

*Deuxième partie*

De la réforme de 1908  
à la création de la Sécurité Sociale

1908 -1946

## 6 - La mise en œuvre de la réforme de 1908

Contrairement à ce qu'avaient prévu les promoteurs de la réforme, l'équilibre financier de la Masse est très vite mis en péril et il devient évident que la subvention budgétaire devra être augmentée d'année en année.

Dès 1912 l'administration s'inquiète du déficit de la Masse et, au mois de mars 1913, la Direction du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement (DCAFO) adresse au Ministre des Finances un long rapport faisant ressortir que la masse est en état de faillite permanent, ses ressources étant insuffisantes. La DCAFO demande la constitution d'une commission chargée d'établir un bilan de l'année 1912, de fixer le montant de la subvention qui sera nécessaire en 1913, de préparer des modifications au règlement de 1908 et de proposer des mesures d'organisation et de contrôle efficaces<sup>170</sup>. La commission rendra son rapport à la fin de l'année. On en trouvera une analyse au chapitre suivant.

Le rapport de la DCAFO a été provoqué par une demande de crédits supplémentaires présentée par le directeur général des douanes. La DCAFO en profite pour informer le ministre de « *la situation très précaire dans laquelle se trouve la Masse des Douanes.* » et il ajoute : « *Cette situation est critique... Cette organisation fonctionne dans des conditions assez fâcheuses et onéreuses pour le Trésor.* » Il rappelle également qu'en fin d'année le boni annuel, constitué par les excédents de gestion du casernement, est automatiquement versé à la Caisse des Dépôts<sup>171</sup>, abondant le boni général, placé sous forme de rentes à 3% d'intérêt, alors que « *Les seules dépenses qui peuvent être imputées sur les disponibilités du boni général doivent concerner les immeubles affectés au casernement appartenant ou à appartenir à la Masse. Les versements et les retraits de fonds, les achats et les ventes de rentes doivent être autorisés par le ministre* » selon l'article 25 du règlement de 1908. Cette procédure, lourde et trop formaliste, doit être allégée.

Jusqu'en 1910 la masse percevait chaque année 101.000 f, montant du remboursement du terrain de la Belle de Mai à Marseille. Cet apport temporaire disparaissant, le déficit va s'aggraver. Par ailleurs, il faut absolument mettre fin aux retards de paiement qui donnent lieu à des réclamations des fournisseurs et mettent la Masse en difficulté lorsqu'il s'agit de souscrire des abonnements avec les médecins et les pharmaciens. Ces praticiens sont de plus en plus réticents et on peut s'attendre à ce qu'ils soient de plus en plus exigeants au détriment de la Masse.

Le Directeur général des douanes a signalé ce qu'il considère comme une anomalie : jusqu'en 1911 on a fait face au déficit des dépenses courantes grâce à des sommes provenant de la vente de biens appartenant à la Masse avant 1908. Ces sommes auraient du être versées au boni général. Or le produit des ventes s'élève au total à 595.711 f., somme un peu supérieure au montant des déficits cumulés des années 1908 à 1912 : 525.000 f. Le véritable déficit de la Masse est donc beaucoup plus important qu'on ne le croit.

Le Directeur de la Comptabilité publique n'est pas d'accord avec son collègue des Douanes, et, s'appuyant sur l'article 23 du règlement de 1908, il note que tous les produits de recettes doivent passer par le fonds commun, y compris le produit des ventes. N'est versé au boni général en fin d'année que l'excédent, après paiement de toutes les dépenses courantes. Il n'y a en outre pas de raison d'établir une distinction entre les aliénations de biens avant ou après 1908. Il fait remarquer qu'en revanche « *il n'existe aucune solidarité entre les différentes gestions annuelles. Une fois versés au boni, les excédents annuels ne peuvent pas en sortir, même si l'année suivante est*

<sup>170</sup> Rapport n° 1622D du 11 mars 1913 - Plusieurs arguments et propositions contenus dans ce rapport seront repris par la commission de Lagarde, créée par un arrêté du 5 avril.

<sup>171</sup> Voir en annexe, à la fin de ce chapitre, une note sur les démêlés de la Douane avec la Caisse des Dépôts.

déficitaire, sauf pour les dépenses concernant les immeubles appartenant à la Masse » remarque qui rejoint celle de la DCAFO citée plus haut.

En pratique, on n'a donc pas envisagé que les comptes pouvaient être déficitaires. Il suffit d'ailleurs de se reporter aux propositions et aux prévisions, sans aucun doute trop optimistes, présentées en 1907 dans le rapport du directeur général Marcel Delanney et lors du débat à la chambre des députés<sup>172</sup>.

Si l'on a pu maintenir une situation apparemment normale pendant 4 ans c'est en usant d'artifices et d'expédients ou en profitant de hasards favorables comme la vente des biens évoquée par le directeur général des douanes. En 1912 la Douane n'a pas versé le boni annuel à la Caisse des Dépôts, le loyer de la caserne de Marseille a été payé très en retard, un excédent de crédit de 50.000f sur le chapitre de l'habillement a été affecté, sans aucune justification, à la Masse, alors qu'il s'agissait d'économie réalisées sur les marchés d'adjudication d'uniformes, et que le ministre, Joseph Caillaux, avait déjà précisé en 1908 qu'il n'était pas possible d'utiliser pour un service des crédits affectés à l'autre.

Autre source d'augmentation des dépenses, les médecins considérant que c'est maintenant l'Etat qui paye leurs honoraires et les médicaments, sont beaucoup plus généreux dans leurs prescriptions.

Si les dépenses ont tendance à augmenter, les ressources, elles, n'augmentent pas, bien au contraire : 105.000 f. de recettes en moins par an depuis 1910 (terrain de la Belle de mai) alors que les loyers dans les casernes devraient normalement être augmentés de 10 à 12%, comme l'a d'ailleurs proposé le Conseil supérieur de la Masse. Conséquence prévisible : il faudra obtenir une augmentation de la subvention budgétaire.

Pourquoi donc ne pas supprimer purement et simplement le compte des fonds de masse et incorporer au budget toutes les recettes et toutes les dépenses ? Le directeur général Delanney avait déjà fait cette proposition en 1907.

Les difficultés de mise en œuvre de cette « révolution », font cependant hésiter l'auteur du rapport : *« Cette mainmise de l'Etat sur les biens immobiliers et mobiliers de la Masse n'irait pas sans récrimination ; elle serait considérée par le personnel des brigades des douanes comme une véritable spoliation...[et] l'on aurait bien de la peine à justifier le maintien de la première mise de 100f...Les retenues de casernement seront moins facilement acceptées par les agents si elles constituent des recettes domaniales ; d'autre part si on les supprime, les douaniers non casernés demanderont des indemnités de logement. »*

Quant au service de santé, même si actuellement son financement par les fonds de masse n'est qu'une fiction, sa gratuité serait alors totalement garantie par l'Etat, ce qui inciterait d'autres fonctionnaires à revendiquer des avantages identiques. Et il ne peut être question de revenir à l'ancien système, la gratuité des soins étant considérée par les douaniers comme un acquis définitif.

La DCAFO se résigne donc à préconiser le maintien du versement annuelle d'une subvention qui, de toute évidence, sera en constante augmentation. Toutefois la révision du règlement de 1908 est considérée comme indispensable :

- le compte annuel devra être établi de manière à faire disparaître les anomalies signalées ; il sera soumis à l'approbation du ministre ;
- l'article 25 devrait être modifié ;
- la masse devra payer des loyers à l'Etat pour les casernes dont elle n'est pas propriétaire, comme l'Etat lui verse des loyers pour les locaux administratifs installés dans les casernes de la masse (bureaux et logements des receveurs notamment.)

---

<sup>172</sup> Voir le chapitre 5 et l'annexe A10. La plupart de ces suggestions seront réexaminées, et certaines reprises à son compte par la commission de Lagarde en 1913.

- on fixera une limite annuelle pour certaines dépenses : entretien et achats de matériels ; un compte de droits constatés sera établi.

Au mois de septembre 1912, la CP demande au ministre l'autorisation de régler les dépenses de la masse par avances à régulariser pour éviter les réclamations. Le directeur de la CP donne quelques chiffres qui parlent d'eux-mêmes : les recettes de la masse au 31 août étaient de 810.168 f alors que les dépenses s'élèvent à 932.557 f et que 98.000 f de dépenses vont devoir être payées sous peu. Le déficit est donc d'ores et déjà de plus de 210.000 f et ne sera comblé qu'en partie grâce à un avoir de 176.218 f (probablement un excédent de la gestion de l'année 1912.)

La lecture de ces différents documents fait clairement apparaître que la réforme de 1908 a déçu tout le monde sauf les douaniers, les bénéficiaires à l'usage desquels elle avait d'ailleurs été conçue. Souvenons-nous en effet qu'en 1908 le souci principal du directeur général Marcel Delanney était d'augmenter les traitements des douaniers sans que cela apparaisse dans le budget de l'Etat, de manière à éviter les revendications de fonctionnaires des autres administrations. En faisant prendre en charge la fourniture des uniformes par le budget, on aboutissait indirectement à augmenter les salaires puisque les retenues correspondantes étaient supprimées. Mais pour accroître encore cette augmentation on a cru bon et possible de supprimer aussi les retenues du service de santé, en estimant que les excédents de gestion de la masse de casernement suffiraient pour faire face aux dépenses. Les calculs étaient sans aucun doute trop optimistes. De plus, le système du boni général, presque intouchable, conduit à une thésaurisation systématique sans tenir compte des besoins de financement réels. En outre, le boni annuel, qui sert à augmenter le boni général, est calculé sans tenir compte des dépenses des derniers mois de l'année précédente, non encore soldées, qui sont, tout à fait régulièrement, présentées au paiement dans les premiers mois de l'année suivante.

Le service de santé sera à partir de cette époque, le talon d'Achille de la Masse. La création de la Sécurité Sociale en 1946, apportera une solution définitive à ce problème. Mais entre-temps, pendant près de 40 ans, la gestion de ce service donnera lieu à de nombreuses décisions limitant ou supprimant les remboursements, avec le souci permanent de diminuer les dépenses.

## **Annexes**

### ***Le service de santé n'existait pas que dans la douane.***

La gratuité du service de santé et la suppression des retenues avaient pour objectif d'augmenter indirectement les traitements des douaniers sans avoir à demander d'augmentation de crédits et sans risquer de revendications des autres corps de fonctionnaires.

L'administration a mis l'accent à plusieurs reprises sur l'avantage important que constituait la gratuité des soins médicaux et la générosité dont avait fait preuve l'Etat envers les douaniers. On pourrait donc penser que les douaniers bénéficiaient d'un système tout à fait exceptionnel et unique. Il n'en était rien !

Dans plusieurs services de l'Etat, la gratuité des soins médicaux et la prise en charge des dépenses par le budget étaient devenus progressivement la règle dans la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle.

Une note de synthèse de la Direction générale des Douanes, adressée au mois de mars 1916 à la Direction du Contrôle des Administrations financières et de l'Ordonnancement, probablement pour servir de base de réflexion à la commission chargée de réformer la Masse, résume la situation existant dans plusieurs services de l'Etat.

Les systèmes en vigueur n'étaient nulle part aussi favorables aux agents que dans la Douane puisque, sauf dans l'administration pénitentiaire, seuls les agents eux-mêmes avaient droit à la gratuité des

soins à l'exclusion de leurs familles. Dans certaines administrations des secours sont accordés pour les accouchements. Les retenues ne sont appliquées dans aucun service, et si aucune « *idée de mutualité* » n'existe nulle part, aux Manufactures des tabacs des « *mutuelles sont encouragées par des allocations pécuniaires.* »

Il existe partout des médecins et des pharmaciens agréés par l'administration mais ils sont principalement chargés de « *porter les premiers secours aux agents qui tombent malades ou se blessent en cours de travail* » [car ...] « *c'est plus spécialement dans l'intérêt de l'Etat que le service de santé a été organisé.* »

Et le rédacteur conclut : « *... il n'apparaît pas que le service de santé de la Masse puisse rien emprunter de réellement intéressant à ce qui existe dans les autres administrations...* »

C'est en fait une médecine du travail qui avait été mise en place, parfois depuis fort longtemps, comme on peut s'en rendre compte à la lecture de l'*Instruction sur le Service de Manufactures Impériales des Tabacs*, du 9 août 1862 dont voici quelques extraits :

« *art . 74 - Obligation du médecin : le médecin se rend tous les jours à la manufacture pour donner des consultations. Ces consultations ont lieu à une heure déterminée, fixée par le directeur, qui, à cet égard, tient compte des convenances personnelles du médecin.*

*art. 79 : le médecin doit formuler ses observations [dans un rapport de fin d'année] sur les causes probables des maladies... Il devra rechercher notamment si les conditions de salubrité des ateliers sont satisfaisantes et s'il y a lieu, il devra proposer des modifications propres à améliorer les conditions hygiéniques des ouvriers...comparer les maladies dont les ouvriers ont été atteints avec les maladies qui ont régné dans la localité pendant la même période, à l'effet de discerner si les manipulations du tabac peuvent exercer une certaine action sur la santé. »*

### ***Les démêlés de la Douane avec la Caisse des Dépôts et Consignations...***

Les soucis financiers de la Masse ont parfois été aggravés par des négligences dont l'administration n'a jamais été avare, ou par des ukases qui font parfois songer à des règlements de compte ou à de petites vengeance.

Le 30 septembre 1909 le directeur général des douanes répond à une note du Sous-secrétariat d'Etat aux finances qui lui demande pourquoi le boni n'a pas été immédiatement transformé en rentes d'Etat.

