

Association pour l'Histoire de l'Administration des Douanes

LA MASSE
des
BRIGADES des DOUANES

Michel SARRAUTE

Mars 2005

Avant propos

« La Masse des douanes » est un organisme peu connu si ce n'est des douaniers eux-mêmes, et il n'est pas certain que les plus jeunes en aient tous une connaissance précise.

Lorsque l'on s'intéresse à l'histoire de la Masse, on est surpris de découvrir que cet organisme a fonctionné pendant deux siècles sans avoir d'existence légale. Il est d'ailleurs difficile de trouver une dénomination qui convienne pour la désigner parfaitement : institution, organisme, service, mutuelle, entité, etc ..aucune n'est tout à fait correcte. Ce n'est qu'après un siècle d'hésitations, d'atermoiements que cette situation a pris fin le jour où la Masse a perdu son caractère originel et original, c'est à dire en 1997, lorsque a été créé l'établissement public auquel ont été transférés ses biens et qui a été chargé de leur gestion dans des conditions juridiques claires et précises.

C'est au moment de cette transformation fondamentale que se termine le présent ouvrage, qui n'a pour ambition que de faire revivre quelques épisodes parmi les plus importantes, les plus intéressantes ou les plus pittoresques de l'histoire d'une institution, à certains égards en avance sur son temps, née il y a plus de deux siècles et à laquelle les douaniers sont restés longtemps très attachés.

Il semble qu'un seul ouvrage ait été jusqu'ici consacré à l'histoire de la Masse : un traité publié en 1931 par un chef de bureau de la direction générale des Douanes, M. Fouré. Devant servir de guide aux douaniers de tous grades qui avaient dans leurs attributions la gestion de la Masse, cet ouvrage était un document de référence avec, en préambule, un historique condensé.

Plusieurs autres guides ou manuels avaient été publiés précédemment, à l'usage des gestionnaires et plus particulièrement des officiers et des sous-officiers. Ces manuels pratiques ont essentiellement pour but de présenter la réglementation sous un angle accessible et pratique. Ils ne traitent en général pas de l'histoire de la Masse, et lorsque un auteur introduit quelques éléments historiques, il s'inspire la plupart du temps très étroitement de ce qu'ont écrit certains de ses prédécesseurs, quand il ne se contente pas tout simplement de reproduire très brièvement des extraits d'ouvrages antérieurs, souvent sans donner de références.

Dans tous les livres qui ont été publiés sur la douane, en général sous la signature de hauts fonctionnaires de cette administration, on trouve un ou plusieurs chapitres sur la Masse. L'aspect réglementaire est traité en priorité, mais, les auteurs évoquent souvent, plus ou moins longuement, l'histoire de la Masse depuis la Révolution de 1789. Les titres et les noms des auteurs de ces traités et guides figurent à la fin du présent ouvrage.

Dans le texte que l'on va lire, il n'a pas paru possible, de se contenter de suivre l'ordre chronologique. La Masse avait plusieurs secteurs d'activité et tous n'ont pas été créés et n'ont pas évolué en même temps. Les nombreuses décisions prises, jusqu'en 1946, n'intéressaient pas toutes les différents secteurs. Il aurait donc fallu passer sans cesse d'un domaine à un autre au risque de rendre la lecture difficile et de créer une certaine confusion dans l'esprit du lecteur.

Chacun des grands domaines d'intervention de la Masse, quatre au XIX^e siècle, l'uniforme, l'armement, le service de santé et le casernement, puis deux durant la première moitié du XX^e, service de santé et casernement, ont fait chacun l'objet d'un chapitre séparé. Certes, cette présentation entraîne quelques répétitions, mais elle devrait malgré tout faciliter la lecture et permettre éventuellement au lecteur de ne lire que la partie de l'ouvrage qui l'intéresse. On trouvera en outre dans l'introduction une synthèse dont les lecteurs pressés pourront se contenter.

L'histoire de la Masse peut se diviser en trois grandes périodes : la première va de la Révolution à 1908, la seconde, qui débute avec la réforme de 1908, se termine en 1946 à la création de la sécurité sociale et la troisième en 1997, avec la création d'un établissement public national. La présente étude est principalement consacrée aux deux premières époques, la troisième n'étant que brièvement esquissée.

