JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

L.-J. MAGNAN

La douane et la guerre

Journal de la société statistique de Paris, tome 57 (1916), p. 377-392
<http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1916__57__377_0>

© Société de statistique de Paris, 1916, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (http://www.numdam.org/conditions). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM
Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
http://www.numdam.org/

JOURNAL

DE LA

SOCIÉTÉ DE STATISTIQUE DE PARIS

N° 10. — OCTOBRE 1916

I

LA DOUANE ET LA GUERRE

Formidable au point de vue militaire, la guerre actuelle devait affecter dans d'énormes proportions toutes les branches de l'activité humaine. Si l'on considère particulièrement les faits économiques, qui d'ailleurs eurent une part notable dans la genèse du conflit, on peut se convaincre que jamais les rapports commerciaux entre les peuples ne prirent une importance plus grande que dans la préparation, l'exécution et l'avenir de la lutte où nous sommes engagés.

Il était tout naturel que le service des douanes qui, en temps de paix, assure aux frontières, avec la perception des droits d'entrée, le recouvrement de nombreux impôts, reçût la mission d'exécuter, dans cette période critique, les mesures d'ordre économique jugées propres à sauvegarder, en même temps que les besoins de la défense nationale, les intérêts commerciaux et industriels du pays.

C'est ce rôle, ingrat et difficile entre tous, qui fait l'objet de la présente étude.

Si nous nous reportons à la guerre de 1870-1871, nous ne trouvons trace que d'un petit nombre de dispositions douanières proprement dites. Ce sont : le décret du 24 juillet 1870 qui prohibe la sortie, la réexportation, le transit des armes et munitions de guerre, de divers produits propres à la fabrication des munitions, des chevaux, des bâtiments à voiles et à vapeur, des machines, etc.; le décret du 28 juillet 1870 relevant les droits d'entrée sur le café, le thé et le cacao; le décret du 21 août 1870, prohibant, sur la frontière de terre et sur la frontière maritime la sortie, la réexportation d'entrepôt et le transit des bestiaux, des viandes et des farineux alimentaires; le décret du 5 septembre 1870, rendant libre le commerce des armes et, par voie de conséquence, l'importation des armes étrangères sous le paiement des droits de douane.

Il n'est pas besoin d'insister sur les énormes différences qui séparent notre situation commerciale au début de la guerre actuelle de celle que nous occupions en 1870. On doit cependant noter que le commerce spécial total de la

France pendant l'année 1869 représentait une valeur de 6 milliards 228 millions de francs, dont 3 milliards 153 millions à l'importation et 3 milliards 75 millions à l'exportation. Dans la période décennale 1867-1876, la moyenne annuelle des importations et des exportations totales françaises ne dépassait guère ce chiffre de 6 milliards. Or, si nous prenons l'année qui a précédé immédiatement la présente guerre, soit 1913, nous trouvons des valeurs totales de 8.421.332.000 francs à l'importation et de 6.880.217.000 à l'exportation, soit une valeur globale de plus de 15 milliards. Ce dernier chiffre correspond d'ailleurs à la moyenne des sept années 1907-1913.

Cette situation nouvelle exigeait évidemment d'autres moyens que ceux qui avaient pu suffire en 1870. En outre, la durée relativement faible de la première guerre franco-allemande n'exigea pas que l'on modifiât notablement les mesures prises au début des hostilités. Nous verrons plus loin qu'en se prolongeant au delà de toute prévision, la guerre actuelle a nécessité au contraire des dispositions spéciales dont on ne trouve l'équivalent dans aucun conflit antérieur.

Dès la déclaration de guerre, le programme qui s'imposait comportait, d'une part, la prohibition, à la sortie du territoire français, des matières brutes et fabriquées utiles à la défense nationale ou à notre industrie et, d'autre part, l'octroi de facilités spéciales, à l'entrée, pour les produits nécessaires à l'alimentation de l'armée et de la population civile. De plus, il importait d'empêcher le ravitaillement des ennemis en nature comme en numéraire; de là découlait la nécessité de mettre obstacle à l'expédition de toute marchandise française dans les Empires du Centre, ainsi qu'à l'importation en France des produits originaires de ces pays. Enfin, il fallait éviter que notre territoire servît de lieu de transit ou d'entrepôt pour les marchandises échangées entre les pays ennemis et les nations neutres.

Les premières prohibitions à la sortie furent réalisées par le décret du 31 juillet 1914, qui interdisait l'exportation, la réexportation, le transbordement, etc. des principaux articles jugés utiles, soit à l'avitaillement des ennemis, soit à la fabrication des armes, munitions, et de tous engins, appareils ou objets servant à la guerre. Trois décrets datés des 31 juillet et 2 août, et rendus en vertu des lois des 29 mars 1887 et 12 juillet 1906, autorisaient l'importation en franchise de droits de douane des principaux produits nécessaires à l'alimentation publique. Successivement, on supprima, par voie de décrets rendus en exécution de l'article 3 de la loi du 29 mars 1910, les droits de douane afférents à diverses autres marchandises. Certains de ces droits sont aujourd'hui rétablis (1). Plus tard, d'autres mesures du même genre, que le Parlement a

(1) Sont actuellement admis en exemption de droits ou à une réduction des taxes normales les produits ci-après : chevaux, mules et mulets, ânes et ânesses; bestiaux, viandes fraîches et viandes conservées par le froid; viandes salées autres que jambons désossés et roulés et jambons cuits; œufs de volailles; beurre frais, salé ou fondu; avoine, orge, maïs en grains; haricots secs et lentilles; pommes de terre; graines de betteraves décortiquées ou non; coton hydrophile; tourteaux de graines oléagineuses et autres; pâtes de cellulose pour la fabrication du papier destiné à l'impression des journaux (détaxe partielle); rails destinés à la réfection des voies de communication présentant un intérêt pour la défense nationale; nitrate de soude pour les besoins de la défense nationale (surtaxe d'entrepôt); sacs de jute neufs;

transformées en lois, furent prises par décrets, surtout en matière de prohibitions de sortie. Ces actes s'échelonnent depuis le début de la guerre jusqu'à ces derniers temps, ce qui démontre bien que, dans ce conflit sans précédent et dont on ne pouvait d'ailleurs prévoir la durée, les nécessités du blocus ont été hors de proportion avec celles que l'on a pu constater dans le passé.