Déposé à la Caisse des Dépôts et Consignation, le boni devait être investi en rentes d'Etat rapportant 3% par an en application de l'instruction du 5 août 1908 faisant suite à l'article 10 de la loi de finances du 16 juillet 1908, qui rend les fonds du boni général de la Masse des douanes productifs d'intérêt.

Le receveur principal des douanes de Paris avait été chargé de centraliser tous les bonis annuels des différentes directions et de les verser à la CDC.

La direction générale s'aperçoit un an plus tard que ces fonds, 885.000 francs, versés le 15 février 1909, n'ont pas été transformés en rente et que par conséquent la Masse a perdu une somme de plusieurs milliers de francs.

Le receveur, « *avait pris soin de spécifier que les fonds devaient servir à l'achat immédiat de titres de rentes* » mais il aurait dû s'assurer que l'opération avait été correctement effectuée reconnaît le directeur général qui fait remarquer : « *je ne puis toutefois m'empêcher de constater que la CDC ne semble pas avoir prêté à mon administration le concours qu'elle pouvait en attendre* » en prétendant,

après coup, que les instructions n'étaient pas claires alors qu'il suffisait d'appliquer tout simplement l'article 16 de la loi de finances car « *Cet Etablissement ne pouvait ignorer que c'était en vue de cette utilisation du boni général qu'était intervenue la loi du 16 août 1908...* »

*...Et avec la Direction du Contrôle des Administrations Financières.*

Dans la même note le directeur général s'élève contre une décision que vient de prendre la direction du contrôle des administrations financières, qui à la suite de la vente pour 92.195 f, d'un terrain appartenant à la Masse à Boulogne, prétend que celle-ci ne peut récupérer qu'une partie du montant de cette vente égale à la valeur d'achat de ce terrain soit 49.929 f. Le directeur général fait remarquer que cette décision est injuste à bien des égards et demande si l'Etat aurait remboursé la différence à la Masse dans l'hypothèse où le terrain aurait été vendu moins cher qu'il n'avait été acheté.

## **7 - Les commissions chargées de proposer une réforme de la Masse - 1913 - 1934**

Plusieurs commissions seront chargées de proposer des réformes de la Masse : la première en 1913 et la dernière en 1934. Les études qu'elles mèneront et les propositions qu'elles formuleront seront très proches les unes des autres. Et les améliorations qui en résulteront à peu près nulles. Le service de santé restera le point faible de la Masse sans que l'administration ne parvienne à sauter le pas en autorisant la création d'une grande mutuelle, dotée d'une subvention budgétaire, gérée par le personnel sous le contrôle de l'Etat.

### **A - La commission de 1913**

La première commission instituée après la réforme de 1908 <sup>173</sup>, sous la présidence de l'inspecteur général des finances Denis de Lagarde, avait pour mission de : « *rechercher les moyens de parer aux insuffisances de ressources de la Masse des Douanes .* » Elle remettra son rapport au mois d'octobre 1913

*1-Bilan du fonctionnement de la Masse depuis la réforme de 1908* : La commission rappelle quelques unes des règles fondamentales suivant lesquelles fonctionnait la Masse avant 1908 : la masse commune et la masse individuelle, alimentées par des retenues de 1,1/2 à 2% pour le service de santé et de 6% pour le casernement ; des secours et différentes aides et subventions alloués à certains agents en utilisant les fonds du boni qui servaient par ailleurs à constituer une réserve de trésorerie. L'administration exerçait un droit souverain pour la gestion.

Depuis 1908, la masse individuelle (les uniformes) et les retenues du service de santé ont été supprimées. Le casernement demeure en l'état et les douaniers bénéficient maintenant de soins entièrement gratuits. Des restrictions ont été apportées à l'emploi du boni qui est placé en obligations d'Etat rapportant 3% l'an. Une subvention budgétaire est allouée chaque année à la Masse.

Des prévisions recettes/dépenses avaient été établies en 1907, mais elles se sont révélées inexactes. La Masse est constamment en déficit depuis 4 ans. Deux artifices comptables ont permis de combler ce déficit : l'ajournement du paiement du loyer de la caserne de Marseille et l'attribution à la Masse d'un reliquat de crédit d'habillement non utilisé.

*2-La subvention budgétaire* : En 1913 il manque 150.000 f. 110.000 f de subvention devrait suffire si l'on pouvait utiliser les fonds du boni annuel, mais il est déjà largement mis à contribution pour régler d'autres dépenses diverses et l'on ne peut pas puiser dans le boni général puisque cela exigerait que l'on vende des rentes.

En 1914 on prévoit 386.700 f d'excédent de recettes, alors que les dépenses du service de santé sont évaluées à 540.000 f. Le déficit sera donc de 154.000 f.

*3- Le règlement de 1908 doit être réformé* : De 1908 à 1912 le service de santé n'a pu fonctionner que grâce aux fonds provenant de la vente de biens immobiliers et mobiliers acquis avec les deniers de la Masse avant 1908. On peut se demander si cela est bien normal. En cas d'excédent des recettes sur les dépenses, la Masse devrait logiquement reverser au budget une partie de la subvention correspondant à cet excédent. Mais cela est impossible puisque chaque année au 31 décembre on vide la caisse de la Masse pour verser l'excédent de recettes à la Caisse des Dépôts, alors que dès le lendemain des dépenses de l'année qui vient de se terminer doivent être réglées : loyers, médecins, pharmaciens etc... En 1912, par exemple, le boni était de 176.200 f et les dépenses reportées de

<sup>173</sup> Arrêté ministériel du 5 avril 1913

194.700. Et il en est ainsi depuis 1908. La nécessité d'instituer un compte de droits constatés et un état de prévisions des recettes et dépenses paraît donc indispensable.

4- *L'emploi du boni général* : l'article 25 du règlement de 1908, qui interdit d'utiliser des réserves pour d'autres usages que l'amélioration au l'achat d'immeubles, doit être modifié.

5- *Le régime des immeubles de la Masse* : la Masse ne paie pas de loyer pour les immeubles domaniaux qu'elle occupe et l'administration assure les dépenses de gros œuvre pour l'entretien de tous les immeubles. Seules les réparations locatives sont à la charge de la Masse. Les loyers normalement dus peuvent être évalués à 30.000f alors que le montant des travaux a été de 60.000 f .

6- *Rappel de l'évolution de la Masse au cours du 19<sup>e</sup> siècle* : tout au long du 19<sup>e</sup> siècle, la gestion de la masse s'est faite à l'aide de comptes spéciaux, distincts des comptes budgétaires, sans aucun contrôle du Parlement. Certaines règles édictées en 1822 n'ont pas été respectées et, si l'administration est de plus en plus intervenue dans cette gestion, à la suite des remarques de la Cour des Comptes, la comptabilité est toujours restée occulte. A compter de 1838 la Masse a bénéficié de revenus importants : loyers des casernes, remises des fournisseurs, excédents du service de santé notamment. Un boni important s'est constitué que l'administration a géré souverainement pour acheter ou faire construire de nombreuses casernes. Ce faisant on a créé une espèce de caisse foncière, ce qui n'était pas prévu à l'origine. Les fonds de la masse ne pouvaient être considérés comme des deniers publics, mais la masse, sans personnalité civile, ne pouvait intervenir directement.

7- *L'actif immobilier de la Masse* : la Masse n'est plus une institution privée, elle ne peut fonctionner qu'avec l'aide de l'Etat. Il faut en tirer les conséquences. Se pose la question de l'attribution de l'actif immobilier dont la valeur totale peut être évaluée à 5.874.000 f.

8- *La propriété des immeubles de la Masse* : dès 1846, une circulaire, considérant que la Masse était « inhabile » prévoyait que les titres de propriétés des immeubles devaient être déposés aux Domaines.

9- *La personnalité civile et le droit de propriété* : même considérée comme un être collectif, la Masse n'a jamais été dotée de la personnalité civile. Ses biens se trouvent donc sans maître selon le code civil (art.539 à 713) ; cette incapacité a d'ailleurs été reconnue dès 1885 par le rapport Héraut. Quant au boni, les douaniers n'ont aucun droit dessus puisqu'il est constitué par les sommes que la Masse devrait utiliser pour faire face à des dépenses qui sont prises en charge par l'Etat.

10- *La caserne de Marseille* : contrairement à ce qu'avait décidé la commission d'affectation des biens de l'Etat, et après un débat au Sénat, la Masse a été indemnisée pour le terrain qui avait été acquis avec ses fonds propres et sur lequel l'Etat a construit une caserne, sur crédits budgétaires. Pour la première fois, et avec l'approbation du Parlement, l'Etat a traité directement avec la Masse. Du même coup, on a reconnu l'existence du patrimoine mobilier et immobilier de la Masse. La situation n'en est pas moins complexe. Si la Masse est devenue de fait une entité, un être collectif distinct de l'Etat, elle dispose de droits qu'elle n'a pas la capacité juridique d'exercer.

Des constatations qui viennent d'être énumérées, la commission tire les conclusions suivantes :

1- Deux régimes en conflit sont en présence : un de droit et un de fait. L'avis du conseil d'Etat est donc souhaitable.

2- Trois solutions sont envisagées :

- Revenir à l'ancienne organisation, mais il faudra alors rétablir les retenues de santé ce qui serait très mal accepté.
- Maintenir le régime actuel avec la perspective d'un accroissement du concours de l'Etat.
- Supprimer le fonds commun et parvenir à une situation conforme à notre législation.

C'est cette troisième solution que la commission préconise d'adopter. Elle donne en sa faveur les arguments suivants :

- les biens de la Masse appartiennent à tous les douaniers présents, passé et à venir. C'est une propriété grevée d'un droit d'usage, mais les agents ne seraient pas spoliés si, en acquérant la libre disposition de ces biens, l'Etat continuait à assurer aux agents des avantages au moins égaux, sinon supérieurs, à ceux dont ils bénéficient actuellement. On mettrait ainsi fin à une anomalie. L'Etat encaisserait les loyers, 146.700 f par an, et le boni déposé à la CDC, 885.500 f. Il deviendrait propriétaire des biens immobiliers et mobiliers dont la valeur est supérieure à plus de 5 millions de francs.

La commission prévoit des objections et y répond par avance :

- a)-le personnel considérera qu'il a été spolié : la Masse ne peut plus faire face à toutes ses dépenses et nombre d'entre elles n'ont jamais été payées sur les fonds de Masse ;
- b)-les retenues ne seront plus acceptées : pour le casernement il s'agit en fait d'un loyer ;
- c)-la première mise de 100 f ne serait plus justifiée : il faut la considérer comme un contribution au service de santé qui ne peut pas être entièrement gratuit ;
- d)-l'Etat serait perdant : ses charges seraient les mêmes qu'actuellement : il bénéficierait d'une rentrée exceptionnelle de fonds avec le boni et il pourrait récupérer le montant des ventes des casernes.

*Conclusion générale* : la Masse est devenue une institution peu défendable qu'il convient de faire disparaître en régularisant sa situation.

### ***B - Les suites du rapport de la commission de Lagarde***

Le rapport, remis au ministre à la fin de l'année 1913, ne sera guère suivi d'effet. Le ministre des Finances, Alexandre Ribot, classera l'affaire en 1915. Il est vrai qu'à cette époque on avait d'autres chats à fouetter !

Ce rapport donna cependant lieu, dans le courant des mois de juin, juillet et août 1914, à un échange de correspondances entre le directeur général des domaines et le directeur du contrôle des administrations financières. Ces deux administrations avaient des points de vue très différents sur les suites à donner aux propositions de la commission. Dans les deux services on ne semble pas avoir été convaincu par les arguments et les raisonnements présentés dans le rapport. Et ce sont toujours les mêmes questions qui se posent au sujet de la propriété et du transfert des biens de la Masse. La direction générale des douanes est apparemment restée en dehors de la controverse.

*L'échange de lettres entre deux directions du ministère des finances.*

*Première lettre* du directeur du contrôle des administrations financières (DCAF) au directeur de l'enregistrement, des domaines et du timbre (DEDT) le 25 juin 1914.

Le DCAF conteste le bien fondé de la proposition de Denis de Lagarde car, à son avis, les biens de la masse ne sont pas des biens sans maître.

Il n'est favorable ni à l'attribution de la personnalité civile à la Masse, ni au rachat de ses biens, et suggère un système bizarre qui permettrait à l'État de prendre possession de ces biens à l'issue d'une période de 19 ans. Il s'agit de racheter ces biens grâce à des annuités de 225.000 f, ce qui s'apparenterait à la solution adoptée quelques années auparavant pour le rachat du terrain de la caserne de la Belle de Mai à Marseille.

L'État ferait des avances de fonds à la Masse pour lui permettre de combler le déficit annuel de ses dépenses. Ces avances seraient en quelque sorte gagées sur la valeur des biens de la masse. Et lorsque le montant de ces avances atteindrait la valeur totale de ces biens, la Masse se trouverait donc de fait entièrement dépossédée, *"la condition juridique des biens ne se posant plus, la suppression du service sera dès lors devenue possible."*

*Deuxième lettre* : réponse de DEDT le 3 juillet 1914:

Le DEDT fait remarquer que l'opération serait en fait une vente. Or cette option a été écartée par la commission de Lagarde. Qui donnera son accord pour la vente ? L'État ? Mais il serait alors juge et partie et se trouverait dans la même situation qu'un tuteur auquel il est précisément interdit d'acheter les biens de son pupille en application de l'article 450 du Code Civil, alors que pour la Belle de Mai on remboursait une avance que la Masse avait faite en payant le terrain sur ses ressources propres. Il serait plus claire et plus honnête de transférer immédiatement les biens de la Masse à l'État. La dation en paiement proposée par le DCAF soulèverait autant de critiques, et contraindrait l'Administration à de *"multiples écritures complètement superflues"*. Mieux vaudrait donc faire adopter très vite une disposition législative.