Deux chapitres ont été consacrés à l'étude de certains aspects particuliers : la personnalité juridique, la représentation du personnel dans les organes de gestion. De nombreux textes réglementaires ont été reproduits, certains partiellement, d'autres intégralement en raison de leur intérêt.

Un chapitre, qui ne manque pas d'intérêt, reste à écrire pour étudier les travaux préparatoires qui ont précédé la promulgation de l'arrêté du 26 décembre 1997.

Avertissement.

1-Dans les citations, l'orthographe est celle de l'époque à laquelle le texte a été publié pour la première fois. Jusqu'au milieu du 19^e siècle, l'orthographe était assez fluctuante. On ne s'étonnera donc pas de rencontrer, parfois dans le même texte à quelques lignes d'intervalle, les mêmes mots orthographiés de façons différentes : logemens et logements, prélèvemens et prélèvements, lieutenans et lieutenants etc....

2-La ponctuation, qui ne suivait pas exactement les mêmes règles que de nos jours, et la mise en page de la première publication, ont également été conservées.

3-Certains passages sont soulignés ; ils ne le sont pas dans la version originale.

Introduction

La date de création de la Masse ne peut pas être déterminée avec précision. Calquée en partie sur la Masse des Armées, et s'inspirant de pratiques anciennes, elle voit le jour en même temps, ou tout au moins à la même époque, que la Régie des Douanes.

Lorsque l'Assemblée Constituante, prenant en considération les récriminations et les vœux contenus dans de nombreux cahiers de doléances, supprime la *Ferme Générale*, elle se préoccupe aussitôt d'organiser une administration qui doit prendre sa place, d'implanter un cordon douanier aux frontières du royaume et de mettre en vigueur des règles précises destinées à encadrer le contrôle du commerce extérieur. C'est l'objet de la Loi du 22 août 1791¹, considérée comme le premier Code des Douanes.

Les impératifs de l'heure étaient principalement d'assurer l'efficacité d'une nouvelle administration : la Régie des Douanes. La loi prévoit la nouvelle réglementation que la Régie devra faire appliquer. On ne s'inquiète guère ni de l'équipement, ni des conditions de vie des douaniers. Les préposés de la Régie ont droit au port d'arme, mais il n'est pas prévu qu'ils porteront un uniforme. Ils doivent porter, comme signe distinctif de leurs fonctions, un écusson sur lequel on peut lire : "*La Nation - La Loi et Le Roi - Police du Commerce Extérieur*"². L'écusson, une plaque métallique, était fixé sur un baudrier ou une bandoulière. On notera que le mot Douane n'apparaissait même pas sur cet attribut. Il est vrai que cette administration n'avait pas bonne presse³.

La loi impose par ailleurs aux communes de faciliter l'installation des bureaux de douane et des autres locaux nécessaires à l'implantation du service aux frontières. Par extension, et à la suite de nombreuses difficultés rencontrées par les agents pour se loger, les "gabelous" continuant à avoir mauvaise réputation, on précisera plus tard que les logements des agents sont inclus dans ces locaux, ce qui ne suffira pas à résoudre les difficultés de logement des douaniers.

Au début de son ouvrage intitulé : "*La Masse des brigades des Douanes*", Fouré écrit en 1931 : "*Dès la création de la Régie des Douanes, le personnel des brigades se voyant incapable, avec ses faibles émoluments, de suffire aux besoins de son existence, eut l'idée de fonder, dans chaque circonscription, une caisse ou une masse commune, à l'aide de cotisations ou de prélèvements effectués, soit sur les traitements, soit sur les parts de saisie. Cette caisse servit tout d'abord à payer les comptes des fournisseurs de l'habillement et de l'équipement. Puis, grâce à un système d'abonnement, elle procura aux agents les soins des médecins et des pharmaciens. Enfin elle leur assura un logement à bas prix dans quelques localités où les loyers étaient trop onéreux. Ce fut ainsi que prit naissance, pendant les guerres de l'Empire, le service des Masses qui, dès l'origine, revêtit un caractère de mutualité.*"