L'interdiction de tout commerce avec les sujets des Empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie et les personnes y résidant fut réalisée par le décret du 27 septembre 1914 (1). De son côté, l'Administration française, consciente des fraudes qui, après quelques mois d'hostilités, pouvaient être tentées à l'aide de fausses déclarations, soumit, à titre général, à la justification d'origine, les marchandises importées des pays neutres d'Europe pouvant recevoir des marchandises allemandes. De plus, les maisons de transit, les agences en douane, les entreprises de commission, furent assujetties à la justification de leur nationalité. Cette obligation est actuellement étendue à tous les expéditeurs étrangers. Ces dispositions ont été complétées par la loi du 4 avril 1915 édictant des pénalités contre les personnes qui, en violation des prohibitions, concluent — ou tentent de conclure — un acte de commerce ou une convention quelconques avec un sujet d'une puissance ennemie ou d'une personne résidant sur son territoire, et par la loi du 17 août 1915 qui applique aux marchandises originaires ou provenant des Empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie les dispositions pénales des lois de douane concernant les marchandises prohibées, sans préjudice des sanctions portées par la loi du 4 avril 1915. A vrai dire, l'Administration considérait, avant l'intervention de ce dernier acte, les marchandises allemandes et austro-hongroises comme atteintes par la prohibition implicitement édictée par le décret du 27 septembre 1914 et s'opposait à ce qu'elles fussent mises en consommation. Ainsi les mesures restrictives qui s'imposaient ont joué, depuis le début de la guerre, dans des conditions utiles. Une autre loi, portant également la date du 17 août 1915, a prévu des pénalités à l'égard des contrevenants aux prohibitions de sortie.

Il faut encore mentionner, au nombre des actes dont la douane concourt à assurer l'application, les décrets : du 13 mars 1915, qui détermine les conditions dans lesquelles les croiseurs de la République peuvent saisir les marchandises expédiées des pays ennemis ou destinées à ces pays; du 29 mai 1915, qui a suspendu, pendant la durée des hostilités, l'application de la loi du 2 avril 1889 en ce qui concerne les produits importés d'Algérie; du 16 octobre 1915, relatif au régime des blés; du 21 décembre 1915, qui admet au bénéfice de leur origine les produits tunisiens importés par navires alliés ou neutres, et du 2 mars 1916, qui prohibe l'importation des sucres en poudre, bruts ou raffinés.

***

---

bâches en tissu de lin pour voitures militaires et pochettes-mangeoires en tissu de lin (pour la défense nationale); papier destiné à l'impression des journaux (détaxe partielle); éclisses pour rails destinés à la réfection des voies de communication présentant un intérêt pour la défense nationale; ponts et pièces de ponts métalliques pour la défense nationale.

(1) Le décret du 7 novembre 1915 a étendu aux opérations commerciales faites avec les sujets de la Bulgarie et les personnes y résidant les dispositions, interdictions et prohibitions figurant au décret du 27 septembre 1914.

La mise en œuvre de toutes ces mesures, au moyen d'un personnel notablement affaibli par la mobilisation (1), a nécessité un effort considérable. En temps de paix, les vérifications à la sortie ne comportent qu'un examen sommaire, sauf pour un petit nombre de marchandises exportées sous des régimes spéciaux (sorties à la décharge de comptes d'admission temporaire, avec drawbacks, avec remboursement, etc.). Or, à l'heure actuelle, la liste des marchandises prohibées à la sortie comprend plus de 350 articles, dont plusieurs présentent des subdivisions. On conçoit dès lors le surcroît de besogne qu'occasionne la visite des marchandises exportées, visite d'autant plus minutieuse qu'il s'agit pour le pays d'intérêts essentiels, dont la sauvegarde constitue l'un des éléments les plus importants de la défense nationale. Dans tous les ports, sur chaque frontière de terre, c'est donc une surveillance incessante que la douane doit exercer pour assurer, à la sortie, l'application des mesures de prohibition. Il est en outre nécessaire que le service des douanes vérifie, au moyen de la production de certificats spéciaux, la nationalité des transitaires et des expéditeurs. Ce contrôle a pour but de mettre obstacle aux agissements contraires à la loi du 4 avril 1915. L'Administration agit ici comme auxiliaire de l'autorité judiciaire, chargée de l'exécution de cette loi de droit commun.

Les décrets édictant les interdictions de sortie réservent au ministre des Finances la faculté d'autoriser des dérogations à ces mesures. Le soin d'examiner la suite que comportent les demandes de dérogation est confié à une commission interministérielle qui siège au ministère des Finances et qui comprend, sous la présidence de M. le directeur général des Douanes, représentant le ministre des Finances, des délégués des départements de la Guerre, de la Marine, des Affaires étrangères, du Commerce, de l'Agriculture, des Colonies et des Travaux publics. L'importance du rôle de cette commission se mesure, non seulement au nombre des demandes, qui a nécessité l'établissement d'un service doté d'un personnel spécial, mais encore et surtout à la difficulté de concilier des intérêts le plus souvent divergents. Il importe, dans l'application des restrictions de sortie, de ménager les approvisionnements nationaux, en retenant en France tout ce qui est indispensable à la vie matérielle du pays, d'éviter que nos produits n'aillent ravitailler nos ennemis par le canal des pays neutres et, nonobstant l'accomplissement de cette tâche extrêmement délicate, de laisser à notre commerce d'exportation, si douloureusement atteint, la possibilité de trouver quelque aliment, de conserver, malgré les circonstances défavorables, quelques-uns de ses débouchés d'avant la guerre. Pour remplir ce programme, en apparence irréalisable, la Commission a dû procéder à de vastes enquêtes, prendre de minutieuses précautions, exercer une surveillance de tous les instants sur l'exécution de ses décisions, établir, pour certains pays neutres, une sorte de rationnement économique comportant la fixation d'un contingent. Dans certains cas, il a fallu, pour assurer le séjour dans ces pays des marchandises exportées, y créer des sociétés chargées de recevoir les produits français, de les répartir entre les acheteurs, de veiller à ce qu'ils ne sortent pas du territoire. Cette tâche n'est pas allée sans difficultés, sans à-coups, et des intérêts