*Note* de la Direction Générale des Domaines et du Timbre à la Direction du Contrôle des Administrations Financières le 3 juillet 1914:

*"Il convient de tenir compte de l'existence d'un être collectif formé par le groupement d'intérêts communs aux employés des Douanes. Cet être collectif, quoique dépourvu de personnalité civile, n'en est pas moins propriétaire des biens de la Masse, sous couvert de l'État.... Le droit de propriété doit être reconnu à la collectivité des agents, même sur les biens dont les subventions ou les avantages indirects consentis par l'État auraient contribué à payer le prix. Le contester ce serait vouloir rétracter les libéralités faites par l'Administration"*

Réponse du 27 juillet 1914 à la note ci-dessus :

*"...On se trouve en présence, d'un côté d'une institution sans personnalité civile, et de l'autre, de l'État qui a imposé son contrôle et, par un acte d'autorité, s'est emparé de la gestion. Une situation aussi anormale paraît avoir échappée aux prévisions du législateur, et les règles inscrites dans le Code Civil ne saurait lui être applicables"*

*Troisième lettre* : réponse du DCAF le 27 juillet 1914:

Le transfert immédiat des biens de la Masse à l'État ne sera pas accepté par le personnel. Il faudra absolument les racheter. C'est pour y parvenir qu'a été proposé un système de rachat progressif, étalé dans le temps. Les biens deviendraient cependant au fur et à mesure la propriété de l'État et *"les mesures d'exécution [seraient] d'une simplicité extrême"*.

On ne peut d'ailleurs pas considérer la Masse comme la pupille de l'État, puisqu'il a pris son contrôle et s'est emparé de sa gestion par un acte d'autorité. Cette situation, tout à fait anormale, paraît avoir échappé au législateur et aucun article du code civil ne lui est applicable.

L'exemple de la Belle de Mai montre que l'État peut recouvrer sa liberté d'action en ce qui concerne les biens de la Masse moyennant paiement d'une somme correctement évaluée. Mais si le DEDT veut une loi, le DCAF se ralliera à son choix et lui laisse l'initiative de la préparation du texte qui pourrait être un simple article de la future loi de finances.

*Quatrième lettre* : réponse du DEDT le 31 août 1914 :

L'inscription de crédits au budget, pendant 19 ans, ne règle pas le problème du transfert de propriété qui restera entier. L'État ne peut pas plus s'attribuer les biens de la Masse qu'un gérant ne peut mettre la main sur le patrimoine dont la gestion lui a été confiée. Si l'on légifère, il faudra prévoir que l'État prend en charge tous les services assurés jusqu'alors par la Masse, ce qui constituera en somme *"une indemnité d'expropriation, la contrepartie de la dépossession imposée au personnel"*.

Suit le projet d'article de loi précédé d'un exposé des motifs

*"Dans l'administration des Douanes, les services de santé et le casernement sont assurés, en principe, au moyen des revenus de la "Masse des Douanes", fonds commun dont l'origine remonte au commencement du dernier siècle et qui a été constitué au moyen des cotisations des agents. Mais ce principe a cessé de correspondre à la réalité. Depuis un certain nombre d'années, les revenus de la Masse sont insuffisants pour faire face aux dépenses, et il est suppléé à cette insuffisance au moyen de subventions de l'État.*

*Cet état de chose offre de graves inconvénients. En effet, par suite du concours apporté par le Trésor, les opérations de la Masse intéressent les finances publiques tout en ne figurant pas dans le budget. Il en résulte une gestion occulte contraire aux règles de la comptabilité.*

*Le seul moyen de remédier à ces inconvénients est de supprimer la Masse et de comprendre dans le budget les opérations qui la concernent.*

*Cette mesure entraînera le rattachement au domaine de l'État des biens qui ont été acquis dans le passé au moyen des ressources de la Masse et qui comprennent :*

<i>1°- des objets mobiliers estimés :</i>	<i>430.000,00</i>
<i>2°- une inscription de rente 3% de 27.201f, valant, d'après le cours d'achat :</i>	<i>885.527,98</i>
<i>3°- cinquante-cinq casernes dont la valeur vénale est de :</i>	<i>4.558.700,00</i>
<i>TOTAL</i>	<i>5.874.227,98</i>

*Il n'entre d'ailleurs pas dans la pensée de l'administration de méconnaître le droit de propriété qui appartient, sur ces biens, à la collectivité des agents. Mais il importe d'une part, de mettre le droit en harmonie avec le fait, en considérant comme des recettes et des dépenses publiques des opérations qui ont réellement ce caractère, d'autre part de mettre fin à des errements incompatibles avec les règles de la comptabilité. Il est d'ailleurs entendu que les services de santé et de casernement continueront à être assurés comme par le passé. L'obligation d'y subvenir constituera la contrepartie de l'attribution des biens de la Masse à l'État. Il s'agit, en un mot, d'une sorte d'expropriation avec indemnité, motivée par des raisons de service et conforme à l'esprit de l'article 545 C.civ.(in fine).*

*Article à insérer dans le projet de loi de finances :*

**"A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1915, les biens dépendant de la Masse des Douanes sont rattachés au domaine de l'État."**

Ce projet ne fut jamais soumis au parlement. La guerre venait d'être déclarée.

### ***C - La commission de 1916***

Malgré la mise en sommeil des organes de gestion de la Masse à partir de 1915, une nouvelle commission, présidée par le sénateur de Selves, est chargée, en 1916, d'étudier les différentes questions relatives à sa gestion<sup>174</sup>.

Sa mise en place suscitera quelques passes d'armes au sein du ministère des finances. En effet, pour la première fois, le personnel demande à être représenté. Il obtiendra satisfaction : trois représentants de *l'Union Générale du service actif*<sup>175</sup> et de *l'Union Générale des Sous-Officiers des Douanes* sont autorisés à suivre les travaux de la commission. Ces représentants demandent à prendre connaissance du rapport de Lagarde. Le directeur du contrôle des administrations financières s'y oppose sous prétexte que « *l'on s'exposerait à l'avenir à ce que les fonctionnaires appelés à établir des rapports, ne le fassent plus avec la même liberté.* » Grâce à l'appui du directeur général des douanes, compte tenu que les rapports de ces associations avec la direction générale « *ont toujours été des plus corrects* » le personnel obtient à nouveau satisfaction. C'est le ministre Ribot lui-même qui rendra une décision en ces termes : « *Il n'est pas possible de refuser aux délégués du personnel admis à prendre part aux travaux de la commission, la communication des documents sur lesquels elle doit donner son avis. Cette communication ne doit pas être faite à l'association, mais aux agents qui la représentent* »<sup>176</sup>.

La commission tiendra sa première séance sous la présidence du ministre des finances lui-même qui rappellera l'histoire de la Masse, le rôle des agents dans sa création et les différentes phases qui ont marqué la prise en main par l'administration avant de lancer la discussion. Sur l'intervention du député Ceccaldi<sup>177</sup>, membre de la commission, le directeur général se déclare favorable à la création d'une association des agents qui prendrait en charge la gestion du service de santé, et à laquelle l'Etat verserait une subvention<sup>178</sup>.

La question de la situation juridique de la Masse est à nouveau évoquée. Prudemment, le directeur général émet le souhait que l'on interroge tout d'abord le Comité du contentieux du Ministère des Finances .

Deux membres de la commission sont chargés de procéder à des études préliminaires. Ils formuleront trois propositions basées sur un avis du Comité du Contentieux :

-<sup>1</sup>° *L'incorporation de tous les services de la Masse au budget*, l'Etat s'engageant à pourvoir à toutes les dépenses du service de santé et du casernement.

---

<sup>174</sup> Arrêté du 29 janvier 1916 qui donne la liste des membres de cette commission parmi lesquels deux députés.

<sup>175</sup> On trouve également l'appellation : *Union Générale des Douanes Actives*.

<sup>176</sup> Annotation de la main du ministre, en marge d'une note en date du 5 mai 1916, résumant les positions des différentes administrations du ministère.

<sup>177</sup> Ce parlementaire est fréquemment intervenu en faveur des douaniers. Il était en relation avec l'Union des douaniers du service actif, amicale qui à l'époque tenait lieu de syndicat, les fonctionnaires n'ayant pas le droit d'adhérer à une organisation syndicale.

<sup>178</sup> On ne voit pas très bien quelle amélioration cette association aurait pu apporter et il est probable que la fixation du montant annuelle de la subvention aurait été une source permanente de conflit et de contestation. L'administration se serait trouvée déchargée de la responsabilité d'assumer les décisions tendant à limiter les remboursements qui auraient été prises par les représentants du personnel, gérant la nouvelle association. Ceux-ci, de leur côté, auraient pu répondre aux protestations de leurs mandants que l'Administration, en refusant d'augmenter suffisamment le montant de la subvention, était responsable de la baisse des remboursements. Cela aurait pu être cependant la première étape vers la création d'une mutuelle ou d'une « mini Sécurité Sociale ».

-2° L'incorporation au budget du service de casernement et la remise du service de santé à une association formée par les agents et qui recevrait de l'Etat une subvention égale à celle qui est actuellement versée à la Masse.

-3° La remise à une association des immeubles de la Masse et du mobilier, la cession des baux, l'obligation de gérer le service de santé, en lui laissant la possibilité d'en modifier l'organisation sous condition de n'en refuser le bénéfice à aucun agent en activité.

Les deux premières propositions supposent résolue la classification juridique des biens de la Masse, la désignation incontestable de leur propriétaire et les modalités de leur transfert à l'Etat. Or l'on sait que ce problème a généré de nombreux avis contradictoires depuis le début du siècle<sup>179</sup>.

La deuxième proposition avait donné lieu au projet suivant : la dépense de santé étant en moyenne de 22 francs 72 par agent et par an, il suffirait d'attribuer à chaque douanier une indemnité équivalente, à charge pour chacun de choisir son médecin et son pharmacien.

On aperçoit immédiatement le défaut de ce système : une inégalité flagrante au détriment des agents chargés de famille et qui sont ceux qui ont le plus souvent besoin de faire appel aux médecins. Ce n'est pourtant pas exactement cela qui fit abandonner cette proposition. Certes les tâches administratives auraient été allégées mais on craignait :

1-que les jeunes agents ne mettent pas de côté les sommes non utilisées pour pouvoir faire face aux dépenses forcément plus importantes après leur mariage et pendant leurs vieux jours ;

2-que tous les agents économisent systématiquement sur les soins, d'où le risque de maladies plus fréquentes, entraînant un manque de moyens financiers et des demandes de secours plus importantes ;

3-que les médecins ne soient plus « dans la main » des chefs, et délivrent plus aisément des certificats de complaisance. Des médecins contrôleurs auraient été indispensables ce qui aurait entraîné un accroissement des dépenses.

La mutualisation du service de santé, la troisième proposition, paraît impossible car l'on craint qu'en permettant l'adhésion des douaniers à des mutuelles extérieures à leur administration, leur indépendance soit mise en danger en raison des liens de camaraderie et d'amitié qui se créent inévitablement entre les adhérents des mutuelles. Quant à créer des mutuelles de douaniers, l'éparpillement des 18700 agents, répartis en 1444 brigades dont seules 37 comptent plus de 50 agents, interdit pratiquement d'en envisager la création.

L'Union générale du service actif appelée à se prononcer sur la solution de son choix, réunit à son tour une commission qui rendra son rapport au mois d'octobre 1916. Elle rejette toutes les propositions ci-dessus, « écarte le projet de transfert de la totalité du service de la Masse au budget, transfert qu'elle juge susceptible d'aboutir à une extension du casernement contraire à l'intérêt des agents ;

-repousse l'institution d'un compte spécial pour chacun des services de santé et de casernement qui irait à l'encontre du principe mutualiste existant à l'origine de la Masse ;

-se montre enfin hostile à toute cession à la masse des biens immobiliers et mobiliers dont elle a l'usufruit, cette cession lui apparaissant, en raison des événements actuels, comme très onéreuse et pleine d'aléas. »

---

<sup>179</sup> Dès le mois de mars 1916, le directeur général avait fait « procéder à une enquête au sujet de la consistance et de la valeur des biens mobiliers et immobiliers composant le patrimoine de la Masse des Douanes » et le directeur général des Domaines avaient donné ordre aux services départementaux des domaines de fournir tous les renseignements en leur possession aux directeurs des douanes. La note de transmission de la direction générale des douanes précise que la fiche qui sera établie pour chaque immeuble « devra être constituée par une feuille de carton mesurant 0 m.15 de hauteur sur 0 m.20 de largeur. » Rien n'est laissé au hasard !

Reprenant certaines conclusions du rapport de Lagarde de 1913, l'Union propose que l'on maintienne l'autonomie de la Masse en améliorant son régime intérieur. Pour cela l'Union demande que les délégués du personnel dans les conseils de Masse soient élus tous les deux ans, et que leur nombre soit égal à celui des représentants désignés par l'administration. Ce qui n'apporte aucune solution aux difficultés de gestion et permet aux représentants du personnel de ne pas prendre de responsabilité alors que les réformes sont indispensables.

On en restera là. Aucune décision ne sera prise. L'administration et le pays tout entier avaient d'autres préoccupations plus importantes. Le moment n'était sûrement pas bien choisi comme le fait remarquer dans le numéro 21 des *Annales des Douanes*, l'éditorialiste rendant compte des travaux de la commission de Selves: « *Ce n'est pas sans quelque surprise que l'on constate les efforts faits dans ces derniers mois pour élaborer une réforme qui ne touche que de loin aux intérêts immédiats de l'heure présente.* »

#### ***D - La commission de 1925***

L'arlésienne ! La Cour des Comptes ayant formulé « *des observations sur la situation mal définie dans laquelle se trouvait la Masse* » et sur proposition du directeur général des douanes, le ministre prescrit la création d'une nouvelle commission. Le 2 mars 1925 les noms des agents désignés sont communiqués au ministre qui fait savoir que la commission ne se réunira pas « *avant nouvel ordre* » ordre qui ne vint jamais.