¹ La Loi du 22 août et les décrets des 28 juillet, 2 et 6 août 1791 "*Pour l'exécution du nouveau tarif des droits d'entrée et de sortie dans les relations du royaume avec l'étranger*", que l'on considère comme le premier code des douanes, traitent très rapidement des insignes que doivent porter les préposés, du port d'arme et du logement des bureaux : *Titre XIII article IV- "Les bureaux de recette pourront être placés dans les maisons qui seront les plus convenables au service public et à celui de la Régie. - article XV- "Les préposés de la Régie auront, pour l'exercice de leurs fonctions, le port d'armes à feu et autres...article XVI- "Les préposés porteront un écusson sur lequel on pourra lire les mots : La Nation - La Loi et Le Roi - Police du commerce extérieur"*

² Le Musée national des Douanes à Bordeaux possède plusieurs de ces plaques.

³ Sur les débuts difficiles de la Régie des Douanes en 1791-92, sous le titre "*Les douanes en péril*", Jean Clinquart a publié plusieurs articles dans le n° 10 des Cahiers de l'AHAD (pages 35 et suivantes).

Georges Pallain⁴ et Théophile Duverger⁵ dans leurs ouvrages sur la Douane, évoquent les origines de la Masse selon une chronologie un peu différente et plus conforme à la réalité, Fouré, quant à lui, s'en tenant aux dates auxquelles les réglementations officielles sont intervenues.

Aucune source précise, aucun texte ne pouvant être cité, depuis plus d'un siècle et demi chaque auteur donne une version plus ou moins directement inspirée des textes publiés par ses prédécesseurs ou rapporte ce que la tradition orale transmet de génération en génération. Il est certain que, par nécessité, les douaniers se sont très tôt organisés pour se loger, eux et leurs familles, et se procurer les équipements indispensables à l'exercice de leur métier. Très vite ils créèrent également ce qui devait devenir le service de santé. Le tout fonctionnait grâce à des prélèvements effectués chaque mois sur les salaires. Toutefois ces cotisations n'étaient pas harmonisées au niveau national et leur gestion n'étaient pas assurée par l'administration mais par les agents eux-mêmes.

On a cru voir dans la Masse une institution mutualiste. Pourtant, on va le voir, son fonctionnement ne répond pas aux règles appliquées dans la gestion des mutuelles puisque, notamment, les fonds ne sont pas communautarisés mais restent la propriété de chaque membre.

La Masse est incontestablement une création du personnel mais elle a été très vite prise en main par l'administration. Placée sous l'autorité des officiers, et plus précisément des capitaines, la gestion des fonds ne paraît pas avoir été sans défaut⁶. Considérant que la Masse était utile, on estima souhaitable de ne pas la laisser périr. Les premières instructions, concernant la masse d'armement, datent de 1796. Le livret individuel, sur lequel sont inscrites les retenues et, en regard, les fournitures acquises par l'agent, est créé en 1807⁷. Ce n'est toutefois qu'en 1813 et 1815 que, sans apporter de modifications aux principes de base de son fonctionnement, l'administration décide de réglementer la gestion de la Masse tout en préservant son autonomie.

Une circulaire de 1813 précise les règles à respecter pour « rendre l'armement et l'équipement des préposés uniformes sur toute la ligne », confie "aux directeurs le droit de passer les marchés et de régler seuls l'emploi des fonds de masse" [et] " subordonne les comptes généraux de masse à l'examen d'un conseil d'administration [qui prendra le nom de "conseil d'équipement" dans lequel] " les préposés seront représentés par leurs chefs immédiats".

⁴ Georges Pallain - "Les douanes Françaises" - édition de 1897- pages 454, 467 et 468 :

n° 2215 "Jusqu'en 1800 on ne trouve, dans les instructions de l'administration, aucun indice dénotant qu'au moment de l'organisation du service actif des douanes on se soit préoccupé, en dehors des traitements, de la situation matérielle ni même de la tenue des brigades."

n° 2248 " Le casernement a été pratiqué dès la création du service des Douanes. Les premiers essais en sont dus à l'initiative personnelle des agents. Quelques ménages de préposés, en vue de se procurer des logements à meilleur compte, se réunirent pour louer en commun une maison, chacun d'eux supportant une partie du loyer proportionnel au nombre de pièces qu'il occupait."

n° 2239 "Le service de santé, cette utile institution, date paraît-il des premières années du siècle. Quelques brigades, placées dans des cantons malsains, ont fait tout d'abord un abonnement avec le médecin ou l'officier de santé du pays. Puis, afin d'assurer le paiement régulier de l'abonnement, les agents se sont volontairement soumis à une retenue mensuelle.

