



Histoire de la douane

DE L'ANTIQUITÉ A LA FERME GÉNÉRALE

- [Les douanes dans l'Antiquité](#)
 - [Les douanes médiévales](#)
 - [Les douanes avant Colbert](#)
 - [L'œuvre de Colbert](#)
 - [Le XVIIIe siècle : mercantilisme ou libre-échange?](#)
 - [La ferme générale](#)
 - [L'impopularité de la ferme générale](#)
-

▪ Les douanes dans l'Antiquité

Dès la plus haute antiquité, les Etats 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 les caisses publiques. La prohibition est également pratiquée. Elle vise, à l'exportation, à protéger la collectivité contre les risques de pénurie des denrées et autres produits indispensables.

La préoccupation fiscale est largement dominante dans le *teloneion* d'Athènes et dans les *portoria* de Rome. Ces droits perçus à l'importation sont modérés : en général, le quarantième ou le cinquantième de la valeur de la marchandise.

Le recouvrement est effectué, selon un usage largement répandu dans le monde jusqu'à la fin du 18e siècle, par des employés de compagnies privées auxquelles l'Etat rétrocède la perception de l'impôt. C'est la pratique de *l'affermage*.

Ainsi en est-il des *portitores* romains ou *publicani*, qui sont chargés d'apprécier la valeur des marchandises imposables et disposent à cette fin du droit de les débiller, dénombrer, peser... même si elles sont la propriété de hauts personnages.



*Déchargement et pesée de la cargaison d'un navire
(cliché d'une mosaïque d'Hadrumetum, IIIème siècle après J.C., Tunis, Musée du Bardo).*

Après la conquête des Gaules, Rome introduit les portoria. Des postes douaniers installés aux frontières et dans les ports. Leur centre de commandement est Lugdunum (Lyon).

L'impôt alors perçu est de 2,5% de la valeur des marchandises importées. Il est connu sous l'appellation de "quarantième des Gaules" et coexiste avec les portoria perçus dans les autres parties de l'Empire romain. Il s'agit là de la première administration douanière gallo-romaine.

Le caractère douanier des portoria s'altère avec la perception de ces impôts aux limites intérieures de l'Empire. Ils tendent alors à se transformer en droits de circulation, en péages. Cette évolution s'accroît sous le Bas-Empire. L'*octavia*, droit de 12,5% qui apparaît au 4^e siècle, est ainsi perçu non seulement aux frontières mais aussi aux limites des circonscriptions fiscales.

Byzance connaît cette situation jusqu'à sa chute. Les impôts douaniers ont repris l'appellation grecque de *teloneion*.

Leur recouvrement est confié à des fermiers, les Commerciaires (*commerciarii*) entre lesquels le territoire est réparti.

▪ Les douanes médiévales

La transformation des impôts frontaliers en péages est générale et anarchique en Occident après la chute de l'Empire romain.

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

Avant l'éclatement de l'Empire carolingien, les tonlieux 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.

Mais un intérêt économique apparaît lors des grandes foires régionales (Lyon, Beaucaire, Valence, foires de Champagne...) dont le rôle est essentiel à cette époque. Des franchises (exemption totale d'impôts) ou des régimes privilégiés (réduction ou suspension temporaire d'impôts) sont alors consentis aux négociants.

Pendant le Haut Moyen-Age, il arrive que des prohibitions de sortie (grains, espèces monétaires) soient édictées pour retenir ces ressources dans le pays. Au 14^e siècle, Philippe IV le Bel y

recourt comme arme économique contre ses ennemis. Des dérogations peuvent cependant être accordées par le Maître des ports et passages, haut fonctionnaire royal. Les autorisations d'exporter s'accompagnent alors de la perception d'un droit dit de haut-passage (1304).

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

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

Mais surtout, le paiement de la rançon du roi Jean II le Bon, en 1360, consacre l'éclatement douanier du royaume à la faveur de la levée de nouveaux impôts. Hors de son domaine propre (l'Ile de France), le roi doit respecter les privilèges des provinces en obtenant leur accord. Certains (presque tout le pays d'Oil) acceptent ces taxes. D'autres, surtout en pays d'Oc, s'en affranchissent par un paiement forfaitaire. Désormais, ces deux groupes de territoires sont réputés étrangers l'un à l'autre; à leurs limites séparatives seront perçus les mêmes droits qu'aux frontières extérieures.



