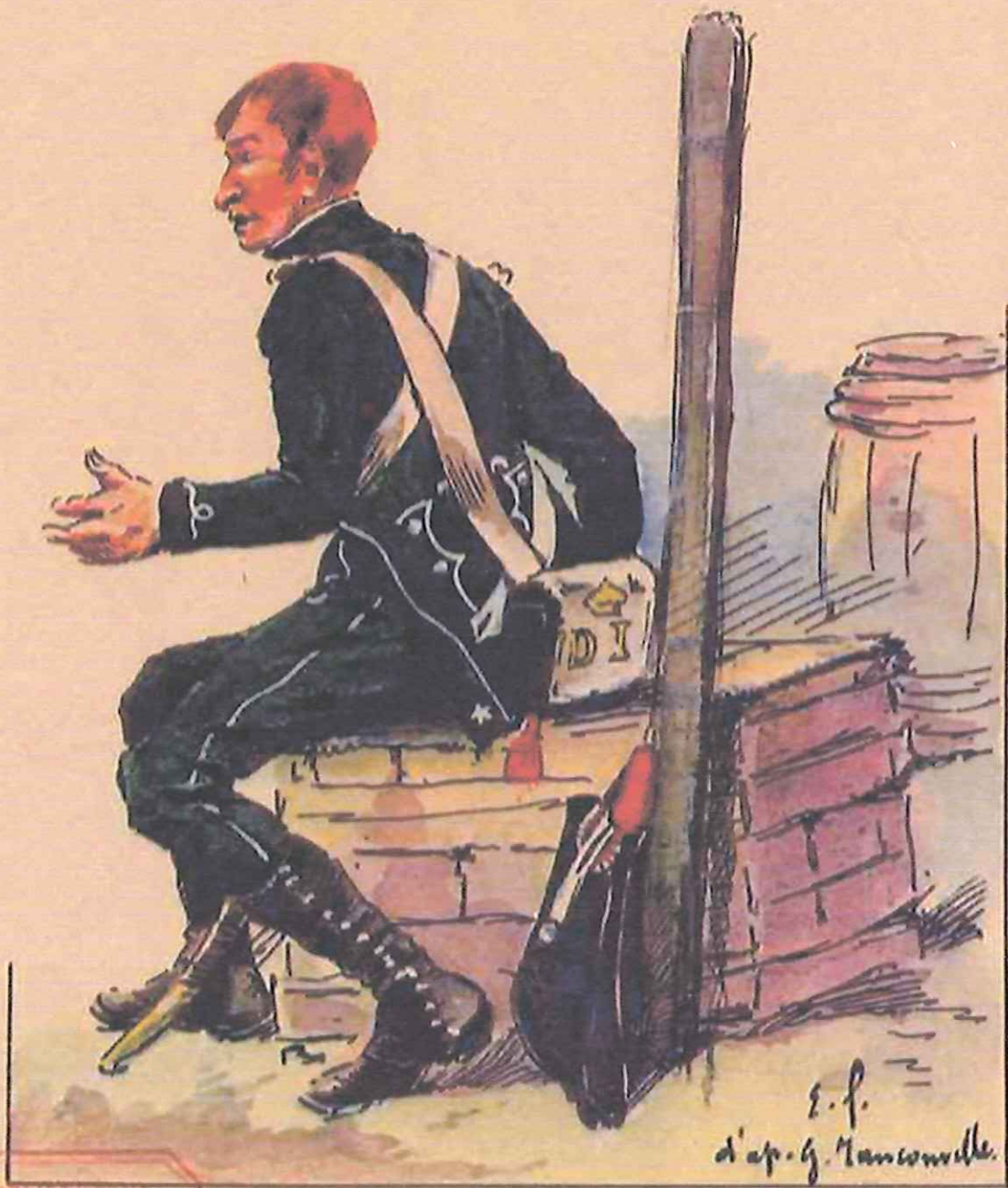
en voie de développement conduisent à une suppression des droits et taxes à percevoir lors du franchissement des frontières.

L'aboutissement est la disparition des frontières fiscales qui permet, depuis le 1^{er} janvier 1993, la libre circulation des biens et des personnes, des marchandises, des capitaux et des services à l'intérieur de la Communauté européenne.