#### ***E -La commission de 1934***

Sa création<sup>180</sup> sera provoquée par les critiques et les propositions formulées par le sénateur Mauger<sup>181</sup>.

La composition de cette commission de dix membres, dont trois représentants du personnel, un pour chaque syndicat, donna lieu à une protestation véhémement du Syndicat des agents du service actif des douanes de France et des colonies. Cette organisation protesta contre la représentation, excessive à ses yeux, dont bénéficiait un syndicat, peu représentatif, le Syndicat des Sous-Officiers. « *Sur 2612 sous-officiers qui ont voté (pour le Conseil Supérieur de la Masse la même année au mois de mars) 2285 ont donné leur voix aux candidats de notre organisation...nous sommes surpris de constater que, malgré l'évidence, l'Administration entend continuer de considérer le Syndicat dit des Sous-Officiers comme pouvant prétendre représenter l'élément gradé des agents des brigades* » écrit le secrétaire général du Syndicat National qui termine en informant le Directeur général que son organisation ne participera aux travaux de la commission « *qu'autant que la représentation du personnel sera assurée d'une façon régulière, c'est à dire par le premier élu des délégués de chacune des trois catégories (de personnel des brigades) au Conseil Supérieur de la Masse.* »

La menace ne sera pas suivie d'effet.

Le syndicat des sous-officiers semble avoir été bien en cour en raison de la «*déférence et de la correction dont il faisait preuve dans ses relations avec l'administration.* »

Le Syndicat National avait fait intervenir, en vain, un député des Bouches du Rhône, M.Albertin.

Le directeur général Chaudun fera remarquer que s'il n'a pas été donné suite plus rapidement aux observations de la Cour des Comptes auxquelles M.Mauger fait référence, ce retard n'est pas imputable à son administration puisque la commission de 1925 ne s'est jamais réunie

---

<sup>180</sup> Arrêté du Ministre des Finances, Germain Martin, en date du 24 juillet 1934. La commission tiendra sa première séance le 24 novembre.

<sup>181</sup> Rapport du 9 mars 1934, présenté en exposé des motifs d'un projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice 1915, soit 19 ans après la clôture de l'exercice !

Le sénateur Mauger estime que le patrimoine de la Masse doit être incorporé au domaine de l'État. Il sait que la liquidation de ces biens présente, dans son principe, des inconvénients importants, mais il s'appuie sur un raisonnement en apparence irréprochable : la Masse des douanes est un véritable service de l'État créé et organisé uniquement par des arrêtés ministériels et des circulaires de la direction générale des douanes qui, en l'absence de dispositions législatives, ne pouvaient lui conférer ni la personnalité civile, ni l'autonomie financière. Le Parlement a admis implicitement l'existence de la Masse sans prendre aucune disposition législative la dotant d'une existence légale. En conséquence, et si l'on considère que la Masse n'a jamais été dotée de la personnalité civile elle est donc incapable d'avoir un patrimoine. Elle ne possède en réalité aucun actif immobilier puisque les immeubles acquis, sur ses fonds, pour le service du casernement, ont toujours été immatriculés au nom de l'État<sup>182</sup>.

La commission que préside M. Mauger propose « *le rattachement des recettes et des dépenses de la masse des douanes au budget général et d'incorporer son patrimoine à celui de l'Etat.* »

Le directeur général des douanes Pierre Chaudun répond dans un rapport préparatoire aux travaux de la commission présidée par M. Poisson, inspecteur des finances: "*Il ne paraît pas téméraire d'avancer que si, jusqu'à présent, aucune décision définitive n'a été prise... c'est sans doute en raison des difficultés de toute nature que soulève cette question.*" Et il rappelle la décision concernant la caserne de la Belle de Mai à l'occasion de laquelle "*Le Parlement a reconnu aux agents un droit de propriété collective qui ne pourrait leur être enlevé sans une juste compensation.*" Monsieur Chaudun conclue en marquant son opposition à l'incorporation de la Masse dans le budget général ; en revanche il serait très partisan d'un renforcement du contrôle de sa gestion.

La commission reprend l'examen de la situation juridique de la Masse : c'est un entité administrative, un être collectif dont les biens sont indivisibles et dont le statut est propice aux conflits. Si l'Etat s'approprie ces biens en assurant au personnel les mêmes avantages que la Masse leur assure actuellement, on pourrait considérer qu'il n'y aurait pas spoliation ; toutefois cette opération n'est pas aussi simple. La Masse possède aussi des titres déposés à son nom à la Caisse des Dépôts. L'Etat a reconnu sa personnalité en lui remboursant le prix d'acquisition du terrain de la Belle de Mai. Le Parlement lui a reconnu à cette occasion « *un droit de propriété collective qui ne pourrait lui être enlevé sans une juste compensation* » ce qui détruit l'argumentation du Sénateur Mauger.

En outre, comme les gendarmes et les gardes mobiles, les douaniers pourront demander la gratuité totale du logement et l'on risque aussi que d'autres fonctionnaires demandent à bénéficier des mêmes avantages. Enfin la participation des agents à la gestion de la Masse assure une modération des dépenses et une gestion concertée.

Ce dernier argument ne manque pas de sel quand on se souvient des oppositions qui ont persisté pendant longtemps contre la participation de représentants du personnel aux organes de gestion de la Masse.

La commission énonce les principes fondamentaux sur lesquels doivent s'appuyer ses propositions :

---

<sup>182</sup> Le rapport Mauger se termine par la proposition d'introduire dans la loi les deux articles additionnels suivants :  
« Art.17 – La rente possédée par la masse commune des douanes est annulée au profit de l'Etat. Le surplus de l'actif de la masse commune des douanes sera versé au Trésor public.

Art.18 – A partir du 1<sup>o</sup> janvier 1935, les droits et produits précédemment versés à la masse commune des douanes seront perçus au profit du Trésor public.

A partir de la même époque, les dépenses d'administration de la Masse commune des douanes seront comprises dans le budget du Ministère des Finances. » Curieusement le sort des biens immobiliers n'est pas évoqué, monsieur Mauger considérant qu'il est réglé de fait. La commission de Lagarde avait considéré qu'il s'agissait de biens sans maître (article 539 et 713 C.civ.) dont l'incorporation aux domaines de l'Etat était légalement possible.

- maintenir les avantages actuels ;
- conserver les ressources de toutes natures ;
- ne pas augmenter les dépenses sauf à trouver de nouvelles ressources ;
- ne pas déposséder la Masse des immeubles qui lui appartiennent.

Trois propositions sont présentées :

1 – Créer un établissement public national qui prendrait la Masse en charge :

*« La loi qui réaliserait cette mesure devrait disposer que le budget autonome de l'Établissement comporterait entre autres recettes le produit des ventes et locations d'immeubles et objets mobiliers appartenant ce jour à la Masse.*

*Aucune difficulté n'est à prévoir en ce qui concerne l'aliénation des immeubles et des objets mobiliers appartenant à la Masse dont le produit doit être versé au budget autonome après déduction des frais de vente. Par contre toute affectation au nouvel organisme d'immeubles appartenant à l'Etat devrait donner lieu à versement au profit du budget général d'une indemnité prélevée sur les disponibilités du budget autonome. D'autre part l'administration des domaines réaliserait la location des immeubles suivant les règles ordinaires de la législation.*

*Il est apparu que l'adoption de la mesure dont il s'agit, tout en risquant d'affecter les ressources actuelles de l'institution, ne guérirait pas le déséquilibre institutionnel du budget de la masse qui devrait désormais supporter toutes les dépenses d'entretien de ses immeubles, à moins que ne fut consacré à l'avenir le principe d'une subvention budgétaire égale au déficit annuel probable. Par ailleurs la réalisation de la mesure ne manquerait pas de soulever des difficultés dans la discrimination à faire entre les biens appartenant en propre à la Masse et ceux dépendant du domaine de l'Etat.*

*En conséquence la commission n'a pas cru devoir retenir le principe de la proposition dont il s'agit, qui, au demeurant, ne permettrait pas l'exercice du contrôle parlementaire." <sup>183</sup>*

2 –Créer une société de secours mutuel à laquelle seraient transférés les biens de la Masse et qui serait chargée de la gérer : rejeté pour les mêmes raisons.

3 – Créer un compte spécial dédié uniquement à la gestion de la Masse, une suggestion de la CP. Ce compte devra être créé par une loi <sup>184</sup>. On assurera ainsi le contrôle du Parlement et de la Cour des Comptes, en maintenant l'équilibre financier tout en sauvegardant les intérêts des agents.

La commission approuvera à l'unanimité, y compris les trois représentants du personnel, le choix de la troisième solution. Tous ses membres ont du avoir l'impression d'être enfin parvenu à résoudre la

<sup>183</sup> Le statut juridique de la masse sera définitivement réglé en 1997 par sa transformation en EPN, Etablissement Public National.

<sup>184</sup> Texte du projet de loi joint au rapport de la commission Poisson:

Projet de loi portant création d'un compte spécial pour le service de la Masse des Brigades des Douanes

Article 1 - Il est ouvert, dans les écritures du Trésor, un compte spécial intitulé « Service de la Masse des Brigades des Douanes » dont la gestion est assurée par le Ministre des Finances (Direction Générale des Douanes.)

Article 2- Au crédit de ce compte sera porté l'ensemble des ressources actuellement dévolues à la Masse des Brigades des Douanes et provenant, notamment, des titres de rentes et des immeubles appartenant à cette Masse.

Article 3 - Au débit de ce compte seront imputés les paiements effectués pour assurer le fonctionnement du service de santé et du service de casernement des brigades des Douanes.

Article 4 - Le Ministre des Finances procédera, pour le service du compte spécial, à l'engagement des dépenses, à la liquidation des droits des créanciers et la délivrance des ordres de paiement. L'engagement des dépenses sera soumis au contrôle institué par la loi du 10 août 1922.

Article 5 - Un tableau détaillé des opérations relatives au compte spécial effectuées du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de chaque année sera inséré dans le compte général de l'administration des Finances. En outre, le ministre des Finances présentera, par chapitre, pour les opérations faites au titre du compte spécial, un compte d'emploi annuel qui sera annexé au projet de budget de son Département .

Article 6 - Les conditions d'application de cette loi seront fixées par arrêté du Ministre des Finances.

quadrature du cercle. Il n'en fut rien un fois de plus. La loi sera présentée par le gouvernement au mois de mars 1935 mais ne sera jamais votée.

\*\*\*\*\*

On connaît la réflexion d'un célèbre homme politique français au sujet des commissions, meilleur moyen connu pour enterrer une question épineuse. En ce qui concerne la Masse, le problème n'a jamais été enterré, mais il n'a jamais non plus été réglé par aucune commission.

Les seules décisions importantes et efficaces, en faveur des agents, ou en leur défaveur mais indispensables pour diminuer les dépenses, ont été prises par l'administration avec, le plus souvent, l'accord de tous les membres du Conseil supérieur de la Masse. La participation des représentants du personnel a donc été plutôt fructueuse et les craintes des opposants à ce système de gestion se sont révélées peu fondées.

Certes ces représentants ont eu parfois des attitudes démagogiques et ils n'ont sûrement pas avalisé de gaïté de cœur les décisions qui, à maintes reprises, ont réduit les avantages du service de santé, mais ils ont su souvent prendre leurs responsabilités pour éviter une faillite totale.

## 8 - La gestion de la Masse – 1908 /1946

### A - L'organisation et le fonctionnement

Les nouvelles règles applicables sont détaillées dans les deux derniers chapitres de l'arrêté de 1908<sup>185</sup>. Les ressources de la Masse sont énumérées : retenues, ventes et revenus des biens, versement de 100 francs par chaque agent débutant, et subvention de l'Etat, le tout constituant le « *Fonds commun de la Masse* .» L'excédent des recettes sur les dépenses annuelles constitue le « *Boni annuel* » qui, totalisé avec les bonis des années précédentes, forme le « *Boni général* » utilisable uniquement pour les dépenses concernant les immeubles appartenant à la Masse.

Dans les directions, la gestion de la Masse est confiée, à un commis, pratique qui date du 19<sup>ie</sup> siècle. Mais ce commis ne reçoit plus de rémunération complémentaire. Les comptes sont soumis en fin d'année au conseil de Masse. Le directeur et les inspecteurs sont membres de droit de ce conseil alors que les représentants des officiers, des sous-officiers et des « *agents subalternes* » sont désignés par tirage au sort. Les comptes, les vœux et les avis des conseils de Masse sont soumis au Conseil Supérieur. Celui-ci est composé de 14 membres dont 4 sont désignés par l'arrêté, alors que les autres : un directeur, un inspecteur, deux officiers, deux sous-officiers et trois préposés et matelots sont choisis par le tirage au sort qui a lieu en présence d'un aréopage présidé par le directeur général président du conseil supérieur.

### B - La gestion matérielle et financière

La situation financière de la Masse est, en théorie, satisfaisante. En réalité nous avons vu que dès les premières années de la mise en application de la réforme de 1908, des difficultés budgétaires importantes apparaissent. Le service de santé coûte de plus en plus cher, et les excédents du casernement ne suffisent pas à combler les déficits. Le boni une fois versé à la Caisse des Dépôts ne peut servir que pour des dépenses dans les immeubles de la Masse, ce qui interdit une utilisation rationnelle de ces fonds. La subvention budgétaire annuelle est la bouée de sauvetage qui permettra pendant près de 40 ans à la Masse de survivre.