*Le paiement des droits à l'entrée d'une ville.
Miniature du XIVème siècle.*

▪ LES DOUANES AVANT COLBERT

Aux XVème et XVIème 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.

Chaque droit est affermé séparément. Aussi le dédouanement d'un chargement composite peut-il faire intervenir plusieurs services.

Cependant l'utilité économique des droits de douane commence d'être mieux perçue, comme moyen d'encourager le commerce et de protéger les manufactures nationales. Les Soieries lyonnaises, notamment, doivent à François Ier une protection douanière.

Pendant cette période, la France s'apprête à participer à son tour aux grandes découvertes, à la création de colonies et à l'expansion du commerce maritime, pourvoyeurs de richesse.

En 1598, Sully confie à une seule ferme, au lieu de cinq, la perception des droits levés dans le groupe des provinces soumises aux droits du Roi (provinces dites des "Cinq Grosses Fermes"). En 1607, il promulgue un Règlement Général sur les traites qui tend à uniformiser les pratiques

administratives.

En même temps, Sully s'efforce de constituer l'ensemble du royaume en un unique territoire douanier. Il somme les provinces "réputées étrangères" de se réunir aux "Cinq Grosses Fermes", mais sans succès.

Au milieu du XVII^{ème} siècle, lorsque Colbert arrive aux affaires, la France est divisée en trois parties principales : les provinces des "Cinq Grosses Fermes", les provinces "réputées étrangères", les provinces "à l'instar de l'étranger effectif", qui forment des zones franches.

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



*J. Baptiste Colbert par Coustou (moulage)
Bordeaux, Musée des douanes.*

▪ L'OEUVRE DE COLBERT

Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), contrôleur Général des Finances sous Louis XIV, est considéré comme le père de la douane moderne.

Inspiré par la doctrine mercantiliste, il croit que la richesse d'un pays est à la mesure de ses réserves en numéraire. Il faut donc exporter le plus possible de produits de valeur et en importer le moins possible. D'où la nécessité de développer le commerce, l'industrie et les cultures industrielles. L'Etat doit intervenir dans ce sens, en aidant la marine marchande, en suscitant et en protégeant les productions nationales, en abolissant les douanes intérieures.

Le développement de la marine marchande est encouragé par la surtaxation des transports sous pavillon étranger, la réservation au pavillon français du négoce avec les colonies, la création d'entrepôts de réexportation, l'octroi de privilèges aux grandes compagnies notamment celles commerçant avec les Indes et le Levant (pays de la côte orientale de la Méditerranée).

Pour encourager et protéger les productions nationales, des subventions et des exemptions fiscales sont attribuées aux manufactures, outre un monopole de fabrication et de vente. Le rôle économique des droits de douane est affirmé avec le tarif douanier de 1664, qui établit une protection modérée. Le tarif de 1667 fixe une tarification beaucoup plus élevée de certains produits, en vue d'écarter les productions hollandaises et anglaises, ce qui provoquera des représailles commerciales et conduira à la guerre, mais les manufactures françaises connaissent un réel essor.

Le tarif de 1664 n'ayant pu être étendu à tout le royaume par suite de l'opposition des provinces "réputées étrangères", le tarif de 1667 leur est imposé. Il ne fait pas disparaître les douanes intérieures, mais pour la première fois, la France dispose à ses frontières d'un début de tarif national qui s'appliquera, à la fin du siècle suivant, à plus de deux cinquièmes des marchandises.

Enfin, deux grandes Ordonnances, la première publiée, la seconde préparée du vivant du Ministre, codifient et précisent le droit douanier en 1681 et 1687. Ces textes sont à la base de la législation douanière moderne.

▪ **LE XVIIIEME SIECLE : MERCANTILISME OU LIBRE-ECHANGE ?**

La doctrine économique de Colbert continue de prévaloir, en principe, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Toutefois, la rigueur de la politique protectionniste doit être atténuée en raison des représailles étrangères. On négocie des tarifs conventionnels.

J. LAW renouvelle la Compagnie des Indes (1719) qui a son siège et ses plus vastes entrepôts à Lorient. Le commerce maritime et les ports de l'Atlantique connaissent un remarquable essor, notamment Bordeaux.