(1) Le personnel sédentaire (chefs, agents vérificateurs, agents de bureau) est actuellement réduit du tiers à peu près de son effectif normal.

particuliers ont pu faire entendre des doléances, parce que l'intérêt général leur réclamait certains sacrifices qu'ils admettaient difficilement. Mais le regime des prohibitions de sortie n'en a pas moins rendu et ne continue pas moins de rendre, depuis le début de la guerre, les services que l'on attendait de lui.

Si nous considérons l'importation, le problème est également fort difficile à résoudre. Il l'est peut-être même davantage, car on doit lutter ici avec l'ingéniosité de nos ennemis, dont l'industrie, gravement éprouvée par la guerre, cherche à reprendre ses anciens marchés, sans s'arrêter au choix des moyens. L'Allemagne, actuellement, envoie dans les pays neutres des quantités considérables de produits fabriqués, qui y prennent l'étiquette de ces pays et sont ensuite réexpédiés en France sous cette fausse origine. Ce trafic a lieu, non seulement par la voie des pays limitrophes, mais par celle des pays d'outre-mer: des marchandises venues d'Amérique ont été reconnues d'origine allemande. Un autre système consiste à acheter, dans les pays neutres, des maisons de commerce de peu d'importance ou dont la situation est embarrassée. Bien entendu, aucun Allemand n'apparaît dans l'affaire. Mais tout y est allemand, capitaux, main-d'œuvre, matière première. Les produits de la fabrication, insuffisants à alimenter l'exportation, se complètent à l'aide d'envois abondants et absolument identiques, venus d'Allemagne dans le pays neutre, et le tout est réputé d'une origine parfaitement innocente. Sous ce pavillon, d'énormes quantités de produits sont ainsi expédiés comme étant originaires du pays où s'est installée la maison allemande, sous la façade d'une honnête maison neutre.

De quelles armes dispose la douane française pour lutter contre de pareils procédés? Déclarons hautement d'abord que les Gouvernements et les nationaux des pays neutres montrent, dans ces circonstances difficiles, une loyauté parfaite. S'il faut citer particulièrement un pays, nous dirons que la Suisse, toute désignée cependant par sa situation pour servir d'entrepôt aux marchandises ennemies, témoigne à notre égard d'un admirable désintéressement, dont l'aide nous est efficace pour lutter contre l'envahissement allemand. Mais la bonne volonté de nos voisins est parfois impuissante à déjouer ces manœuvres, et il est nécessaire que le service des douanes puisse user de moyens d'action énergiques et directs. En premier lieu, il exige un certificat d'origine délivré par les douanes du pays d'importation, certificat qui établit que la marchandise est réellement originaire de ce pays. Les transitaires et les expéditeurs sont en outre, comme je l'ai dit, tenus de justifier de leur nationalité, afin que l'on puisse savoir si le déclarant établi en France ne contrevient pas aux dispositions du décret du 27 septembre 1914 et de la loi du 4 avril 1915. Cependant, le certificat d'origine ne lie pas la douane. Il constitue assurément une présomption sérieuse en faveur de la sincérité de la déclaration. Mais les agents vérificateurs peuvent conserver des doutes à cet égard. Lorsqu'il en est ainsi et que le déclarant maintient ce qu'il a affirmé, la contestation est soumise à l'expertise légale, c'est-à-dire à l'examen d'un tribunal arbitral siégeant à Paris, et qui statue souverainement sur le litige, après que chaque partie (douane et importateur) a pu lui soumettre tous les éléments de preuve qu'elle juge favorables à sa cause. L'examen détaillé des conditions de fonctionnement de ce tribunal arbitral depasserait le cadre de ce travail. Mais il est à retenir

que, depuis l'ouverture des hostilités, le nombre des recours à l'expertise a augmenté dans des proportions très considérables, et que les résultats ont confirmé, dans un grand nombre de cas, l'appréciation des agents.

Le Gouvernement se préoccupe d'éviter la multiplicité de ces consultations, en augmentant la force probante des certificats d'origine, en leur conférant une autorité telle que, le plus souvent, le service des Douanes puisse en tenir les énonciations pour exactes et laisser les opérations suivre leur cours. Mais la procédure de l'expertise légale, dans laquelle les deux parties sont admises à produire tous les documents qu'elles jugent utiles à leur cause, reste, en raison du caractère définitif attaché à ses décisions, le moyen le plus pratique de résoudre les conflits d'ordre douanier. Il faut ajouter que, lorsque le litige est résolu dans le sens des présomptions de la douane, les contrevenants encourent, indépendamment, s'il y a lieu, des peines portées par la loi du 4 avril 1915, les sanctions applicables en vertu de la loi du 17 août 1915, en matière d'importation de marchandises prohibées.

***

J'ai décrit, dans ses grandes lignes, et en restreignant mes explications de manière à abuser le moins possible de l'attention de mes auditeurs, le rôle de la douane pendant la guerre. Il me reste à indiquer les effets produits sur les constatations du service des douanes par les lois et décrets rendus à l'occasion du conflit. Ces effets, il n'est pas besoin de le dire, se combinent avec ceux qui résultent directement de l'état de guerre, dont l'influence sur nos échanges internationaux n'est malheureusement que trop évidente. On ne peut nier, cependant, que, soit à l'importation, soit à l'exportation, les mesures gouvernementales n'aient très sensiblement modifié la physionomie de notre commerce extérieur.