<sup>185</sup> Les dix articles de l'arrêté du 1<sup>o</sup> février 1908 qui traitent du « *Service de casernement* » sont reproduits ci-près :  
Art.12 – Dans certaines localités où les nécessités du service le comportent, où les logements font défaut ou bien sont d'un prix trop élevé, il peut être constitué un service de casernement dans des immeubles soit domaniaux, soit appartenant à la Masse, soit tenus à bail.

Art. 13 - Les agents casernés, y compris les officiers, sont astreints à une retenue dont le taux est fixé par le directeur général sur avis du conseil de la Masse, d'après le prix moyen des loyers dans chaque localité.

Art. 14 – Cette retenue est opérée mensuellement et au prorata du temps passé dans le casernement. Elle porte sur le traitement brut des agents et sur les indemnités de résidence.

Art. 15 – La retenue est la même pour les célibataires que pour les agents mariés.

Art. 16 – Il est mis à la disposition des célibataires les objets de literie et les ustensiles de ménage nécessaires à leur installation.

Art. 17 – Ce matériel est acheté sur les fonds commun de la Masse et repris à des inventaires spéciaux.

Art. 18 – Exceptionnellement, et à défaut d'habitation disponible dans la résidence ou lorsque des locaux sont vacants dans les casernes, des agents du service sédentaire, mariés ou non, peuvent être admis à occuper ces locaux. Ils sont soumis à une retenue calculée d'après les mêmes bases que celle imposée aux agents du service actif. Le prix de ce loyer est encaissé par la Masse commune au titre de « *Recette extraordinaire* ».

Art. 19 – Lorsque des corps de garde, des bureaux d'ordre, des bureaux de recette et des logements de receveurs sont installés dans un immeuble où sont casernés des agents des brigades, le Directeur général fixe, d'après le taux moyen des loyers dans la localité, la valeur locative des bureaux appartenant à la Masse ainsi occupés pour des besoins autres que ceux du casernement. Le prix du loyer des dits locaux est payé sur le budget « *Chapitre du matériel et des dépenses diverses* », et encaissé par la Masse commune au titre de « *Recette extraordinaire* ».

Art. 20 – Les loyers et les réparations dites locatives, sont soldés sur les fonds commun de la Masse.

Art. 21 – En ce qui concerne les immeubles domaniaux, les réparations du gros œuvre sont imputés sur les crédits budgétaires ouverts à cet effet.

La circulaire n° 3770 du 25 février 1908, précise plus longuement les modalités d'application de cet arrêté.

Le service de santé et ses difficultés de gestion ont été examinés dans l'un des chapitres précédents. Nous allons nous intéresser aux autres opérations liées à la gestion de la Masse.

Les directeurs n'ont guère de pouvoir en matière de gestion des crédits., Ils n'avaient délégué que pour les dépenses d'un montant de 400 francs au maximum. Ce chiffre, y compris pour les dépenses de la Masse, est porté à 1000 francs en 1926<sup>186</sup>.

### ***Les ressources de la Masse***

La première mise que chaque agent débutant doit verser, fixée à 100f en 1908, sera portée à 200f, payable en deux ou trois fois, en 1927<sup>187</sup>. Elle sera à nouveau augmentée et portée à 300 en 1939<sup>188</sup>. Malgré son augmentation, la première mise rapporte moins qu'au début du siècle : 42.700f en 1927 contre 80.000f en 1908, le recrutement ayant été arrêté.

C'est aussi en 1939 qu'« *une partie du fonds commun spécial du travail rémunéré revenant aux brigades* » sera versé à la Masse<sup>189</sup>. Les agents des brigades décidaient par ce geste de participer au renflouement du budget de la Masse. Cette mesure avait été repoussée par le Conseil Supérieur en 1932, les représentants du personnel estimant à l'époque qu'il valait mieux continuer à verser cet argent à des oeuvres mutualistes. Cet apport n'était pas négligeable puisqu'en 1939 il s'élevait à 207.000 f.

Les retenues de casernement n'ont pas évolué uniformément et proportionnellement à la variation de la valeur locative des logements. Une première révision des taux avait été entreprise en 1927 sur une décision de la Direction du Budget. Le supplément de recettes attendu était de 300.000 f dès 1928. Les événements ne laisseront pas le temps à l'administration de tirer les conclusions d'une autre enquête lancée sur le même sujet en 1938. On en attendait une rentrée supplémentaire 100.000 f.

### ***L'entretien des immeubles***

Les travaux dit de gros œuvre pour l'entretien des bâtiments, même ceux appartenant en propre à la Masse, sont depuis toujours payés par l'Etat, en vertu d'une règle traditionnelle non écrite. La Masse prend à sa charge les dépenses locatives pour toutes les casernes<sup>190</sup>.

La définition exacte de chaque type de travaux n'est pas évidente et l'administration, rappelant que l'on doit s'en tenir à l'application littérale du texte de base, donne une liste, non exhaustive, des travaux qui doivent être payés sur les fonds de Masse : « *travaux d'ordre courant de maçonnerie, menuiserie, serrurerie, peinture et vitrerie, la réfection des foyers de cuisine et des fourneaux de buanderie, l'entretien des pompes et des canalisations d'eau, de gaz et d'électricité, le ramonage des cheminées... les dépenses relatives au curage des puits et citerne et à la vidange des fosses*

<sup>186</sup> Décision du 16 juin 1926. Selon le barème de l'INSEE, 1000f de 1926 correspondent à environ 530€ ou 3500f. Les directeurs régionaux des douanes n'avaient délégué que pour des dépenses de 500f jusque dans les années 70 du 20<sup>ie</sup> siècle.

<sup>187</sup> Arrêté du 21 juillet 1927. Si l'on s'en tient toujours au barème de l'INSEE, 100 francs 1908 avaient un pouvoir d'achat trois fois supérieur à 200 francs de 1927.

<sup>188</sup> Arrêté du 25 avril 1939.; Toujours selon le barème INSEE, 300 francs 1939 correspondent à une valeur un peu supérieure aux 200 francs de 1927. Les taux forfaitaires sont remplacés par des redevances égales à la valeur locative des logements et payables par douzième. Le calcul des nouveaux loyers est assez compliqué. Dans certains cas les nouveaux loyers pouvaient être inférieurs aux anciens. Une formule est mise au point pour éviter cet inconvénient. Mais la réforme aura souvent pour effet de diminuer le loyer pour un agent, alors qu'un de ses collègues d'un grade inférieur, occupant un logement identique, paiera un loyer supérieur à l'ancien. En effet, il n'y a plus de barème par grade. Le loyer est fonction du confort et de la surface de l'appartement, de sa valeur locative.

<sup>189</sup> Article 6 de l'arrêté du 26 avril 1939, et circulaire n°3600/237 du 17 juin 1939 de la Comptabilité Publique.

<sup>190</sup> Articles 20 et 21 de l'arrêté du 1<sup>o</sup> février 1908.

*d'aisance.* »<sup>191</sup> Une liste des travaux de gros œuvre, imputable au propriétaire, c'est à dire en l'occurrence, au budget, viendra compléter dix ans plus tard celle des travaux d'entretien : fondations, murs, charpentes, toitures, escaliers, cheminées, paratonnerres, recrépissage et peintures des murs extérieurs etc..

Les dépenses d'amélioration du casernement restent à la charge de la Masse, y compris les frais d'installation à l'intérieur des logements, de l'eau du gaz et de l'électricité, ces améliorations, est-il précisé, entraînant une augmentation des retenues de casernement. En 1930, il y avait encore, et, des logements sans eau courante, sans électricité ni gaz et par conséquent sans installations sanitaires, et cela pour encore de nombreuses années<sup>192</sup>.

Des questions d'importance tout à fait secondaire sont parfois posées. La Comptabilité Publique a constaté que les produits désinfectants utilisés dans les casernes ont été payés sur crédits budgétaires alors que, en tant que frais incombant aux locataires, il doivent être imputés sur les fonds de Masse. Le montant des dépenses ne devait cependant pas être énorme, mais le gardien du temple veille à la bonne utilisation des deniers publics<sup>193</sup>.

Autre grave question, le remplacement des carreaux cassés ! Règle générale, c'est l'occupant qui doit supporter les frais. Mais plusieurs cas particuliers sont prévus : - si toutes précautions ayant été prises, le bris résulte d'un cas de force majeure (grêle ou tempête par exemple) deux cas possibles : 1- l'immeuble est loué, la dépense incombe au propriétaire ; 2- c'est un immeuble domanial ; au vu d'un procès verbal faisant ressortir le cas de force majeure, l'imputation se fera soit sur crédit budgétaire soit sur fonds de Masse. Dans tous les autres cas la personne responsable de l'accident supporte la dépense<sup>194</sup>.

Une source de dépenses, plus importantes celles-là, est « *le blanchiment des logements* » considérée comme une dépense locative, mais à la charge personnelle des locataires: « *les travaux de blanchiment des murs intérieurs des appartements doivent incomber aux agents non pas seulement jusqu'à la hauteur d'un mètre, comme le prévoit en toute hypothèse le Code Civil, mais sur la surface entière des murs et plafonds, si les usages locaux sont établis dans ce sens entre propriétaires et locataires .* »<sup>195</sup>

### ***C - Les déboires immobiliers de la Masse***

Il y avait au Havre une « maison des douaniers », immeuble loué par la Masse à la Société havraise des logements économiques. Pendant la guerre de 1914/1918, ce bâtiment qui était inoccupé, probablement parce que les effectifs étaient réduits, avait été sous-loué à des réfugiés belges. Après la guerre le sort réservé à ce bâtiment suscita quelques inquiétudes, et un député demanda au Ministre des Finances ce que l'administration comptait en faire. Aucune décision n'a été prise répond le ministre et il se peut que « *d'autres sous-location succèdent à la première* », autrement dit nous n'auront sans doute pas besoin de ce bâtiment pour loger les douaniers, nous n'avons encore pris aucune décision et nous ne savons pas ce que nous allons faire.

Le Havre a connu une autre affaire immobilière, connu sous le nom de "créance Monteil", dans les années vingt. Un immeuble dénommé l'hôtel Frascati avait été loué lui aussi par l'administration qui voulait le transformer en caserne. Le Sénat ayant refusé les crédits nécessaires, cet immeuble est resté vide pendant plusieurs années, puis a été sous-loué à un particulier, dénommé Monteil, qui n'a

<sup>191</sup> Décision du 28 décembre 1921.

<sup>192</sup> Décision du 25 novembre 1930.

<sup>193</sup> Décision du 16 février 1917.

<sup>194</sup> Décision du 18 juin 1923

<sup>195</sup> Décision du 8 février 1926

pas respecté le contrat, a été condamné par la justice mais ne s'est jamais acquitté ni des loyers ni des pénalités.

Figurant dans les comptes de la Masse pour une somme de plus de 300.000 f, l'affaire devait donner lieu à une transaction et disparaîtra des comptes de la Masse après la guerre. Cette affaire avait provoquée en 1924 une intervention à la Chambre d'un député qui deviendra célèbre : monsieur René Coty, futur président de la République.

### ***D - Les conseils de masse***

Le Conseil Supérieur de la masse, nouvellement créé, tient sa première réunion dès 1908. Alors que cette éventualité avait été écartée lors du débat parlementaire au mois de novembre 1907, la suppression de la masse est à nouveau évoquée. Cela n'ira pas plus loin.

La suspension des réunions des conseils de masse est décidée le 27 janvier 1915. Ils ne se réuniront plus pendant 5 ans. Après la guerre, la première réunion du Conseil Supérieur se tiendra le 23 janvier 1920.

A partir de 1920 les membres des Conseils de Masse ont droit, « *en outre du remboursement de leurs frais effectifs de transport ... et en représentation des dépenses qui leur sont occasionnées* » au paiement d'indemnités de repas et de découché suivant un barème classant les agents en trois catégories suivant leur grade, les moins gradés, comme de nos jours, étant sensés manger moins, ou moins bien, que les autres. Jusque là, on peut supposer que les frais en question étaient entièrement laissés à la charge des représentants qui étaient cependant en mission ou en service commandé<sup>196</sup>.

Le texte de 1908 ne prévoit pas la durée du mandat des membres des conseils de masse. La question se pose de savoir s'il faut procéder chaque année au renouvellement de ceux qui sont désignés par voie de tirage au sort. L'administration répond que « *La mission dont sont chargés les Conseils de Masse ne pourra s'exercer avec fruit qu'autant que les membres de ces Conseils, appelés à délibérer sur des questions portées devant eux, en connaîtront bien la genèse, qu'ils auront pris personnellement part aux discussions auxquelles elles auront donné lieu et suivi les résultats des mesures qui auront été décidées. Il est bien évident qu'ils n'apporteraient pas dans ces Conseils toute l'autorité et l'expérience voulues si leur mandat se trouvait limité à un an.* »<sup>197</sup> Réflexion de bon sens, certes, mais le renouvellement des mandats, tous les 2, 3 ou 4 ans, aurait été raisonnable. Avec l'élection des représentants les inconvénients évoqués dans le texte ci-dessus ne pourront plus être évoqués, puisque les mêmes candidats peuvent être réélus plusieurs fois de suite, et continuer à faire bénéficier les Conseils de leur expérience. Mais pour cela il faudra attendre plus de 15 ans lorsque les fonctionnaires seront autorisés à constituer des syndicats, droit qui leur était refusé alors qu'en 1884, le droit de créer des syndicats professionnels avait été accordé à toutes les professions<sup>198</sup>.

A partir de 1925, les élections aux conseils de masse auront lieu tous les 3 ans, à la majorité absolue et par catégorie, les officiers continuant toutefois à être représentés par des membres désignés de droit. Des suppléants sont également élus et le nombre de délégués des préposés est augmenté d'une unité. Les règles très formalistes à respecter pour le déroulement des élections et pour les opérations de dépouillement, sont minutieusement prévues. Elles resteront en vigueur pendant de longues années.