⁵ Th. Duverger - "La Douane Française" - 1858 - page 241 : "L'esprit d'association, que l'intérêt fait naître dès que plusieurs hommes sont groupés, a créé les casernes des douanes. Plusieurs ménages se sont réunis pour louer une maison, puis les caprices amenant des chômages, le propriétaire a du demander l'intervention du capitaine pour assurer son loyer ; de là est venue la retenue mensuelle, enfin la comptabilité officielle."

⁶ G.Pallain op. cité page 454 n°2216 : "l'ensemble du système était tellement défectueux, et, à défaut de contrôle, les dilapidations les abus de toutes sortes se multiplièrent à tel point que l'administration dut intervenir pour y mettre un terme et régulariser la gestion des fonds de masse."

⁷ Les douaniers devaient non seulement se procurer leurs uniformes à leurs frais mais également acheter leurs armes, un fusil et un sabre briquet, ainsi que des cartouches. Il en fut ainsi, théoriquement, jusqu'en 1908. En réalité, à partir de 1875, les bataillons douaniers étant organisés militairement, les armes seront fournies par l'armée.

En 1815 le Directeur Général rappelle que l'on ne doit "*considérer la gestion des Masses que sous deux rapports : le bien du service et l'intérêt des préposés.*" Pour cela il convient de "*fixer les incertitudes, d'assurer l'uniformité parfaite des écritures et de la gestion, et de ne rien laisser à l'arbitraire.*" De nouveaux livrets individuels sont mis en service, les caractéristiques des uniformes sont redéfinies, l'armement et l'équipement sont sommairement décrits⁸. Il n'est question ni du casernement ni du service de santé. En revanche on voit clairement apparaître dans ces textes les notions de : - masse individuelle, constituée par les retenues mensuelles, sur laquelle sont imputées les dépenses liées à la fourniture des effets d'uniforme et de l'armement, les sommes restantes demeurant la propriété individuelle de chaque agent ; et de - masse globale ou boni ou bon de masse, destinée à couvrir les frais de gestion, qui est alimentée par "*l'actif de masse des préposés destitués ou démissionnaires et l'excédent en matière provenant des bons de coupe, remises et plus values*".

L'auteur d'un article consacré à la Masse écrit, dans les Annales des douanes du mois d'août 1805 : « *Le règlement de 1815, embryon et première charte de l'institution, ne fit que donner un état civil à une organisation occulte fonctionnant, depuis nombre d'années, en marge de la hiérarchie douanière.* » l'expression « état civil » n'est pas très bien choisie, l'organisation n'était pas vraiment occulte et ne fonctionnait pas en marge de la hiérarchie douanière. Mais il est exact que, comme veut le souligner cette phrase, l'existence officielle, sinon légale, de la masse date de 1815.

Au fur et à mesure que son domaine d'intervention s'étend, la masse, toujours financée uniquement par les douaniers, devient une importante institution, placée sous la tutelle de l'administration, qui, si elle ne lui verse aucune subvention, participe très tôt à la constitution de son patrimoine immobilier en lui affectant des bâtiments, provenant souvent de l'ancienne Ferme Générale.

Les attributions de la masse, telle qu'elle fonctionne après sa prise en charge par l'administration, vont progressivement s'accroître. En 1800 un arrêté décrit pour la première fois l'uniforme que les douaniers de tous grades devront porter. En 1807 le livret individuel est rendu obligatoire. En 1821 sont publiées les premières décisions concernant le service de santé avec la nomination d'un médecin des douanes. Après une longue période transitoire, l'organisation du casernement, qui était pourtant à l'origine de la Masse, n'est mise en place qu'en 1838⁹.