IMPORTATION

Considérons d'abord les chiffres de l'entrée.

En 1913, nous importions de l'étranger (commerce spécial) pour 1.817.579.000 francs de produits d'alimentation (céréales, fruits, boissons, sucres, denrées coloniales, bestiaux, viandes, graisses, poissons, œufs, beurre, huiles, légumes, etc.). Ces introductions ont subi, en 1914, une légère diminution (1.813.487.000 francs), mais elles ont atteint, en 1915, 2.549.371.000 francs (1).

L'augmentation porte principalement, de 1914 à 1915, sur les viandes fraîches, salées ou conservées (411.259.000 francs, au lieu de 62.140.000), sur les sucres (222.322.000 francs, au lieu de 65.408.000), sur les céréales (grains et farines) (800.243.000 francs, au lieu de 655.425.000), sur les cafés (239.243.000 francs, au lieu de 201.406.000), sur les cacaos (65.358.000 francs, au lieu de 47.850.000).

(1) Les chiffres indiqués, dans le cours de ce travail, pour 1915, sont provisoires. Les renseignements statistiques qui y figurent sont extraits des publications officielles de l'Administration des Douanes.

Dans la classe des matières nécessaires à l'industrie (peaux, laines, crins, poils, cuirs, soie, matières textiles, cire, engrais, fourrages, éponges, ivoire, écailles, fruits et graines oléagineux, huiles industrielles, graisses, gomme, caoutchouc, charbons, bois, matériaux, soufre, bitume, huiles minérales, houille, minerais et métaux, teintures naturelles, etc.), on constate une diminution de 1913 à 1914 et 1915 :

	Francs
1913	4.945.732.000
1914	3.508.147.000
1915	3.153.534.000

Presque tous les articles de cette classe sont en décroissance, si l'on compare les années extrêmes 1913-1915. Mais il est bon de remarquer que l'écart existant entre 1913 et 1914, où pendant tout un semestre la vie industrielle a été comme suspendue, atteint 1.437.585.000 francs, tandis que la différence n'est plus que de 354.613.000 entre les deux années 1914 et 1915. C'est là un symptôme non équivoque d'une reprise de l'activité manufacturière du pays. Cette activité s'est principalement manifestée, il est vrai, en ce qui concerne les industries intéressant la défense nationale. Mais les autres branches du travail ont participé à ce mouvement.

Pour les objets fabriqués (produits et teintures chimiques, poteries, verres et cristaux, fils et tissus, papier et ses applications, peaux préparées et ouvrages en peau, tresses, machines et mécaniques, bâtiments de mer, horlogerie, orfèvrerie, bijouterie, aiguilles, coutellerie, outils, ouvrages en métaux, meubles, ouvrages en caoutchouc, carrosserie, tabletterie, bimbeloterie, boutons, lingerie, vêtements, objets de collection, etc.), il y a diminution de 1913 à 1914 (1.658.021.000 francs contre 1.080.535.000). Mais, en 1915, la valeur de nos importations a plus que doublé (2.371.587.000 francs) par rapport à 1914. Il faut tenir compte, pour apprécier ces résultats, de la stagnation qui a marqué le second semestre de 1914. Mais l'afflux des produits de l'extérieur en 1915 est la conséquence directe de l'occupation de nos départements les plus riches en industries de toutes sortes, ainsi que de l'insuffisance de la main-d'œuvre nationale. Cette situation nous rend, pour une large part, tributaires de l'étranger et nous oblige à des exportations de numéraire dont je n'ai pas besoin de souligner l'influence déplorable sur notre change et sur l'état général de nos finances. C'est, ici encore, sur les matières utilisables pour la défense nationale qu'ont porté les excédents d'importation. Les principaux articles accusant une augmentation sont les suivants (Voir p. 384).

	1914	1915 (1)
	Milliers de francs	
Potasse et soude.	2.616	4.776
Autres produits chimiques.	82.323	107.658
Fils de lin, de chanvre ou de ramie.	4.495	11.953
Fils de coton	20.893	234.170
— de laine.	4.350	32.141
Tissus de lin, de chanvre ou de ramie.	6.470	8.808
— de jute	12.736	49.281
— de laine.	47.136	381.242
— de coton	42.671	371.990
Papier, carton, livres et gravures	61.526	76.600
Peaux préparées.	47.472	107.608
Ouvrages en peau ou en cuir	27.685	167.293
Outils et ouvrages en métaux.	55.852	92.207
Voitures { automobiles	16.950	122.992
Voitures { autres	13.121	42.416
Lingerie et vêtements	7.309	57.559

EXPORTATION

A l'exportation, le chiffre des produits d'alimentation a diminué dans une forte proportion. De 838.898.000 francs en 1913, il est descendu à 645.993.000 francs en 1914 et à 543.687.000 francs en 1915. Les articles les plus éprouvés sont : les vins (104.927.000 francs en 1915 au lieu de 203.084.000 en 1913), les bestiaux (4.016.000 francs au lieu de 30.995.000), les eaux-de-vie, esprits et liqueurs (36.520.000 francs au lieu de 61.948.000), les sucres raffinés et vergeoises (47.735.000 francs au lieu de 66.694.000), les poissons de mer et poissons marinés (16.655.000 francs au lieu de 33.352.000).

Les matières nécessaires à l'industrie ont fléchi de 1.858.091.000 francs en 1913 à 1.299.050.000 francs en 1914 et à 636.929.000 francs en 1915. Le déficit porte ici principalement sur les minerais (3.766.000 francs en 1915 contre 84.145.000 en 1913), sur les fontes, fers et aciers (14.803.000 francs contre 84.437.000), sur le cuivre (13.672.000 francs contre 64.348.000), sur les matériaux (8.641.000 francs contre 37.374.000), sur la houille (6.410.000 francs contre 47.214.000), sur les laines (20.074.000 francs contre 310.469.000), sur les soies (125.437.000 francs contre 179.152.000).

