

Petit aperçu historique

Dès la plus haute Antiquité, les états ont prélevé des impôts sur les marchandises franchissant les frontières. Ces impôts, surtout perçus à l'importation, répondent pour l'essentiel à une préoccupation fiscale : celle de remplir des caisses publiques.

Morcellement du pouvoir et multiplication des taxes

La transformation des impôts frontaliers en péages est générale et anarchique en Occident après la chute de l'Empire romain. Avant l'éclatement de l'Empire carolingien, ces impôts tombent hors du domaine royal, aux mains de puissances féodales. Ils se multiplient et se superposent à des fins purement fiscales. Leur recouvrement est assuré soit par des fonctionnaires locaux, soit par des fermiers.

Le pouvoir royal

Aux XV^e et XVI^e siècles, les besoins du Trésor continuent de faire proliférer les droits d'entrée et de sortie. Leur recouvrement excède les capacités des officiers royaux et le système de l'affermage est largement utilisé. L'utilité économique des droits de douane commence d'être mieux perçue comme moyen d'encourager le commerce et de protéger les manufactures nationales. **Jean Baptiste Colbert** (1619-1683), contrôleur général des Finances sous Louis XIV, est considéré comme le père de la douane moderne. Le développement de la marine marchande est encouragé et les productions nationales protégées. Le rôle économique des droits de douane est affirmé avec le tarif douanier de 1664 qui établit une protection modérée.

Pour la première fois, la France dispose à ses frontières d'un débet de tarif national qui s'appliquera, à la fin du siècle suivant, à plus de deux cinquièmes des marchandises.

Le XVIII^e siècle : mercantilisme ou libre-échange ?

La doctrine économique de Colbert continue de prévaloir jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Toutefois, la rigueur de la politique protectionniste doit être atténuée en raison des représailles étrangères. L'abolition des barrières intérieures, le transfert des bureaux des traites aux frontières du royaume, l'élaboration du tarif douanier unique sont autant d'objectifs auxquels Trudaine, Necker et Calonne travaillent sans les atteindre, tant est forte la résistance des bénéficiaires du régime.

La Ferme Générale

A la veille de la Révolution de 1789, presque tous les droits de traite et autres droits indirects sont affermés par bail de 6 ans à une compagnie de financiers connue sous l'appellation de Ferme Générale. Celle-ci compte jusqu'à 42 directions en province et près de 25 000 agents. Les employés de la Ferme ne sont pas des fonctionnaires royaux, mais ils agissent « au nom du Roi », ils bénéficient à ce titre, de privilèges et de la protection de la loi. Forts de l'endettement de la monarchie et malgré, parfois, d'obscures origines, les Fermiers Généraux amassant des fortunes immenses, jouent un rôle politique et social considérable. A la fin du XVIII^e siècle, la Ferme Générale fait figure de bouc émissaire. Autant que l'institution, ce sont les hommes qui la dirigent que l'on condamne au nom de la morale et parce que les fermiers, hommes nouveaux, aux fortunes immenses et subites, semblent le produit d'une perversion de l'ordre social.

De la Révolution à l'Empire

Avec la Révolution naît l'administration des douanes moderne. Les barrières intérieures sont supprimées, la Ferme Générale est nationalisée. Le nouveau service, dont le personnel est exclusivement préposé à la police du commerce extérieur, constitue une Régie. Son organisation est confiée à quelques anciens fermiers généraux, vite éliminés, et à des fonctionnaires de la Ferme Générale. Ni les hommes ni les méthodes ne sont vraiment nouveaux, mais une administration d'Etat vient de naître.

Du blocus continental à la révolution industrielle

La guerre change radicalement l'orientation de la politique douanière. Pour préserver l'approvisionnement du pays et face à l'ennemi, les gouvernements se font prohibitionnistes. Le blocus continental marquera l'apogée de cette évolution. En même temps, l'expansionnisme français crée un immense empire de 130 départements aux limites duquel veillent 35 000 douaniers. Toute puissante avec ses tribunaux d'exception, la douane française est organisée militairement ; elle est présente jusque dans les états satellites, implantée à Trieste, à Rome, au Piémont, à Genève...