A partir de cette date et, jusqu'à la grande réforme de 1908, la Masse connaît son âge d'or. Elle dispose de fonds propres importants, sans que l'État lui verse la moindre subvention, et fonctionne à la satisfaction de tous. Ses moyens sont suffisamment importants pour qu'elle puisse acquérir des bâtiments à usage de casernes et des terrains sur lesquels sont ensuite construites des casernes¹⁰. Une profonde réorganisation intervient en 1908. Pourquoi cette réforme alors que la masse est florissante ? Malgré les apparences l'institution a mal vieilli car elle n'a pas suivi l'évolution des mentalités ni celle du droit. Les sociétés mutuelles, se sont multipliées depuis que la loi a fixé les règles de leur fonctionnement. Elles sont gérées par leurs membres qui peuvent contrôler la bonne utilisation des fonds. Les douaniers, qui n'ont aucun droit de regard sur les fonds de la Masse, se

⁸ La plus grande fantaisie régnait pendant la période révolutionnaire et jusque sous l'Empire. Il fallut de nombreuses décisions et instructions plus au moins comminatoires pour parvenir à une situation qui ne fut apparemment jamais parfaite durant le premier tiers du XIX^e siècle.

⁹ Depuis 1815, de nombreux textes ont été publiés réglementant la Masse. Il ne devait pas être toujours facile de s'y retrouver pour appliquer correctement cette réglementation parfois fluctuante. C'est sans doute pour cela qu'en 1874 pour répondre à une demande du ministre de finances, le directeur général Amé, fait savoir à ses directeurs qu'ils devront chacun préparer "*un projet de nouveau règlement complétant celui de 1815*" (circulaire du 13 août 1874.) Le projet ne vit jamais le jour et il n'en existe apparemment aucune trace.

¹⁰ De grandes casernes ont été construites au 19^e siècle, notamment au Havre en 1846. Celle de Marseille, construite sur un terrain acheté en 1868, ne fut terminée et inaugurée qu'en 1903, après de longues discussions et controverses dans lesquelles intervinrent même les parlementaires locaux. Ces casernes, de véritables petites villes, abritaient chacune des centaines de familles et l'on y trouvait : une école primaire, une infirmerie-dispensaire, des lavoirs, des bains douches, des salles de sport et de réunions, un réfectoire pour les célibataires, une coopérative etc.

demandent si l'administration, qui gère ces ressources sans les consulter, ne profite pas de cette situation pour utiliser ces fonds pour des opérations n'ayant rien à voir avec la Masse.

Par ailleurs l'administration a du répondre à plusieurs reprises à des observations de la Cour des Comptes, et les juristes, ainsi que certains parlementaires, ont émis des critiques répétées à l'égard de la Masse, cet "*organisme de fait consacré par l'existence de plus d'un siècle*"¹¹ mais sans réalité légale.

La Masse gère un parc immobilier très vaste, dont elle est pour partie, théoriquement, propriétaire. Mais elle n'est pas dotée de la personnalité civile. Elle ne peut donc ni acheter, ni vendre, ni ester en justice ! Ce qui n'avait guère inquiété bon nombre de hauts fonctionnaires et de juristes durant des décennies !

Enfin les douaniers n'acceptent plus que leur argent, celui du boni individuel notamment, déposé dans les caisses du Trésor Public, ne leur rapporte rien, alors que les obligations d'État sont rémunérées, à 3% en général, depuis plusieurs années. Le directeur général écrit d'ailleurs dans une note au ministre des Finances en 1907, "*Les fonds de la Masse sont toujours restés improductifs dans les caisses du Trésor...ces sommes grossissaient les fonds de roulement du Trésor diminuant d'autant les emprunts qu'il avait à émettre.*"

Pour régulariser sa situation, on entreprend de réformer la Masse en lui donnant un statut légal. La solution qui paraît la plus simple consiste à faire de la Masse un service administratif classique. Encore faut-il trouver une solution juridique pour donner une affectation aux biens de la Masse : les casernes, les mobiliers et le Boni. Cela n'est pas une mince affaire ! Sur le plan juridique on se heurte en effet à une difficulté apparemment insurmontable : les biens de la Masse appartiennent à tous les douaniers vivants qui ont apporté leur contribution sous la forme des retenues, mais également à tous ceux qui dans l'avenir entreront dans la Masse. Cela peut apparaître comme une fiction, mais, s'agissant d'une institution exceptionnelle, et compte tenu du poids des traditions, tout ce qui pourrait être considéré comme une dépossession risque de provoquer de violentes protestations de la part des douaniers. D'autant que l'inspection des finances elle-même considère que si l'administration prenait possession des biens de la masse sans dédommagement cela pourrait être assimilé à une véritable spoliation.