Le déficit le plus considérable s'est fait sentir sur les produits fabriqués qui, de 3.617.046.000 francs en 1913, sont descendus à 2.575.740.000 francs en 1914 et à 1.662.397.000 francs en 1915. Tous les chapitres ont subi, dans cette classe, une forte diminution.

---

(1) Il convient de remarquer que les taux de valoration employés pour 1915 sont ceux qu'a arbitrés la Commission permanente des valeurs de douane pour l'année 1914. En raison de la hausse générale des cours, les écarts existant entre les chiffres ci-dessus sont inférieurs aux excédents réels. Pour obtenir les *valeurs réelles* de l'année 1915, il conviendrait de majorer les chiffres indiqués de 60 % environ à l'importation et de 50 % à l'exportation. Cette remarque s'applique à toutes les indications contenues dans la présente communication.

Ce sont principalement les suivants :

	1913 (1)	1915
	Milliers de francs	
Tissus de soie et de bourre de soie — en colis postaux	43.334	7.306
Tissus de soie et de bourre de soie — autres	385.774	329.317
Tissus de laine	220.249	13.433
— de coton	385.457	152.403
— de lin ou de chanvre	27.368	3.928
Fils de laine	101.803	393
— de coton	23.584	3.545
— de lin ou de chanvre	46.257	2.927
Peaux préparées	144.899	41.873
Ouvrages en peau ou en cuir	88.323	69.232
Machines et mécaniques	123.231	28.213
Outils et ouvrages en métaux	120.922	32.155
Carrosserie — Voitures automobiles	227.447	51.569
Carrosserie — Autres	17.265	5.153
Modes et fleurs artificielles	75.751	26.839
Meubles et ouvrages en bois	53.112	29.985
Pièces de lingerie cousues	56.664	24.461
Confections pour hommes	24.173	6.000
— pour femmes	160.586	89.025
Livres, gravures et lithographies	117.293	41.456
Verres et cristaux	49.895	17.928
Parfumerie	25.038	18.067
Couleurs	25.134	12.054
Engrais chimiques et superphosphates de chaux	49.002	3.582
Autres produits chimiques	139.864	80.277

Le tableau ci-après résume, pour les deux années 1913 et 1915, la situation générale de nos importations et de nos exportations :

	COMMERCE SPÉCIAL (Milliers de francs)				DIFFÉRENCES PAR RAPPORT A 1913	
	IMPORTATIONS		EXPORTATIONS		A L'IMPORTATION	A L'EXPORTATION
	1913	1915	1913	1915		
Objets d'alimentation	1.817.579	2.549.371	838 898	543.687	+ 731.792	— 295.211
Matières nécessaires à l'industrie	4.945.732	3.153.534	1.858.091	636.929	— 1.792.198	— 1.221.162
Objets fabriqués	1.658.021	2.371.587	3.617.046	1.662.397	+ 713.566	— 1.954.649
TOTAUX	8.421.332	8.074.492	6.314.035	2.843.013	— 346.840	— 3.471.022
Colis postaux (à l'exportation)			566.182	179.289	»	— 386.893
TOTAUX GÉNÉRAUX			6.880.217	3.022.302	— 346.840	— 3.857.915

Si l'on compare ensemble les chiffres globaux de nos importations et de nos exportations, on arrive au résultat suivant :

Importations et exportations réunies.

1913	15.301.549.000f
1915	11.096.794.000
Différence en moins par rapport à 1913.	4.204.755.000f

(1) Il a paru préférable, en ce qui concerne les objets fabriqués, de comparer les chiffres de 1915 à ceux de l'année qui a précédé immédiatement la guerre.

Ce déficit affecte à l'exportation les trois classes de marchandises pour une somme totale de 3.857.915.000 francs. A l'importation, il y a également déficit sur les matières nécessaires à l'industrie (1.792.208.000 francs), mais les deux autres classes présentent un excédent (objets d'alimentation : 731.792.000 francs; objets fabriqués : 713.566.000 francs). Nous avons donc importé de l'étranger 1.445.358.000 francs de plus qu'en 1913, en ce qui concerne les articles d'alimentation et les objets fabriqués. Mais, au total, nos achats sont inférieurs de 346.840.000 francs à ceux de 1913, en raison de la diminution constatée sur les matières nécessaires à l'industrie. Ces chiffres traduisent bien les effets de la guerre et nous montrent la voie à suivre pour les conjurer, en restreignant nos importations de produits de luxe et en augmentant autant que possible les sorties de marchandises qui remplissent la double condition de n'être pas nécessaires à la défense nationale et de ne pouvoir être réexportées dans les pays ennemis.

Si nous examinons maintenant les chiffres d'importation et d'exportation des principaux pays, en y comprenant l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Turquie, nous trouvons, pour les trois années 1913, 1914 et 1915, les chiffres ci-après (Voir p. 387).

Les excédents les plus forts à l'importation sont ceux que l'on constate sur les envois des États-Unis, de l'Angleterre, de l'Espagne et de l'Italie. Il ne faut pas oublier que, dans les chiffres ci-dessus, figurent les achats effectués à l'étranger dans l'intérêt de la défense nationale. A la sortie, le déficit global de 3.857.915.000 francs porte principalement, abstraction faite des pays ennemis, sur la Belgique, l'Angleterre, la Suisse, la République Argentine, le Brésil, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie. La comparaison des chiffres d'entrée et de sortie précise, sans qu'il soit besoin d'y insister davantage, la situation actuelle et indique suffisamment que nous devrons, après la guerre, nous livrer à de sérieux efforts pour reconquérir le terrain perdu. Mais déjà la reprise de l'activité économique se manifeste par les chiffres de l'année 1916, qui marquent à l'exportation un relèvement notable par rapport à ceux de 1915. C'est ainsi que les sorties des trois premiers mois de 1916 représentent une valeur de 795.543.000 francs contre 651.950.000 francs en 1915.