En prévision du Conseil Supérieur, l'administration annonce officiellement les sujets qui seront débattus et demande aux directeurs de les soumettre au conseil de leur circonscription. C'est ainsi

<sup>196</sup> Décision du 25 janvier 1909.

<sup>197</sup> Arrêté du 24 février 1925.

<sup>198</sup> Loi Chautemps du 25 septembre 1924

qu'en 1924 elle invite les directeurs à étudier la refonte du service de santé, et à saisir les conseils de masse de ce sujet, dans le but « *d'amener une compression des dépenses* » conformément à une décision du conseil supérieur de 1923<sup>199</sup>. Cependant l'information ne devait pas être parfaite, puisque le directeur général décide de donner suite à un vœu du Conseil Supérieur prévoyant « *qu'à l'avenir tous les membres et délégués reçoivent connaissance, en temps utile, des questions devant être soumises au Conseil Supérieur ... vingt jours au moins avant la date fixée pour la réunion.* »<sup>200</sup>

La liste des questions soumises au Conseil Supérieur publiée la plupart du temps dans les *Annales des Douanes*, est en général fort longue. En 1926 plus de trente questions sont à l'ordre du jour. Presque toutes concernent les ressources de la Masse et le service de santé<sup>201</sup>. Toutes les révisions de la réglementation sur la Masse ne sont cependant pas soumises à l'examen des Conseils de masse. En 1927 par exemple, la révision des taux des retenues pour les agents logés en caserne est adoptée après consultation de la direction des Domaines et avec l'accord de la Direction du budget, mais sans demander l'avis des Conseils de masse ni du Conseil Supérieur<sup>202</sup>. En revanche il faudra un avis du Conseil Supérieur en 1935 pour ajouter le collutoire sur la liste des médicaments que les agents peuvent acheter sans ordonnance, et fixer le prix de base du remboursement du litre d'huile de foie de morue !

Comme en 1915, les réunions des conseils de Masse sont suspendues en raison de la guerre. Le Conseil Supérieur tiendra sa dernière séance le 27 juin 1939 et ne se réunira à nouveau que 8 ans plus tard, le 2 juillet 1947.

---

<sup>199</sup> Décisions des 5 juin et 2 octobre 1925

<sup>200</sup> Décisions des 5 juin et 2 octobre 1925.

<sup>201</sup> Plusieurs décisions seront prises sur proposition du Conseil de 1926. Elles feront l'objet d'un arrêté du 10 novembre et d'une note du 18 décembre, qui sont examinés dans le chapitre : *Le service de santé*.

<sup>202</sup> Ces taux seront à nouveau révisés en 1930 et feront l'objet d'une nouvelle étude en 1938 (décision du 28 août.) Entre-temps, conséquence de la crise économique de 1929, les loyers avaient subi une baisse autoritaire en application d'un décret-loi du 30 octobre 1935. Cette baisse avait été appliquée aux loyers des immeubles loués par la Masse. Les retenues de casernement avaient été diminuées dans les mêmes proportions (décision du 10 décembre 1935.)

## 9 - Le service de santé - 1908 / 1946

Dans la circulaire pour l'application de la réforme de 1908<sup>203</sup>, l'Administration rappelle en préambule au chapitre traitant du service de santé : « *Il était pourvu jusqu'ici aux frais du service de santé au moyen de retenues effectuées sur les appointements de tous les agents du cadre des brigades. D'après l'article 6 de l'arrêté du 1er février, ces dépenses incombent à l'avenir au fonds commun de la Masse. Le personnel obtient par conséquent, bien au delà de ses désirs ; il avait, en effet, demandé seulement que son uniforme lui fut fourni gratuitement, et il recevra, en outre, sans les payer, les soins des médecins et les médicaments.*

*Le nouvel arrêté maintient, en ce qui concerne le service de santé, les règles actuelles. A moins de circonstances exceptionnelles dont les directeurs auraient à référer, il importe que ces règles soient appliquées partout d'une manière aussi uniforme que possible. »*

Ce rappel des avantages que la réforme apporte aux agents est de bonne guerre, soulignant que leurs revendications ont été largement satisfaites en feignant de croire que la gratuité totale du service de santé serait viable.

Les principales dispositions précisées dans cette circulaire sont les suivantes :

- Des arrondissements médicaux sont définis dans chaque direction, chacun ayant à sa tête un médecin chirurgien qui porte le titre de médecin-chirurgien des brigades des Douanes, celui du chef-lieu de la direction ayant le titre de médecin en chef, le cas échéant.
- Ces médecins sont nommés par le directeur général, qui fixe leurs honoraires, sur proposition des directeurs et après avis des préfets.
- Les médecins prêtent serment devant le juge de paix selon les prescriptions d'un décret du 8 novembre 1853.
- Un médecin ne peut se faire remplacer par un confrère et, en cas d'empêchement, il doit informer l'inspecteur qui désigne un remplaçant.
- Les médecins des Douanes peuvent se démettre de leur fonction en prévenant 3 mois à l'avance.
- Le directeur général peut retirer ses fonctions à un médecin sans que celui-ci puisse prétendre à une indemnité.
- Le médecin doit ses soins pour toutes les maladies sans exception, aux agents de brigades et aux membres de leurs familles, ascendants et descendants en ligne directe, habitant avec eux.
- L'appel systématique à des chirurgiens est déconseillé afin de ne pas alourdir les dépenses. En cas de besoin, les agents doivent être transportés dans des hôpitaux militaires et les frais seront intégralement pris en charge par la Masse, ou par le budget s'il s'agit de maladies contractées en service.
- Les accouchements difficiles auxquels les soins d'une sage-femme ne peuvent suffire, sont considérés comme des actes chirurgicaux.
- Les médecins doivent procéder aux vaccinations des enfants et aux vaccinations prévues en cas d'épidémie.
- Les agents ou les membres de leurs familles se rendent à la consultation du médecin après avoir obtenu l'autorisation du chef de la brigade. Les médecins doivent se rendre au chevet des malades qui ne peuvent se déplacer dès qu'un chef local le leur demande et renouveler leurs visites aussi souvent que nécessaire.
- Les médecins sont responsables du traitement qu'ils prescrivent et doivent en surveiller l'application. Dans certains cas graves, un médecin peut faire appel à un de ses collègues d'un arrondissement voisin.
- Les médecins délivrent les certificats médicaux en cas de blessures contractées en service et en cas de voie de fait ou de rébellion ils établissent un procès verbal. Les postulants aux emplois sont

<sup>203</sup> Circulaire n°3770 du 25 février 1908

examinés par le médecin d'arrondissement qui délivre également les certificats de maladie et d'invalidité pour mise à la retraite.

- Les médecins visitent une fois par mois les postes de la circonscription pour s'assurer de la bonne santé des agents et de leur familles ainsi que de la salubrité de leurs logements et, à cette occasion ils donnent sur place tous les conseils nécessaires.

Plusieurs articles de ce texte sont également consacrés aux pharmaciens :

- la fourniture des médicaments est assurée par voie d'adjudication, ou de marché passé de gré à gré avec des pharmaciens que l'on appelle : pharmaciens des brigades.
- les pharmaciens s'engagent à appliquer un rabais sur le prix des médicaments fournis aux douaniers uniquement sur prescription des médecins agréés et conformément à la nomenclature qui sert de base à la rédaction de leurs contrats.
- si un pharmacien se rend coupable de négligences successives ou fournit des médicaments de mauvaise qualité, son contrat peut être résilié sans indemnité<sup>204</sup>
- les pharmaciens sont payés tous les trimestres par les directeurs au vu des relevés établis et vérifiés par les capitaines.

Durant les années qui précèdent la guerre, les décisions concernant le service de santé sont peu nombreuses : l'une d'elles prévoit que des boîtes de secours seront placées dans certains postes éloignés de tout pharmacien. Les médecins établiront la listes des médicaments et les boîtes seront tenues sous clef par les chefs de poste<sup>205</sup> ; une autre détaille le mode de calcul du remboursement des médicaments prescrits en quantités qui ne concordent pas avec celles prévues par la nomenclature<sup>206</sup>.

Dès les premiers mois des hostilités la vaccination contre la typhoïde et la variole est préconisée<sup>207</sup>. La guerre touche durement les familles de douaniers qui ont souvent été les premiers à se retrouver en première ligne lors de l'invasion du territoire. Les morts sont nombreux. L'administration décide que les familles des agents tués à l'ennemi continueront à bénéficier du service de santé gratuitement, à condition qu'elles habitent dans une résidence où fonctionne le service santé, condition restrictive qui réduit la portée de la décision puisque dans de nombreux cas les familles ont dû se réfugier loin des frontières<sup>208</sup>.

Pour simplifier et accélérer les remboursements, des mesures de décentralisation sont prises en 1922<sup>209</sup>. Les directeurs sont autorisés à régler directement les honoraires des médecins, les différents frais médicaux, les fournitures de médicaments, les allocations de naissance et différentes autres dépenses, sans avoir besoin de l'aval de la direction générale.

L'Etat a pris à sa charge le traitements de toutes les maladies et affections des blessés de guerre. Certains douaniers en ne rappelant pas aux médecins qu'ils sont blessés de guerre, par négligence ou par mesure de facilité sans doute, mettent ces dépenses à la charge de la Masse, ce qui représente, on s'en doute, des sommes importantes. L'administration exige donc que l'on vérifie très strictement

---

<sup>204</sup> A l'époque, de nombreux médicaments prescrits par les médecins étaient des préparations que les pharmaciens devaient réaliser dans leurs officines. Ils pouvaient donc, par négligence ou par incompétence, fournir des médicaments de mauvaise qualité. C'est pourquoi les spécialités pharmaceutiques, dont les prix étaient probablement plus élevés, étaient exclues de la liste des produits remboursables. Elles n'étaient pas indispensables, les médecins étant aptes à prescrire les remèdes adaptés, en quantité voulue et au prix le plus bas.

<sup>205</sup> Décision du 3 février 1911.

<sup>206</sup> Décision du 10 février 1912.

<sup>207</sup> Décision du 17 février 1915.

<sup>208</sup> Décision du 5 décembre 1916 cette décision intervient relativement tard, la guerre dure depuis plus de 2 ans. Elle répond à une demande adressée au directeur général des douanes par le sénateur Perreau, du département de Charente Inférieure, aujourd'hui : Charente Maritime.

<sup>209</sup> Lettre commune n°1321 du 27 juin 1922.

l'application de cette règle, notamment en établissant une liste des agents blessés de guerre dans chaque brigade<sup>210</sup>.

Une liste des articles et des actes qui pouvaient être remboursés a été publiée dans la lettre commune n°1395. Les médecins ne devaient prescrire que des produits repris sur cette nomenclature faute de quoi les douaniers n'étaient pas remboursés. Des demandes d'additifs et de modificatifs à cette liste étaient régulièrement présentées au cours des conseils de masse. Voici à titre d'exemple, quelques unes de ces décisions :

- actes médicaux : les femmes des agents atteintes de maladie hors de leurs résidences ne pouvaient être remboursées que lorsqu'elles l'avaient quitté pour faire leurs couches en famille. Qu'en était-il lorsque l'on tombait malade hors de chez soi en vacances par exemple ?
  - l'huile de foie de morue ne plus sera remboursée que sur la base de 20 f au lieu de 24 f. le litre<sup>211</sup>.
  - les bas à varices et les ceintures herniaires, accessoires très prisés et certainement très utiles pour des agents qui passaient souvent de longues heures en faction debout, ne sont plus désormais remboursés qu'aux agents lorsqu'il s'agit « *d'infirmités résultant des fatigues du service* », alors que depuis 1896 tous les membres de leurs familles pouvaient bénéficier de cet avantage, ce qui avait donné lieu à de nombreux abus<sup>212</sup>.
  - les cures thermales, étaient très fréquemment prescrites. Dorénavant, les épouses des agents ne pourront plus en demander le remboursement<sup>213</sup>.
  - les soins dentaires ne sont pas inclus dans la liste des soins remboursés<sup>214</sup>.
  - les agents du cadre algérien en congé en France ne peuvent prétendre à la gratuité du service de santé, le règlement de 1908 ne s'appliquant qu'aux agents en service dans la métropole<sup>215</sup>.
- Malgré de nombreux ajustements, et à cause des extensions des cas de remboursement, le service de santé est en déficit permanent. En 1922 le Conseil Supérieur propose de mettre à la charge des agents une partie des dépenses de santé et d'exclure les familles du bénéfice des remboursements ou de faire payer une cotisation ou une retenue aux agents ayant des personnes à charges.

### ***L'arrêté de 1924***

Une réforme de fonds intervient en 1924 à la suite des observations de la Cour des Comptes sur les bilans comptables de 1921 et 1922. En raison de l'accroissement considérable des dépenses, la Cour estime qu'il serait préférable qu'une loi régularise la situation en incorporant la Masse au budget ou tout au moins en donnant un statut à la Masse.

L'administration attire alors l'attention du Conseil Supérieur sur les dangers que fait courir à la Masse l'augmentation des frais médicaux et pharmaceutiques. Le renchérissement des loyers, l'augmentation générale du prix des matériaux et de la main d'œuvre, ont entraîné une diminution des excédents du service de casernement dans de telles proportions qu'ils ne suffisent plus à compenser le déficit du service de santé, malgré la subvention budgétaire. Il est raisonnablement

---

<sup>210</sup> Décisions des 15 novembre 1923 et 8 février 1924.