Le directeur général fait procéder à une longue étude, qu'il présentera au Ministre des finances, dont il défendra les conclusions et certaines propositions qui en découlent, devant les parlementaires à l'occasion de la discussion du budget de la douane au mois d'octobre 1907.

Le Parlement, bien intentionné à l'égard des douaniers, grâce aux interventions chaleureuses de plusieurs députés, avalise les propositions du Ministre. Mais la réforme n'est pas aussi complète que l'avait prévu le directeur général Delanney.

Pour l'essentiel le système reste en place tel qu'il fonctionnait auparavant. La question de la personnalité juridique n'est pas réglée. Elle n'est même pas évoquée au Parlement. Ce n'était d'ailleurs pas la raison principale pour laquelle le directeur général avait proposé cette réforme. Son souci était de répondre aux demandes d'augmentation de traitement des brigades. Souhaitant donner satisfaction à ses troupes, il sait aussi qu'il ne peut pas demander de nouvelles dotations car il a déjà obtenu, au mois de juin 1907, un million de francs pour "*indemniser le personnel des brigades de ses frais d'habillement et de petit équipement.*" Pour ne pas avoir à demander une nouvelle augmentation de crédits il envisage de faire supprimer toutes les retenues, ce qui équivaldrait à augmenter les traitements d'autant. Et pour faire face aux dépenses de santé on puisera dans les ressources constituées par le Boni général.

¹¹ "*De la condition juridique des biens de la masse*" Toubert - 1901

Il ne peut être question de loger les douaniers gratuitement, afin de ne pas susciter de revendications dans d'autres administrations. Ils continueront donc à payer des loyers et l'on estime que les excédents dégagés dans la gestion du casernement suffiront à couvrir les dépenses du service de santé.

Un arrêté en date du 25 février 1908 met à la charge du budget de l'État la fourniture des uniformes, assure la gratuité totale du service de santé aux douaniers et à leurs familles, supprime les cotisations et retenues correspondantes, que les agents versaient depuis plus d'un siècle, et attribue à la masse une subvention annuelle. En outre les fonds du Boni général sont désormais déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations et deviennent productifs d'intérêts. Quant au boni individuel il est remboursé aux douaniers¹².

Ces profondes modifications n'auront pas l'effet souhaité. Certaines étaient d'ailleurs illogiques et l'on pouvait prévoir que de nouvelles difficultés n'allaient pas tarder à survenir, ce qui fut effectivement le cas. Le service de santé coûte de plus en plus cher, l'entretien et la modernisation des bâtiments également. Le Boni annuel, dans lequel il avait été prévu de puiser pour financer le service de santé, se révèle vite insuffisant et la subvention budgétaire doit être augmentée chaque année.

Dés 1913, une commission, placée sous la présidence d'un inspecteur général des finances, est chargée de rechercher des solutions pour résoudre les problèmes financiers que pose la gestion de la Masse. Son rapport n'est guère suivi d'effet pour la simple raison que l'on ne met pratiquement en place aucune des mesures proposées. Une deuxième commission est créée en 1916. La période n'est sûrement pas très bien choisie. Cette commission ne propose rien et ses travaux sont interrompus sans raison précise.

Depuis la réforme de 1908 des représentants du personnel siègent dans les conseils de masse nouvellement créés au niveau régional et national. Même s'ils sont désignés par tirage au sort et ne seront élus qu'à partir de 1925¹³, il s'agit là d'une avancée importante qui répond à une revendication déjà ancienne des douaniers. Dès cette époque, et plus encore lorsque les fonctionnaires seront autorisés à constituer des syndicats professionnels, l'administration devra tenir compte des propositions et des revendications des douaniers pour gérer la Masse. Après la seconde guerre mondiale, les organismes paritaires : conseils de masse, commission restreinte et commission de vérification des comptes, exerceront un contrôle efficace et joueront un rôle important dans toutes les décisions.