Dans ce nouvel environnement la douane, avec des méthodes d'intervention et un dispositif adaptés, va continuer à assurer ses missions. C'est un nouveau défi qu'elle doit relever.



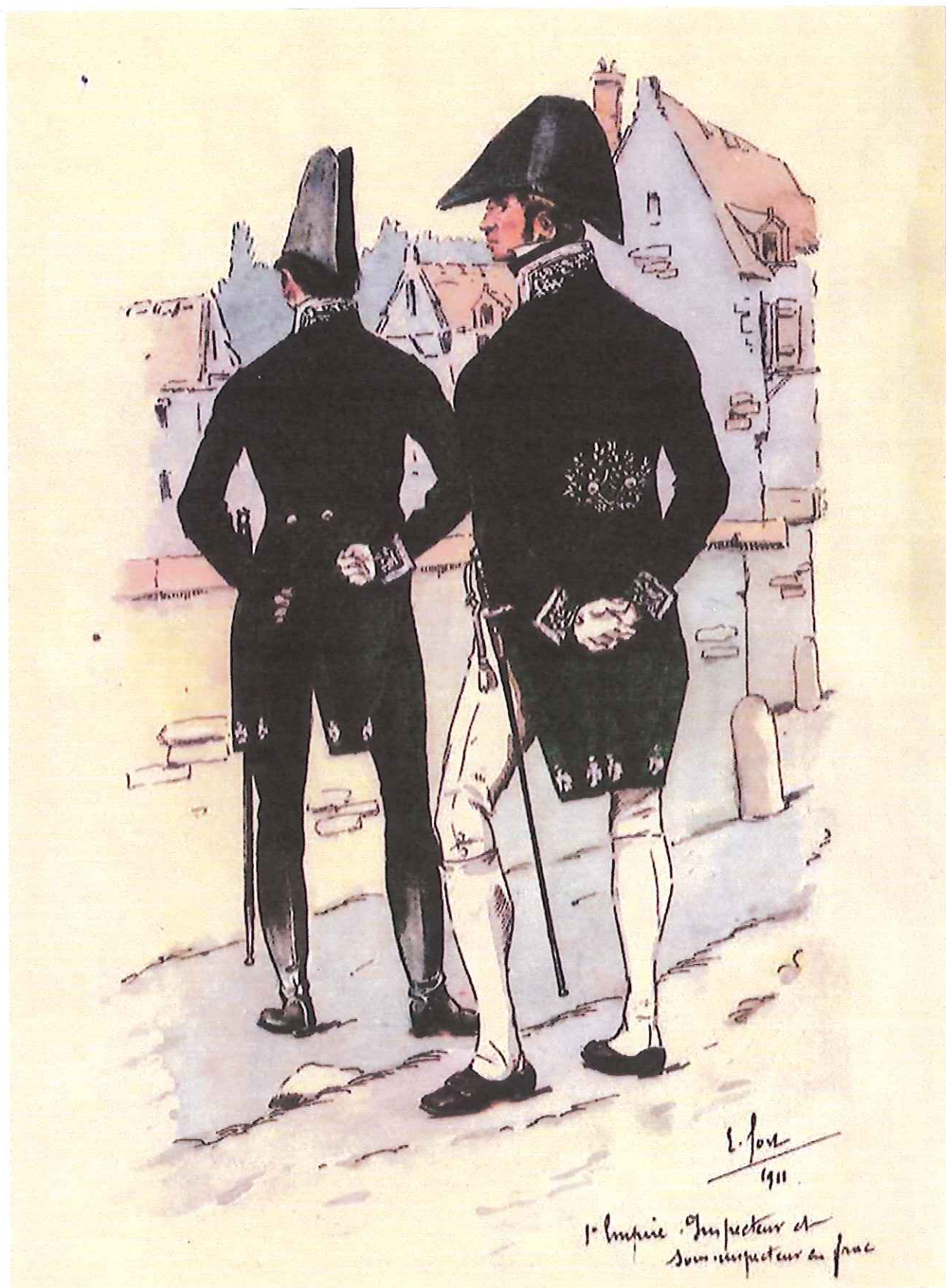
GARDE-CÔTE début XIX^e siècle