<sup>211</sup> Note n° 3433 du 27 août 1928

<sup>212</sup> Décret du 28 juin 1912

<sup>213</sup> Décision d'octobre 1913. Les cures thermales faisaient l'objet d'une prise en charge par l'administration grâce à laquelle les fonctionnaires bénéficiaient de la gratuité. Ces dispositions étaient applicables à tous les agents de l'Etat dans la limite d'un contingent, ce qui venait en déduction des dépenses auxquelles le service de santé devait faire face. D'où une instruction du directeur général incitant les douaniers à déposer leurs demandes le plus tôt possible seuls ceux qui répondent aux critères de revenus fixés par le ministre, pouvant être retenus ( texte n° 12 , chapitre 15 : "Lois et règlements".)

<sup>214</sup> Décision d'avril 1913.

<sup>215</sup> Décret du 25 septembre 1911. Plus tard, en 1922, il sera admis que les agents mutés d'Algérie en France, n'auront pas à verser la première mise de 100f. lorsqu'ils l'auront déjà versée en Algérie. Ce qui laisse supposer qu'un service de santé fonctionnait aussi de l'autre côté de la Méditerranée, de façon autonome, sinon pourquoi aurait -t-on fait verser la première mise aux agents en service en Algérie.

impossible de compter uniquement sur une augmentation de cette subvention. Une forte réduction des dépenses est devenue indispensable.

Le Conseil décide pour cela de diminuer les remboursements, ce qui marque un changement profond, un renversement complet des principes qui avaient servi de base à l'organisation primitive et à celle mise en place en 1908<sup>216</sup>.

L'éditorialiste des *Annales* commente en ces termes les nouvelles règles qui viennent d'être adoptées : « Désormais les agents auront le libre choix du médecin et du pharmacien et ils seront défrayés de la dépense qu'ils auront supportée suivant un tarif dégressif, proportionnellement à leurs charges de famille. Mais cette réforme consacrera aussi l'abandon de l'esprit mutualiste, le sacrifice de chacun étant à l'avenir limité par ses besoins propres, et c'est là une constatation qui est de nature à inspirer quelques regrets.

*On peut par suite se demander ...s'il n'eut pas été plus expédient de revenir à la conception primitive de la masse ayant pour fondement les sentiments altruistes qui animent le personnel des brigades, et de faire du service de santé une organisation autonome, indépendante de celle du casernement.*

*Dans chaque circonscription, l'initiative du personnel, aidée au besoin par l'Administration, n'aurait pas tardé, nous en sommes convaincu, à susciter la création de mutualités régionales, analogues à celles qui existent dans certaines parties du territoire à côté de la Masse et dont le fonctionnement aurait été assuré d'abord avec les ressources provenant des premières mises des débutants, d'une portion de l'intérêt du boni général et de la subvention de l'Etat déjà inscrite au budget de la masse commune des brigades et ensuite, au besoin, avec le produit de cotisations que les agents se seraient imposées. Administrées par les intéressés sous le contrôle de l'Administration, ces mutualités se seraient sans doute peu à peu affiliées à d'autres groupements similaires et auraient obtenu de ce fait des conditions extrêmement favorables dont le bénéficiaire eut pu être étendu par la suite au service sédentaire non moins digne d'intérêt. Le contrôle vigilant qu'eut exercé le personnel n'eut pas manqué en tous cas d'avoir l'influence la plus heureuse sur la gestion des fonds de ces mutualités. ...La mise en pratique de cette idée...se heurtait à de très fortes objections. On nous concédera qu'elle répondait à des aspirations modernes dont il est difficile de ne pas faire état dans un domaine où l'intérêt privé se superpose à l'intérêt administratif. »*

La création d'une mutuelle, idée qui était dans l'air depuis plusieurs décennies, est relancée avec une argumentation qui va à l'encontre des théories bien connues de l'administration, en particulier sur le risque, pour les agents, de perdre leur indépendance si on les autorisait à s'affilier à des organismes mutualistes extérieurs à la Douane. Ces mutuelles locales existaient déjà comme le rappelle l'éditorialiste. Elles n'étaient probablement composées que de douanier qui les avaient créées de leur propre initiative, conformément à la nouvelle législation en vigueur depuis la fin du

---

<sup>216</sup> Extraits de la note adressée par le directeur général des douanes au Ministre des Finances le 21 juillet 1924 accompagnant le projet d'arrêté du 26 septembre 1924, modifiant les articles 6 à 11 de l'arrêté de 1908, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1925, et sera suivi d'une Lettre commune n°1343 du 19 décembre 1924 : « Cet accroissement [des dépenses] est évidemment du, en partie, à l'augmentation des honoraires des médecins et du prix des médicaments. Mais il convient aussi de tenir compte que ce ne sont pas seulement les agents qui bénéficient du service de santé ; les soins du médecin et la fourniture des produits pharmaceutiques sont également assurés à tous les membres de leurs familles. Le règlement de 1908 n'a prévu pour ces derniers, comme conditions à la gratuité, que le fait d'habiter ordinairement sous le même toit que les agents [...] le régime actuel, du fait même qu'il est trop libéral, favorise les abus. Les agents sont trop souvent portés à recourir au médecin sans besoin véritable [...] par suite de connivence difficiles à déjouer [...] les médicaments figurant sur l'ordonnance ne sont pas ceux délivrés par le pharmacien [...] beaucoup de médecins et de pharmaciens ne consentent plus à passer des contrats et n'acceptent de donner leurs soins ou de fournir des médicaments que suivant le tarif appliqué à la clientèle civile [...] l'administration a été amenée à décider que là où le service de santé ne pouvait pas être organisé, les agents seraient libres de s'adresser au médecin et au pharmacien de leur choix, et qu'ils seraient remboursés trimestriellement [...] ce mode de procéder présente l'inconvénient de créer deux régimes différents [...] Il en résulte [...] à tort ou à raison, des plaintes soit au sujet des soins donnés par le médecin officiel, soit au sujet de la qualité des médicaments fournis par le pharmacien soumissionnaire.

19e siècle. Dix ans plus tard l'idée sera à nouveau reprise, sans plus de succès, par un directeur général<sup>217</sup>.

L'arrêté de 1924 avait été pris après avis du Conseil Supérieur de la Masse qui avait approuvé le projet à l'unanimité, les représentants du personnel eux-mêmes n'ayant apparemment pas fait pression pour obtenir la création d'une mutuelle nationale. Si l'administration voyait cette idée d'un mauvais œil, les agents, quant à eux, préféreraient sans doute conserver le régime en vigueur. Ils n'avaient pas à assurer la gestion du service de santé et pouvaient réclamer des ressources nouvelles, partageant avec l'Administration la responsabilité des mesures d'économie toujours impopulaires.

Les modifications apportées à l'arrêté de 1908 sont les suivantes :

- les membres de la famille des agents qui peuvent bénéficier des remboursements sont désignés : enfants de moins de 18 ans ou de 21 ans lorsqu'ils poursuivent leurs études ; ascendants en ligne directe âgés de plus de 60 ans infirmes ou sans ressources ;
- il n'y a plus de médecins ni de pharmaciens agréés ; les agents s'adressent à des praticiens de leur choix, payent les honoraires et les médicaments et sont remboursés, sur justification, chaque trimestre ;
- un barème de remboursement est établi ; il est dégressif par tranche de 10%, de 50% pour les célibataires sans aucune charge familiale, à 90% pour un agent ayant 6 personnes à charge, qu'il soit marié, veuf ou célibataire ; ce barème peut être modifié<sup>218</sup> ;
- les consultations de spécialistes et les spécialités pharmaceutiques ne sont pas remboursées, de même que les dépenses engagées hors de la résidence ;
- en cas d'hospitalisation, dans des hôpitaux militaires ou assimilés, les agents subissent, une retenue journalière, à titre de contribution aux frais d'hospitalisation, calculée selon un barème semblable à celui appliqué pour les remboursements de frais médicaux, mais inversé et dont les taux vont par conséquent de 50% pour les célibataires à 10% pour les agents ayant 6 personnes à charge ;
- l'indemnité d'accouchement est portée de 10 à 100 francs mais l'intervention d'un médecin n'est plus remboursée sauf « *accouchements laborieux ayant entraîné le paiement d'honoraires élevés* » ;
- des médecins assermentés sont désignés par les directeurs pour délivrer les certificats nécessaires en cas d'accidents de service, de mise à la retraite et pour l'admission des nouvelles recrues ;
- les secours sont maintenus en cas de maladies graves longues et coûteuses, et d'interventions justifiées de spécialistes.

Une instruction détaillée suivra<sup>219</sup>.

Ce nouveau règlement va faire l'objet de nombreux ajustements. Dès 1925 on modifie une phrase de l'article 14 qui prévoyait que l'allocation d'accouchement n'était versée que pour les enfants vivants. Cette restriction, dont l'iniquité était par trop flagrante, est supprimée<sup>220</sup>, l'allocation est portée à 100 francs<sup>221</sup>. On admet que l'on peut tomber malade pendant un congé en dehors de la résidence et se faire rembourser les frais engagés selon les règles en vigueur. Il en est de même pour les épouses et les enfants<sup>222</sup>.

---

<sup>217</sup> En 1934 le directeur général Chaudun, présentant un rapport à une commission réunie par le ministre pour étudier une réforme de la Masse, s'oppose à son tour à « *l'incorporation de la masse au budget général* » et suggère que l'on envisage la création d' « *une sorte de mutuelle indépendante, qui fonctionnerait sous contrôle de l'Etat et à laquelle seraient attribués les biens de la masse.* »

<sup>218</sup> Ces taux seront diminués de 10% dans chaque catégorie en 1928, décision du 7 décembre, et une nouvelle diminution de 10% était prévue en 1939.

<sup>219</sup> Arrêté du 26 septembre 1924 - Lettre commune n° 1343 du 19 décembre 1924 .

<sup>220</sup> Décision du 12 février 1925, modifiant l'article 14 de la LC 1343.

<sup>221</sup> Décision du 7 septembre 1925 modifiant l'article 14 de la LC 1343. Les représentants du personnel avaient demandé que l'indemnité d'accouchement soit portée à 250 francs mais la situation déficitaire de la Masse n'avait pas permis de leur donner satisfaction.

<sup>222</sup> Modification du 5 septembre 1925 à l'article 14 de la LC 1343.

Les listes de médicaments remboursables lorsqu'ils étaient achetés sans ordonnance, pouvaient être complétées par les directeurs. On s'aperçoit bientôt que ces listes sont très disparates. Une liste nationale est établie en 1925<sup>223</sup> et l'on précise que les « vins toniques » ne sont pas remboursables<sup>224</sup>.

Les remboursements étaient mandatés tous les trimestres. Pour des agents dont les traitements n'étaient pas mirobolants, cela devait représenter un sérieux inconvénient. Il faudra attendre 1926 pour que ce délai soit ramené à un mois. C'est à la même date que l'on rembourse les consultations de spécialistes en limitant ce remboursement au forfait prévu pour les généralistes<sup>225</sup>. En 1927, les frais d'extraction dentaire, la petite chirurgie et l'herboristerie seront remboursés<sup>226</sup> et la première mise sera portée de 100 à 200 f<sup>227</sup>. Elle passera à 300 f en 1939<sup>228</sup>.

Les douaniers en congé de longue durée, ne bénéficiaient pas du service de santé. Ils ne sont pas hospitalisés et ils ne sont plus en service, donc ils n'entrent dans aucune catégorie de bénéficiaires. Cette anomalie n'est supprimée qu'en 1931. Pas totalement toutefois, puisque la prise en charge des séjours en « *préventoria* » et « *sanatoria* » est exclue<sup>229</sup>.

Il existait un fonds commun du travail extra légal, constitué par les indemnités que les usagers devaient acquitter pour des opérations effectuées en dehors des bureaux ou en dehors des heures d'ouverture, qui, dans certains cas n'étaient pas reversées aux agents. Le montant de ce fonds était soit redistribué à tous les agents en fin d'année, soit attribué à des œuvres mutualistes. Après plusieurs tentatives infructueuses, l'administration finit par faire accepter par le personnel le versement d'une partie de ce fonds commun au budget de la Masse pour combler partiellement le déficit du service de santé. En 1939, première année où cette décision sera appliquée, ce fonds s'élevait à près de 207.000 f.

À la veille de la guerre l'administration préparait une nouvelle réforme de la Masse. De 1928 à 1938 les dépenses du service de santé sont passées de 1.500.000 f à 2.500.000 f. Les réductions de certaines dépenses ont en effet été largement compensées par l'augmentation du coût des honoraires médicaux et des médicaments, mais aussi par les « *dérogations successives qui ont été apportées aux règles fixées par l'arrêté de 1924* » et notamment : le remboursement partiel des consultations de spécialistes, des opérations de petite chirurgie, des extractions dentaires, de certains frais d'accouchement, des dépenses faites hors de la résidence, des frais d'hospitalisation dans les établissements civils, de certains sérums et vaccins, de produits de plus en plus nombreux pouvant être achetés sans ordonnance avec des « bons de médicaments », la prise en charge des agents en congé de longue durée etc... dépenses dont le remboursement ne semble pourtant pas anormal et qui avaient été ajoutées sur la pression des représentants du personnel, par modifications successives des règles édictées en 1908.

---

<sup>223</sup> Décision du 2 décembre 1925. Cette liste sera modifiée en 1927 (Décision du 28 mai.)

<sup>224</sup> Décision du 16 juin 1926. Les vins cités dans cette décision sont notamment les « *vins au quinquina, au cola, au coca, les vins de Colombo, de Bordeaux créosoté, à la gentiane, de Malaga* » etc... Cette pratique d'utilisation des vins comme substituts de médicaments était encouragée au 19<sup>e</sup> siècle par les autorités médicales elles-mêmes. On considérait en effet qu'il était bénéfique, pour un adulte de consommer un litre de vin par jour !

<sup>225</sup> Arrêté du 10 novembre 1926 et note du 18 décembre 1926. Une nouvelle mise à jour, intégrant les différentes modifications intervenues entre temps, sera publiée en 1930 : LC 1395 du 22 juillet.