Les recouvrements de droits de douane ont été, en 1915, assez importants pour prendre, en apparence, le premier rang parmi les recettes de ce genre qui aient jamais été effectuées par le Trésor français. Mais je dois appeler de nouveau l'attention sur le fait que dans le chiffre de 871.504.000 francs se trouvent compris les versements de droits opérés pour le compte de l'armée. Il convient donc de le ramener à 576 millions environ pour l'année 1915. J'indique ci-après les chiffres des six dernières années (Voir p. 388).

NOMS DES PAYS	IMPORTATIONS — COMMERCE SPÉCIAL (Milliers de francs)			DIFFÉRENCE pour 1915 par rapport a 1913	EXPORTATIONS — COMMERCE SPÉCIAL (Milliers de francs)			DIFFERENCE pour 1915 par rapport a 1913
	1915	1914	1913		1915	1914	1913	
Russie	50.709	318.739	458.143	— 407.434	50.624	59.994	83.278	— 32 654
Angleterre	1.914.376	855.895	1.115 136	+ 799.240	862.885	1.162.660	1.453.887	— 591.002
Allemagne (1)	5.303	614.394	1.068.800	— 1.063.497	»	511.182	866.766	— 866.766
Belgique	15.780	317.581	556.277	— 540.497	27.534	601.556	1.108.499	— 980.965
Suisse	168.048	101.785	135.242	+ 32.806	254.292	304.807	406.150	— 151.858
Italie	335.021	173.619	240.514	+ 91.507	265.264	215.444	305.796	— 40.532
Espagne	461.073	193.095	281.592	+ 179.481	108.069	112.267	151.232	— 43.163
Autriche-Hongrie (1)	2.505	62.199	103.458	— 100.953	»	31.906	43.811	— 43.811
Turquie (1)	8.697	78.601	93.641	— 84.944	»	74.050	83.257	— 83.257
États-Unis	2.272.857	794.852	894.742	+ 1.378.115	380.854	376.695	422.623	— 41.769
Brésil	189.368	154.683	174.273	+ 15.095	41.915	39.105	86.375	— 44.460
République Argentine	353.429	230.523	369.268	— 15.839	80.783	93.270	199.909	— 119.126
Algérie	436.035	312.989	330.841	+ 105.194	291.850	444.589	552.561	— 260.711
Maroc	31.541	17.435	20.429	+ 11.112	65.762	60.337	78.794	— 13.032
Autres pays	1.829.750	2.175.779	2.578.976	— 749.226	592.470	780.972	1.037.279	— 444.809
TOTAUX	8.074.492	6.402.169	8.421.332	— 346.840	3.022.302	4.868.834	6.880.217	— 3.857.915

(1) Sorties d'entrepôt autorisées, levées de séquestre, réquisitions militaires.

Désignation des marchandises	Années 1915	1914	1913	1912	1911	1910
	Milliers de francs					
Sucres	133.546	32.213	26.458	57.229	38.275	29.431
Café	185.703	154.907	155.902	149.295	148.738	150.003
Cacao en fèves, cacao broyé et beurre de cacao	37.526	26.431	31.441	29.692	30.020	27.280
Poivre	5.312	4.707	7.935	6.040	6.318	5.801
Piment, girofle, cannelle, etc.	314	304	470	480	473	491
Thé	5.184	2.580	2.352	2.465	2.531	2.415
Bestiaux	1	423	823	5.127	2.836	462
Fromages	2.105	2.041	2.348	2.165	2.264	2.232
Céréales — Blé	1.660	62.829	100.202	39.058	133.990	32.076
Céréales — Autres	161	19.471	33.775	26.242	29.983	20.540
Riz	518	760	1.532	1.235	1.883	1.448
Fruits de table y compris les raisins de distillerie	7.897	7.516	12.568	9.985	10.366	9.680
Huiles fixes pures — d'olive	430	296	375	1.067	765	540
Huiles fixes pures — autres	1.900	536	1.058	1.615	1.236	467
Bois communs	5.232	11.433	22.007	20.790	19.835	19.583
Huiles minérales — brutes	1.685	10.739	14.276	15.511	17.348	14.321
Huiles minérales — raffinées et essences	57.750	47.387	50.630	48.195	42.196	31.574
Huiles minérales — lourdes	9.710	9.151	13.094	13.546	11.508	8.985
Houille crue, carbonisée et agglomérée	23.643	21.026	27.441	23.864	23.689	21.776
Fontes, fers et aciers	60.384	7.836	9.456	12.176	8.912	5.328
Vins	4.702	22.725	35.608	18.873	22.503	14.915
Bières	1.232	855	1.403	1.414	1.512	1.367
Eaux-de-vie, esprits et liqueurs	12.800	545	780	901	784	809
Fils — de lin et de chanvre	551	276	460	524	502	529
Fils — de coton	10.905	1.406	2,299	2.376	2.132	2.163
Fils — de laine	2.157	265	373	442	432	552
Tissus — de lin et de chanvre	1.618	1.099	1.775	1.692	1.604	1.735
Tissus — de coton	70.213	6.990	7.771	8.686	8.501	8.498
Tissus — de laine	47.748	6.630	8.032	8.153	7.865	7.592
Tissus — de soie et de bourre de soie	1.714	2.361	3.832	4.217	4.216	3.662
Machines et mécaniques	25.546	22.568	34.709	33.222	32.832	26.418
Outils et ouvrages en métaux	22.114	8.855	14.626	14.440	12.823	10.657
Autres marchandises	129.543	83.389	116.324	120.635	118.554	94.608
Totaux	871.504	580.550	742.135	681.352	747.426	557.938

***

Il convient de mentionner enfin certaines dispositions récentes qui ne seront pas sans exercer une influence sérieuse sur le rôle de l'Administration des Douanes. Comme nous l'avons vu, l'augmentation des importations a été considérable. Parmi les objets introduits, il en est qui sont indispensables à la vie de la nation, qu'il s'agisse d'articles d'alimentation, de produits fabriqués ou de matières premières. Mais d'autres consistent en marchandises de luxe représentant une grande valeur, et dont l'achat à l'extérieur provoque de fortes

sorties de capitaux. Comme ces sorties ne sont pas balancées actuellement par des rentrées de numéraire provenant de nos ventes à l'étranger, le taux de notre change subit une dépréciation à laquelle il importe de remédier. Le Gouvernement français a donc décidé, à l'exemple du Gouvernement britannique, de recourir à la prohibition de certains produits ou à l'augmentation des droits d'entrée auxquels ils sont soumis. Ces mesures restrictives viseront seulement les marchandises pour lesquelles l'appoint des pays étrangers ne nous est pas nécessaire. Elles n'atteindront donc pas dans une mesure bien sensible notre consommation, et les capitaux affectés au paiement de ces importations s'emploieront plus utilement, soit à développer notre industrie, soit à aider l'État par l'apport de nouvelles ressources financières.