BIBLIOTHEQUE
E. FOST

1810 douanier du Rhin

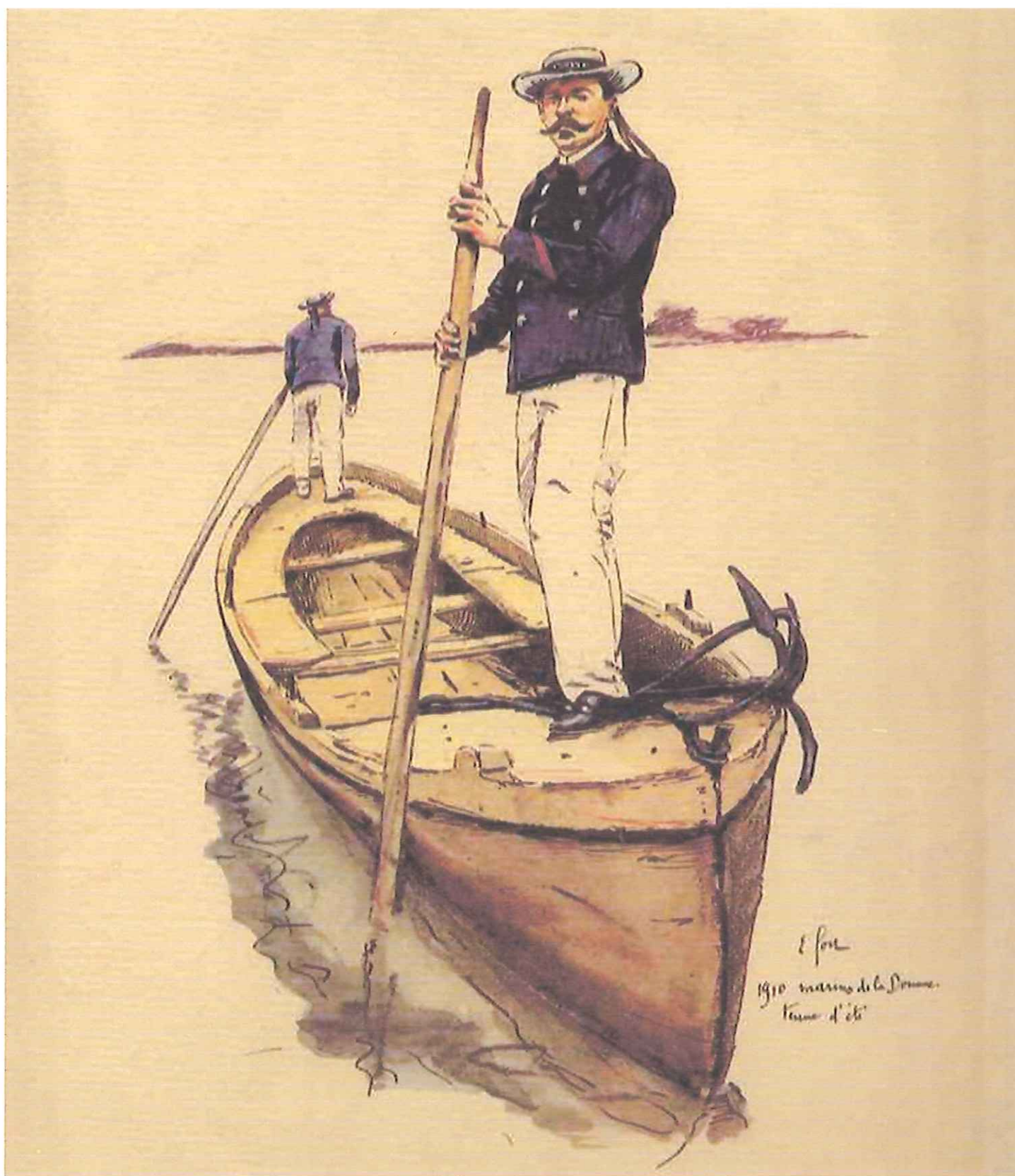
DOUANIER DU RHIN 1810



INSPECTEUR et SOUS-INSPECTEUR, en frac 1^{er} Empire



OFFICIERS DES DOUANES 1846 à 1858



MARINS DE LA DOUANE, tenue d'été