Tout au long du XVIIIème siècle, un débat s'instaure chez les esprits éclairés : les théories économiques y occupent une place de choix. On doute de la pertinence du colbertisme. Les Physiocrates prônent la liberté commerciale. Ils comptent de nombreux partisans au sein de la classe dirigeante. 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 tendance libérale obtient son succès le plus spectaculaire avec le célèbre traité de commerce franco-anglais de 1786, qui réjouira les anglophiles buveurs de thé et joueurs de whist, mais consterner les manufacturiers français; dans les milieux industriels, plus d'un demi-siècle après la dénonciation de ce traité, on en déplorera encore les effets pervers!



*Ecole Française, XIX^e siècle
Intérieur d'une douane (copie d'après Lépicier, 1775)
Bordeaux, Musée des douanes.*

Le commerce extérieur est alors surtout maritime. Les employés de la Ferme surveillent les côtes afin d'obliger les navires à décharger dans les ports (conduite en douane).

Les déchargements s'effectuent avec la permission et sous le contrôle des agents de la Ferme (prise en charge).

Une déclaration détaillée est déposée par le propriétaire des marchandises et enregistrée au bureau de la Ferme.

Cette déclaration est vérifiée par les employés qui dénombrent les colis et en explorent le contenu. La pesée est un acte essentiel de ce contrôle car les droits sont perçus principalement sur la base du poids. La marchandise est, aux mains de la Ferme, le gage de leur paiement.

Après leur déchargement, caisses, ballots, tonneaux sont transportés, sous l'œil d'un suisse, dans la cour d'entrée de l'Hôtel par des portefaix ou des rouleurs.

Dès que le négociant - ou son commis - a fait enregistrer sa déclaration dans l'un des trois bureaux de l'Hôtel (entrée, sortie, entrepôts), les portefaix - ou rouleurs - introduisent les marchandises déclarées dans le magasin.

Dans cette halle de dédouanement, quatre commis appréciateurs sont chargés de vérifier les plombs, de dénombrer et d'examiner les ballots, les caisses, les tonneaux, tandis que trois peseurs officient au bureau du poids.

Après la vérification des marchandises, les portefaix et rouleurs gagnent la cour de sortie. Ils y attendent qu'un employé leur délivrent les brevets qui leur permettront de remettre les marchandises à leurs propriétaires à la grande porte de sortie.

▪ LA FERME GENERALE

A la veille de la Révolution de 1789, presque tous les droits de Traite et autres droits indirects (y compris la fameuse Gabelle, l'impôt sur le sel, et nombre de droits des tarifs locaux) sont affermés par bail de 6 ans à une compagnie de financiers (les traitants ou partisans) connue sous l'appellation de Ferme Générale.



*Anonyme de l'Ecole Française du XVIII^e siècle
intérieur d'un grenier à sel
Bordeaux, Musée des douanes.*

Dans son organisation, la Ferme Générale ignore le clivage entre provinces des cinq grosses fermes et provinces réputées étrangères ; elle perçoit dans chaque zone les droits exigibles qui font l'objet de son bail.

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

La direction de la compagnie est assurée collégalement par les fermiers généraux qui se réunissent en "comités" spécialisés et se répartissent le contrôle des services extérieurs.

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

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

Il convient de noter que les gardes du service des brigades sont armés.

Le bail de la Ferme Générale est conclu entre le Roi et une personne physique qui n'est qu'un prête-nom. Les gens qui comptent sont les cautions de l'adjudicataire, les Fermiers Généraux, dont le nombre est de 40 après avoir atteint près de 90. Le bail de la Ferme représente une colossale manne financière portant sur plus de 50 % des recettes publiques.

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

▪ **L'IMPOPULARITE DE LA FERME**

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. La première génération de ces financiers, celle des Crozat et des frères Pâris, par son avidité et ses

excès de parvenus, s'attire la haine populaire et les sarcasmes des littérateurs (Dancourt, Regnard, Lesage).

A la fin du XVIIIème 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.

Au niveau de l'application, la multiplicité des droits et la complexité des règlements sont, dans les bureaux, une source de retards, voire de tracasseries. Les manières, parfois rudes, des gardes des brigades ne contribuent pas à rendre cette fiscalité indolore. Il est vrai que leur métier est dangereux : les exploits de Mandrin et de ses prédécesseurs ou émules en témoignent, qui firent un important massacre de "gapians" isolés et souvent désarmés.

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