La période de l'entre deux guerres, 1919/1939, sera principalement marquée par les difficultés du service de santé. Les prix des médicaments et les honoraires des médecins augmentent sans arrêt. Les douaniers, comme tous les Français, se soignent de plus en plus et de mieux en mieux. En outre le règlement de 1908 était rédigé de telle façon que les douaniers pouvaient faire soigner gratuitement certains membres de leur famille qui n'étaient pas, ou plus, à leur charge. Les revendications des agents auront presque toutes pour objet d'étendre la liste des médicaments et des traitements remboursables, alors que, pour éviter un déficit trop élevé, qui n'aurait pu être comblé que par une très forte subvention budgétaire, ce qui n'aurait pas manqué d'attirer fâcheusement l'attention du Parlement, l'administration est contrainte de diminuer le taux des remboursements.

¹² Le montant total de l'actif, ou boni individuel, est resté en permanence supérieur à 1.800.000 F à partir de 1868, ce qui correspond à 130 F par agent, soit environ un mois et demi de salaire d'un préposé. C'est cette somme qui sera intégralement remboursée aux douaniers en 1908, chacun percevant la somme restée inemployée inscrite sur son livret individuel.

¹³ Le droit de créer des syndicats professionnels ne fut reconnu qu'en 1884, sauf aux fonctionnaires qui ne purent se syndiquer qu'à partir de 1925.

De 100% en 1908, les remboursements seront modulés, à partir de 1920, entre 50% pour les célibataires et 90 % pour les familles de 5 enfants et plus. Certes les prélèvements de 1,5 % à 2 % sur les salaires ont été supprimés, mais il n'est pas certain que globalement tous les agents ont été gagnants, les sommes laissées progressivement à leur charge dépassant certainement souvent le montant des prélèvements tels qu'ils existaient avant 1908.

A partir de 1940, et pendant 7 ans, les conseils de masse ne se réunissent plus. Les douaniers, comme tous les Français, ont d'autres soucis et d'autres préoccupations. Les institutions recommencent à fonctionner en 1946. Une nouvelle grande étape est franchie avec la création de la Sécurité Sociale qui entraîne la disparition du service de santé, dont l'existence ne se justifie plus, sauf pour les douaniers en service à l'étranger qui ne sont pas couverts par la Sécurité Sociale. Le domaine d'intervention de la Masse se trouve réduit au casernement. 150 ans se sont écoulés et l'on en revient à la Masse des origines.

Dans de nombreux endroits les casernes ont été détruites ou endommagées. D'autres sont dans un très mauvais état faute d'entretien. La crise du logement sévit. Plus que jamais les douaniers défendent le casernement. Au cours de tous les conseils de masse des années 50 les représentants du personnel manifestent, par des vœux répétés, leur souhait de voir les constructions et les achats de casernes progresser rapidement. La subvention budgétaire est importante mais, même additionnée aux loyers versés par les agents casernés et aux indemnités versées, non sans réticence, au titre des dommages de guerre par le ministère de la reconstruction, les fonds disponibles sont insuffisants. Reconstructions, constructions nouvelles, modernisation des vieilles casernes, les besoins sont immenses.

Après plus de dix années, au cours desquelles on tente vainement de résoudre la quadrature du cercle, une nouvelle orientation est donnée à la masse en 1960 par le biais de la convention CILOF. La Masse va pouvoir obtenir des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations et faire construire des logements dont elle deviendra propriétaire une fois les prêts remboursés, c'est-à-dire 20, 25 ou 30 ans plus tard. Ces logements, de type HLM de bon niveau, seront construits un peu partout en France, principalement dans les zones frontalières mais également dans ou à proximité des grandes agglomérations. Cela ira de la petite unité de 4 à 5 appartements, aux casernes, car le terme reste en vigueur, abritant 100 à 200 familles comme à L'Haÿ les Roses, Tremblay les Gonesse ou Boissy-Saint-Léger dans la région parisienne.

L'administration s'est en fait lancée dans une politique du logement qui lui permet de fournir à bon nombre de ses agents des logements de fonction dont les loyers sont nettement inférieurs à ceux du secteur privé. Des règles d'attribution très précises sont édictées alors que l'obligation de casernement¹⁴ tend de plus en plus à disparaître, et l'on en arrivera bientôt à admettre couramment les agents du service sédentaire dans les casernes lorsque des logements seront laissés vacants par les agents des brigades.