Il faut observer ici que l'état de guerre a éliminé déjà une notable partie des produits étrangers que l'on se propose d'écarter de notre marché. Cette élimination résulte, non seulement des restrictions volontaires apportées à la consommation, mais encore de la suppression totale des importations des Empires centraux. Pour les deux années 1913 et 1915, en effet, les chiffres d'entrée (commerce spécial), relatifs aux articles repris dans les décrets de prohibition, présentent des différences significatives :

		1913	1915
		Milliers de francs	
	19 *ter*. Pâtés de foie en boîtes, terrines ou croûtes. . . .	538	5
Ex	26. Plumes de parure apprêtées ou montées	1.313	4
Ex	48. Huîtres fraîches.	534	101
	49. Homards et langoustes frais, conservés ou préparés.	10.165	8.660
Ex	84. Raisins et fruits forcés	121	—
	84. Fruits de table primeurs.	784	160
Ex	85. Pistaches.	392	99
Ex	86. Fruits de table confits ou conservés.	4.342	2.320
Ex	170. Plantes et arbustes de serres ou de pépinières (aroïdées, etc.).	1.925	95
	174. Alcools et esprits de toutes sortes (1).	3.251	25.807
	174 *bis*. Liqueurs.	1.277	836
Ex	175. Marbres (statuaires ou autres) sculptés, etc.	537	65
Ex	175 *bis*. Albâtre sculpté.	429	48
Ex	176. Agates ouvrées	78	36
Ex	177. Pierres sculptées, moulurées ou polies.	560	18
	177 *bis*. Staff et moulages en plâtre.	106	3
	177 *ter*. Chiques en pierre.	11	—
	311. Parfumeries (savons et autres).	5.193	3.784
	337. Poteries communes, vernissées, etc.	216	39
	341. Poteries cuites en grès, etc	28	4
	345 et 346. Faïences fines et majoliques.	4.393	210
	347. Porcelaine blanche et décorée.	14.000	585
	348. Glaces	2.320	165
Ex	350. Gobeleterie autre que les articles pour l'éclairage. .	11.947	283
Ex	358. Vitrifications	3.933	2.377

(1) Ces chiffres ne comprennent pas les rhums, dont la majeure partie est d'ailleurs importée de nos colonies. Il faut signaler en outre que les relèvements que l'on constate sur divers articles sont dus à des achats opérés par l'armée. Or, ces introductions ne sont pas soumises à l'influence des décrets, qui exonèrent de la prohibition les importations effectuées pour le compte de l'État.

	1913	1915
	Milliers de francs	
Ex 358. Fleurs, ornements, etc., en vitrification ou porcelaine	509	197
391. Dentelles et guipures de lin, etc.	210	—
Ex 419. Articles de bonneterie de coton brodés, etc.	3.000	66
420 *bis*. Dentelles de coton à la main	5.572	670
Ex 442. Tapis de laine autres que les tapis unis ou imprimés.	3.883	231
Ex 443. Articles de bonneterie de laine brodés, etc.	45	40
446. Tapisseries de laine.	180	40
460 *bis*, 460 *quinquiès* et 460 *sexiès* · Vêtements, etc., en tissu de soie	1.436	911
Ex 461 *bis*. Papiers de tenture veloutés, métallisés, etc	687	18
464 *ter*. Cartonnages décorés de peintures, reliefs, etc.	635	233
465 *ter*. Objets en carton ou en cellulose décorés, etc.	23	40
469. Gravures, simili-gravures, photogravures, etc.	16.267	4.385
469 *bis*. Photographies	164	9
484. Gants en peau ou en cuir	1.096	694
490. Malles en cuir, en bois, ou en carton, recouvertes et doublées ou non de cuir, etc.	685	22
491. Maroquinerie { souple	5.212	728
491. Maroquinerie { dure	1.674	281
491 *bis* et 491 *ter*. Albums et couvertures d'albums pour collections, en peau, etc.	31	9
Ex 492. Ouvrages en peau ou en cuir naturel ou artificiel :		
Vêtements de toute espèce.	53	130
Valises sacs à main, sacs de voyage, etc	663	116
Cannes, fouets, cravaches, etc.	9	36
Ceintures en cuir ouvragé.	20	4
Ex 495. Orfèvrerie d'or et de platine, d'argent ou de vermeil.	2.273	1.084
Ex 496. Bijouterie doublée d'or ou d'argent, etc.	1.089	223
Plaqué ou orfèvrerie argentée, etc.	2.986	306
496 *bis*. Bijouterie fausse	46.699	5.219
Ex 573. Ouvrages en cuivre pur ou allié :		
Objets d'art ou d'ornement et imitations.	5.156	147
Ex 581. Armes anciennes pour collections, etc.	11	2
Ex 592 et 592 *bis*. Meubles sculptés, incrustés, etc.	6.827	430
604 et 605. — Instruments de musique et accessoires.	4.292	366
614. Voitures autres que celles de commerce, etc.	332	3.127
Ex 614 *bis*. Vélocipèdes, motocycles et pièces détachées.	7.824	2.174
614 *ter*. Voitures automobiles	17.590	10.821
Carrosseries, cadres porteurs de châssis et jantes en fer ou acier.	962	965
Phares et générateurs d'acétylène	661	123
629. Corail taillé non monté.	276	—
630. Ouvrages en écume de mer.	4.996	1.235
635 *bis*. Appareils de photographie (y compris les cinématographes)	1.770	2.505
638 *ter* à 641 *bis* { Tabletterie de nacre, d'écaille, d'ambre et d'ambroïde. { Peignes.	23	—
638 *ter* à 641 *bis* { Tabletterie de nacre, d'écaille, d'ambre et d'ambroïde. { Pipes et tuyaux en bois, montés en ivoire, etc.	152	16
638 *ter* à 641 *bis* { Tabletterie de nacre, d'écaille, d'ambre et d'ambroïde. { Touches d'instruments, porte-cigares et autres objets	1.244	77
638 *ter* à 641 *bis* { Tabletterie d'autres matières. { Boîtes en bois laqué	1.840	378
638 *ter* à 641 *bis* { Tabletterie d'autres matières. { Tous autres objets.	3.393	798
643. Éventails et écrans à main.	529	86
Ex 644. Brosserie fine.	83	35