Frontière verrouillée

A partir de 1815, l'installation durable du protectionnisme assure à la douane une place de premier plan dans l'appareil d'Etat. Pendant les directorats de Saint-Cricq et de Gréterin, prohibitions et droits prohibitifs assurent à l'agriculture et à l'industrie une

protection que l'on veut sans faille. La surveillance douanière se renforce durant cette période dans le rayon des douanes, mais aussi à l'intérieur du territoire.

L'envers du décor

Comme sous la Ferme Générale, la douane du XIX^e siècle est solidement cloisonnée en deux services : les bureaux (service sédentaire) et les brigades (service actif). Les agents des bureaux, moins nombreux et relativement favorisés dépendent de la direction générale pour le recrutement et pour l'avancement. Les agents des brigades, de loin les plus nombreux, sont organisés militairement. Bien que les agents des douanes jouissent d'une ébauche de statut, leur gestion souffre d'un défaut de transparence qui prédispose au favoritisme et au népotisme. Pendant tout le XIX^e siècle, ces vices sont dénoncés sous diverses formes.

Le défi du progrès

Napoléon III devra attendre l'année 1860 pour imposer ses vues. Il opère alors « un coup d'état douanier » en négociant secrètement avec l'Angleterre un traité de commerce d'inspiration libérale. En même temps, la réglementation douanière est assouplie. Cette « nouvelle politique économique » stimule les échanges internationaux, que le chemin de fer et la navigation à vapeur accélèrent. Alors que les traités de 1815 avaient rendu approximativement aux frontières françaises leur tracé d'avant la Révolution, les lignes des douanes se déplacent à nouveau à deux reprises : en 1860, lors de l'annexion de Nice et de la Savoie, en 1871, avec la perte de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine.

L'aventure coloniale

Avec l'expansion coloniale, durant le XIX^e siècle et jusqu'au début du XX^e siècle, la douane s'installe en Algérie, puis elle envoie des fonctionnaires en Tunisie, au Maroc, en Afrique Noire, à Madagascar, en Indochine et en Océanie pour y encadrer les services douaniers locaux. Ceux-ci ne dépendent pas administrativement de la douane française, mais leur organisation et leurs méthodes sont calquées sur elle.

D'un siècle à l'autre

A ses débuts, la III^e République poursuit la politique douanière innovée en 1860 mais les adversaires du libre-échange l'emportent en 1892. A nouveau, et pour plus d'un demi-siècle, triomphe le protectionnisme. La Société des Nations va tenter de promouvoir le libre-échange. Mais la crise économique de 1929 vouera cet effort à l'échec. Le retour en force du protectionnisme rend à la douane l'importance qu'elle avait en partie perdue. Et c'est avec des effectifs à peu près constants, voire réduits, qu'elle doit appliquer des tarifs complexes, développer ses contrôles, s'adapter aux progrès technologiques, faire face à de nouvelles formes de fraude.

La construction européenne

La seconde guerre mondiale conduit la France à remettre en vigueur le système des

prohibitions abandonné en 1860. Au lendemain du conflit, l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur et, par conséquent, celle de la douane sont plus poussés que jamais. A partir des années cinquante, les échanges se libèrent progressivement. Membre fondateur du Conseil de Coopération douanière, qui regroupe aujourd'hui plus de 100 états, la douane française s'engage dans une politique volontariste de coopération internationale. Ainsi, peu à peu, l'effacement progressif des frontières douanières se réalise. L'application des accords du GATT, la création des unions douanières notamment de la Communauté européenne, aboutissent à une réduction sensible, voire à une disparition, des droits et taxes à percevoir lors du franchissement des frontières. La disparition des frontières fiscales en 1993 est l'aboutissement de cette évolution. La douane continue à assurer ses missions dans ce nouvel environnement avec des méthodes d'intervention et un dispositif adaptés.