En 1980 la distinction entre service des bureaux et service des brigades disparaît. Tous les douaniers ont dès lors accès à la Masse et la première mise ¹⁵ n'est plus versée par tous les agents

¹⁴ A partir de 1815, l'administration impose progressivement aux douaniers l'obligation d'habiter dans les casernes partout où il en existe. Cette obligation sera bien acceptée dans l'ensemble car elle s'assortissait d'avantages non négligeables : des loyers modérés et des logements à proximité immédiate du siège de la brigade. L'administration estimait en outre que l'on était ainsi prémuni contre le danger de voir les douaniers se lier d'amitié avec la population au risque de perdre leur indépendance. Par ailleurs les officiers avaient en permanence sous la main tous leurs hommes qu'ils pouvaient rapidement rassembler pour les lancer à la poursuite de contrebandiers qui auraient franchi la frontière en force. Il n'a jamais été démontré que ce genre de situation se soit produit fréquemment et la Masse n'a de toute façon jamais pu loger plus du tiers des préposés.

¹⁵ La première mise était une retenue de 1% du traitement de base annuel que subissaient tous les agents des brigades lors de leur admission dans les cadres.

des brigades entrant dans les cadres, mais seulement par les agents de toutes catégories, qui obtiennent pour la première fois un logement de Masse.

La Masse n'a plus que deux caractéristiques originales : la première mise, et le secours de masse, qui vient en déduction du loyer pour les familles les plus modestes. Mais on ne raye pas d'un trait de plume une vénérable institution presque bicentenaire ! La dernière étape sera franchie après mure réflexion par la création, en 1997, d'un établissement public, ce qui avait été envisagé plusieurs dizaines d'années auparavant par la commission Poisson en 1934.

Certes on peut se demander ce que serait devenue la Masse sans l'aide de l'État qui lui a versé chaque année, depuis 1908, une substantielle subvention et lui a attribué à titre gratuit de nombreuses casernes, des bâtiments domaniaux, dont il assure l'entretien, tout au moins en ce qui concerne les grosses réparations. Le système n'aurait pas pu ou pas du se maintenir si l'État n'avait pas renfloué ses caisses et la Masse aurait du normalement disparaître depuis longtemps comme toute entreprise déficitaire. Il est cependant indéniable que la Masse a contribué au bon fonctionnement de l'administration des Douanes. C'était un organisme original, auquel les douaniers étaient, à juste titre, très attachés : par tradition, parce qu'ils l'avaient créé et alimenté financièrement seuls pendant très longtemps, et en raison des incontestables avantages qu'il leur procurait. D'autres organismes analogues ont existé, mais la Masse des Douanes était sans aucun doute une institution d'avant-garde. Son évolution récente était cependant inéluctable et sa transformation en établissement public, se place dans la perspective logique d'une gestion moderne

Quelques dates importantes :

1791 -6 et 22 août : Création de la Régie des douanes

- droit au port d'armes
- plaque d'identification pour les douaniers

1800 -14 février (25 Pluviôse an VIII)1801 -28 novembre (7 frimaire an X) Premières décisions instituant un uniforme.

24 mai 1813 : Instruction générale sur la gestion de la masse

1815 (04 mars): Instruction générale sur la gestion de la Masse (remplace la précédente - restera en vigueur jusqu'en 1908)

1821 15 juin: nomination d'un médecin des douanes près la direction générale, supprimé en 1824.

1832 (12 décembre): Officialisation du service de santé

1838 (3 novembre): Officialisation du service du casernement (après les décisions partielles de 1814,1817et 1832)

1908 (2 février): Réorganisation de la masse (premier texte global depuis celui de 1815) les armes et les uniformes ne sont plus financés par les fonds de masse ; les retenues pour les services de santé sont supprimées.

1946 : Suppression du service de santé (après la création de la Sécurité Sociale)

1960 (20 octobre): Reforme de la masse qui pourra désormais faire construire des logements par la Cilof avec des prêts d'Etat. (modifications en 1965 et 1980)

1997 (24 décembre): Création d'un **EPNA** (établissement public national à caractère administratif) auquel sont transférées les biens et les attributions de la Masse.