<sup>226</sup> Décisions des 22 janvier, 8 février et 30 mai 1927. Des plafonds sont prévus : pour les extractions, 12 francs au maximum par dent ; pour la petite chirurgie, 80 francs par intervention, mais si la somme payée est supérieure, aucun remboursement n'est possible. Ce qui ne pouvait qu'inciter les praticiens à établir des factures de complaisance. Le plafond sera relevé à 100 francs en 1929, puis à 150 en 1932 (décision du 9 novembre) date à laquelle seuls les dépassements resteront à la charge des agents, quelque soit le montant des soins.

<sup>227</sup> Arrêté du 21 mai 1927

<sup>228</sup> Arrêté du 27 mai 1939.

<sup>229</sup> Décision du 7 novembre 1931. Pour limiter les dépenses, « *en raison de la situation budgétaire* » du service de santé, l'entrée en vigueur de cette mesure est reportée au 1<sup>o</sup> janvier 1932.

Le Syndicat du service actif auquel il avait été demandé de « soumettre à l'administration des propositions en vue du rétablissement de la situation financières de la Masse », ne suggère que deux mesures : le relèvement des retenues de casernement et la suppression des bons de médicaments, qui n'auraient rapporté, en année pleine à partir de 1940, que 200.000 f alors que le déficit était, pour 1938, de plus d'un million de francs.

La guerre mettra fin temporairement à tous les projets de réforme. Pendant 5 ans le service continuera à fonctionner cahin-caha.

Quelques décisions seront prises immédiatement après la fin de l'occupation : l'allocation de naissance est portée à 500 francs et les femmes et enfants des douaniers tués dans les bombardements continueront à bénéficier du service de santé.

En 1946 est créée la Sécurité sociale, organisme auquel tous les fonctionnaires sont automatiquement affiliés. Le service de santé de la Douane devenu inutile, est supprimé, sauf pour les agents en service à l'étranger qui ne peuvent pas bénéficier de la Sécurité Sociale. Après un siècle et demi d'existence, dont près de quarante ans de gestion difficile, cette organisation d'avant garde, cède la place à un organisme national.

La « Sécu » ne sera pas immédiatement considérée comme une innovation bénéfique. Certains représentants du personnel firent savoir, au cours d'une des premières réunion du Conseil Supérieur après la guerre, que les douaniers regrettaient la disparition du service de santé dont ils bénéficiaient gratuitement alors que la Sécurité Sociale leur coûtait 1% de leur traitement. Tous ont du se rendre compte très vite que les avantages de la Sécurité Sociale étaient supérieurs à ceux du service de santé dont, par ailleurs, la survie était devenue problématique<sup>230</sup>.

<sup>230</sup> Evolution des dépenses du service de santé et de la subvention budgétaire de 1908 à 1939 (chiffres tirés des rapports sur la gestion de la masse pendant cette période.)

Années	Subvention	Dépenses
1908/1913	175.000	470.844
1914	332.000	405.070
1915	329.000	254.570
1916/1918	246.750	384.274 / 495.094
1919	741.000	673.230
1920	830.000	1.057.959
1921	887.000	1.270.251
1922	902.000	1.434.701
1923	892.000	1.385.262
1924	912.000	1.528.708
1925	922.000	1.261.346
1926/1928	1.210.000	1.574.303 / 1.548.752
1929	1.425.000	1.694.871
1930	1.781.250	2.517.044
1931	1.425.000	1.974.965
1932	1.068.750	1.504.723
1933	1.425.000	2.241.039
1937	1.303.000	2.296.200 (prévisions)
1938	1.768.177	2.721.383
1939	1.540.422	3.047.950 (prévisions)

En principe la différence était comblée par les excédents dégagés par la gestion du casernement. En réalité, et de plus en plus souvent, le bilan annuel fait apparaître un reste à payer reportés d'une année sur l'autre. Il faut naturellement tenir compte de la dévaluation du pouvoir d'achat du franc. Selon les barèmes de l'INSEE, le taux de dévaluation est de 8,24 en 1939 par rapport à 1908. La subvention de 1939 aurait du être d'environ 1.442.000f, pour être équivalente à celle de 1908. L'augmentation nette, en valeur réelle de la monnaie, a donc été de près de 20% en 30 ans.

En utilisant les indices appropriés, on s'aperçoit que la subvention a été augmentée de 43% en 1921(887.000 au lieu de 619.200f) et de 10% pour 1926 /1928(1.210.000 au lieu de 1.103.700f.) toujours par rapport à celle de 1908.

## 10 - Le casernement - 1908 / 1946

Les règles générales applicables au casernement sont réactualisées par la réforme de 1908, sans changements fondamentaux par rapport aux règles en vigueur depuis parfois plus d'un siècle<sup>231</sup>.

### A – La vie dans les casernes

L'obligation de casernement est confirmée<sup>232</sup>. Un agent qui, tout en subissant les retenues de casernement, souhaite se loger à ses frais hors de la caserne n'y est pas autorisé. On souhaite toujours faire en sorte que tous les logements soient occupés, éviter au maximum les contacts trop fréquents des douaniers avec la population locale afin de parer aux risques de corruption, et aussi, en principe, garder sous la main en permanence un nombre important d'agents pour faire face à d'éventuelles tentatives de passage en force des contrebandiers.

#### Les cas particuliers

a) Les agents mariés :

Le conseil supérieur se préoccupe en 1909 d'une pratique nouvelle qui permet aux agents casernés qui se marient d'être maintenu à leur poste dans de grands centres, alors que « *suivant une règle très ancienne[...].ils ne pouvaient être autorisés à contracter mariage que sous réserve d'un changement pour un poste de début[ ...]Ils profitent ainsi tout de suite, souvent après deux ans de service à peine, d'un avantage que d'anciens agents, placés dans des postes de début, demandent depuis longtemps sans pouvoir l'obtenir. Ces errements présentent en outre l'inconvénient de laisser de nombreuses places inoccupées dans les chambrées et d'entraîner des diminutions de recettes très importantes pour la caisse du casernement.* »

Cette mesure de bienveillance n'est qu'une coutume fondée sur aucun texte réglementaire. Mais l'administration exige que l'on revienne à la règle traditionnelle et cela à la demande du Conseil Supérieur de la Masse, à l'unanimité de ses membres<sup>233</sup>.

La guerre crée de nouvelles situations qui ne sont en général pas prévues par les règlements. Les douaniers sont mobilisés soit dans des régiments ordinaires, soit dans des bataillons douaniers. Certains pensaient que les premiers pouvaient être exonérés des retenues de casernement. Leur famille conservant l'usage d'un appartement, tous doivent être traités sur le même pied à l'exception des célibataires qui eux libèrent effectivement leur place en chambrée et sont donc exonérés des retenues.

Un autre cas particulier est celui des agents mariés, envoyés en renfort dans une autre brigade où ils ont du s'installer en garçon, faute d'avoir pu trouver un logement pour leur famille, et qui perçoivent une indemnité spéciale de 1 franc par jour. Lorsqu'ils sont admis en caserne dans leur résidence temporaire ils doivent subir la retenue réglementaire en sus de celle à laquelle ils sont déjà soumis pour leur logement familial<sup>234</sup>.

<sup>231</sup> Les articles 12 à 21 de l'arrêté du 1er février 1908 qui traitent du « *Service de casernement.* » sont reproduits dans le chapitre 15 : "Lois- décrets- arrêtés ..." Les modalités d'application de cet arrêté sont précisées au titre II de la circulaire n° 3770 du 25 février 1908 : « *Partout où il existe le casernement est, pour tous, une obligation et, à moins que l'espace fasse défaut, aucun ménage ne saurait être dispensé, pour un motif d'ordre privé, d'habiter la caserne de la résidence.* »

<sup>232</sup> Articles 20 et 21 de l'arrêté du 1er février 1908.

<sup>233</sup> Décision du 22 juin 1915.

<sup>234</sup> Décision du 26 juillet 1909

## b) Les célibataires :

Le casernement des célibataires reste une obligation que certains supportent mal, cela va de soi. En 1925 le Directeur général « *saisi d'un vœu* » qu'il considère comme légitime, se déclare « *tout disposé à y donner satisfaction. Mais son adoption ne devra pas être interprétée comme une décision supprimant le casernement d'une façon générale et définitive pour les célibataires. En effet s'il paraît rationnel de ne pas imposer ce régime aux agents non mariés [...] il est non moins équitable de le maintenir au profit de ceux qui désirent en bénéficier. Le casernement [...] pour les célibataires [...] sera désormais essentiellement facultatif.* » Décision qui maintient prudemment les principes de bases, mais autorise en fait tous ceux qui le désirent à se loger à leur frais, alors que ceux qui le souhaitent pourront continuer à être logés dans les chambrées des casernes<sup>235</sup>.

On a respecté les formes les apparences et les traditions. Les célibataires vont pouvoir courir le guilledou en toute liberté. Pas pour longtemps cependant. Quatre ans plus tard le Conseil Supérieur revient à la charge et, pour les mêmes raisons financières qu'en 1909 pour les agents contractants mariage, le logement en caserne des célibataires redevient la règle, mais uniquement pour les chambres individuelles, le logement en chambrée continuant à rester optionnel.

### ***Les jardins maraîchers***

Après un essai à Montpellier, on décide d'autoriser « *l'ensemencement en pommes de terre des terrains en friche aux abords des bureaux et des casernes.* » Les difficultés dues à la guerre étaient sans doute à l'origine de cette décision, même si les jardins potagers attribués aux douaniers encasernés existaient depuis longtemps<sup>236</sup>.

## ***B – Les règlements de casernement***

Rédigés dans un style et avec une rigueur toute militaire, ils resteront longtemps en vigueur. On y trouve des recommandations de toutes sortes pour l'entretien des locaux. Mais il prévoit aussi les règles que les occupants doivent respecter dans la vie quotidienne de la caserne. Un chef de caserne est désigné. C'est en général l'agent le plus élevé en grade habitant la caserne. Il est gardien du drapeau, le fait hisser les jours de fêtes nationales et assure, le cas échéant, l'illumination de la caserne. Un tour de corvée est établi pour l'entretien des parties communes. On précise souvent qu' « *il est interdit de cracher dans les couloirs et les escaliers.* »<sup>237</sup>

## ***C - L'attribution des logements***

Les logements des casernes doivent être répartis en trois groupes selon les grades des agents :  
1 ceux des gardes magasins, les brigadiers et les patrons ;

<sup>235</sup> Décision du 9 septembre 1925

<sup>236</sup> Décision 3886 du 3 novembre 1917. Aux alentours de certaines casernes il existaient des jardins potagers que les douaniers pouvaient cultiver. La circulaire 3770 de 1908 y fait allusion. Leurs surfaces sera très précisément fixées par une lettre du directeur général de 1921: 5 ares au maximum, et ils devaient être entretenus soigneusement. Les règles concernant ces terrains étaient consignées dans les règlements de casernement. Le douanier arrivant dans une caserne, et auquel était attribué le jardin que cultivait avant lui un collègue qu'il remplaçait, devait lui payer le prix des légumes encore en terre. (cf. l'article sur la caserne du Havre, chapitre 14, texte n° 9 ) Une autre décision concernant la culture des terrains maraîchers par les agents des brigades sera publiée le 7 mai 1927 et le 12 avril 1943, une note n°961 officialisera les statuts d'une « *Association du personnel des Douanes de Paris pour la culture maraîchère collective* »

<sup>237</sup> On trouve ces règles dans bon nombre de règlements notamment dans le Nord et dans l'Est, jusque dans les années 60 et même parfois plus tard. Des horaires, très strictes étaient aussi prévus pour l'accès aux buanderie ou le vidage des seaux hygiéniques, corvée des mères de famille, qui donnaient fréquemment lieu à de sordides ou cocasses scènes de disputes entre voisines en délicatesse. La plupart des règlements de casernement prévoient en détail les cas dans lesquels des sanctions peuvent être prises, à l'encontre de l'agent, pour indiscipline et trouble du voisinage provoqués par un membre de sa famille. Voir quelques extraits de ces règlements dans les documents annexes, texte A 12.

- 2 ceux des sous-brigadiers et sous-patrons ;
- 3 ceux des préposés et matelots.

Cette répartition traditionnelle est officialisée par l'administration <sup>238</sup>, les plus anciens dans le poste primant les derniers arrivants pour l'attribution d'un logement.

Les agents avaient droit à des logements d'autant plus spacieux qu'ils étaient plus gradés. Le nombre de personnes d'une même famille vivant avec le douanier ne semble pas avoir été pendant longtemps un critère primordial pour déterminer la taille du logement qui devait lui être attribué. On ne trouve d'instruction à ce sujet qu'en 1938 sous l'intitulé : « *Affectation de logements plus spacieux aux agents pères d'une famille nombreuse .* »

Mis à part ceux qui étaient réservés aux officiers, il y avait très peu de logement de plus de deux ou trois pièces dans les casernes les plus anciennes notamment. Il faut donc envisager des travaux pour augmenter le nombre de pièces.

L'administration décide d'examiner « *avec bienveillance les propositions qui lui seront soumises en vue de réaliser les aménagements qui auront été jugés nécessaires* » de manière à pouvoir réserver aux familles nombreuses « *des logements répondant à un minimum d'hygiène et de confort .* » <sup>239</sup>. De nombreuses années passeront avant que tous les logements de la Masse soient modernisés. Vingt ans plus tard on trouvera encore des appartements sans installations sanitaires et même sans eau courante. Il faudra attendre les années 60, avec la mise en oeuvre de la convention CILOF, pour que la situation évolue vraiment et change radicalement.

---

<sup>238</sup> Décisions du 20 mai 1908 et du 5 mars 1929

<sup>239</sup> Décisions des 25 novembre 1930 et 28 août 1938