		1913	1915
		Milliers de francs	
	646. Articles de bimbeloterie et leurs pièces détachées travaillées	16.484	24.497
	647 *bis*. Corsets	320	35
	649. Cheveux ouvrés	708	76
	650. Ouvrages de modes	96	—
	651. Fleurs, feuillages et fruits artificiels — en soie naturelle ou artificielle	256	8
	651. Fleurs, feuillages et fruits artificiels — en autres matières	315	3
	651 *bis*. Plantes et fleurs naturalisées, stérilisées, etc.	160	—
Ex	652. Parapluies et ombrelles de soie	487	23
	654. Objets de collection hors de commerce	40.895	1.005

Les mesures dont nous parlons plus haut ne peuvent dès lors avoir les mêmes effets qu'en temps d'importations normales. Néanmoins elles pourront atteindre utilement certaines opérations représentant au total un chiffre assez important. Elles ont été réalisées par la loi du 6 mai 1916 et par deux décrets du 11 du même mois.

***

Les dispositions d'ordre économique qui seront prises après la guerre ne ressembleront en rien à celles que la douane eut à appliquer à la suite de nos désastres de 1870. On dut alors prévoir un régime spécial pour l'Alsace-Lorraine. Les produits des provinces perdues ne furent soumis que progressivement aux droits du tarif français, et réciproquement les marchandises françaises ne subirent pas, dans ces territoires, dès le lendemain de la guerre, le régime douanier intégral de l'Empire allemand. Quant au règlement de nos relations commerciales avec l'Allemagne, on sait qu'il fut établi tout entier sur la clause du traitement de la nation la plus favorisée, inscrite à l'article XI du traité de Francfort. Je n'ai pas l'intention d'etablir un parallèle entre ces dispositions et celles qu'il sera nécessaire d'introduire dans notre traité de paix. Aussi bien, les éléments d'appréciation font encore défaut pour traiter un pareil sujet, qui d'ailleurs s'écarte du cadre de cette communication. Mais il n'est pas douteux que la victoire militaire, dont l'espoir s'affirme tous les jours, nous permettra de compter sur des conditions de paix tout à fait différentes. Non que l'article XI du traité de Francfort, tant décrié par certains, nous ait tellement desservis auprès de nos ennemis. Mais enfin, le règlement économique de la guerre actuelle comportera sans doute pour nous des avantages immédiats. Ce qui le différenciera surtout de celui de 1871, c'est que nous ne serons pas seuls à conclure la paix. Il y aura donc à préparer, non seulement des accords avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la Bulgarie, mais encore des conventions entre la France et les pays alliés, de manière à déterminer le régime qui sera appliqué, dans chacun de ces pays, aux marchandises des nations ennemies. Ces actes entraîneront presque fatalement le remaniement de nos accords avec les pays neutres. Dans des conférences et des assemblées récentes, on a parlé d'ententes, d'unions douanières entre alliés, pour faire échec au bloc austro-allemand. On ne peut actuellement prévoir l'attitude des Gouvernements en face de ce redoutable problème. Il n'est d'ailleurs pas abso-

lument certain que la paix trouve réalisée l'union douanière des Empires du Centre. Quoi qu'il en soit, l'organisation du régime douanier futur sera sans aucun doute l'une des parties les plus ardues de la tâche à accomplir. Celle-ci se compliquera presque certainement d'une revision de notre tarif, revision délicate entre toutes, à cause de la multiplicité des intérêts à sauvegarder au lendemain d'une guerre qui a gravement atteint nos industries. S'il m'était permis de manifester un désir, ce serait que l'on ne tardât pas à procéder à ces travaux urgents qui déjà devraient être à peu près élaborés, de manière à pouvoir s'adapter rapidement aux circonstances qui suivront la signature de la paix. Or, nous sommes encore liés à divers pays par des traités à tarif annexé, dont les taxes ne peuvent être modifiées qu'avec préavis d'un an. Cette clause nous imposerait, à mon sens, de prendre dès à présent les dispositions nécessaires pour que la paix nous trouvât en mesure d'augmenter immédiatement ces taxes, si besoin était. A l'heure actuelle, nous en serions empêchés, malgré les pouvoirs nouveaux accordés au Gouvernement.

Exprimons en terminant le vœu que l'après-guerre ne devienne pas une seconde guerre. Il est nécessaire que, doté d'un régime économique stable, notre pays victorieux puisse, aussitôt après la paix, se remettre au travail, panser ses blessures, reconstituer son industrie et son agriculture, reprendre et agrandir sa place dans le monde des affaires.

Ces aspirations, qui sont celles de tout bon Français, seraient évidemment irréalisables si nos relations commerciales extérieures n'étaient réglées dans un esprit véritablement pacifique, permettant d'espérer, pour une période assez longue, la fixité des tarifs et, par conséquent, la plus grande sécurité possible dans les transactions commerciales.

L.-J. MAGNAN.