JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

A. LEGOYT

Régime douanier de l'Europe

Journal de la société statistique de Paris, tome 7 (1866), p. 241-254
<http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1866__7__241_0>

© Société de statistique de Paris, 1866, 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.

I.

Régime douanier de l'Europe.

Les droits sur les marchandises étrangères à leur entrée, et même sur les produits nationaux à leur sortie, remontent à la plus haute antiquité. On croit qu'ils étaient connus des Égyptiens et des Hébreux. Il est certain qu'ils formaient une partie notable du revenu public chez les Grecs et les Romains. La taxe qui, d'après Bœck (*Économie politique des Athéniens*), resta le plus longtemps en vigueur à Athènes, était du cinquième de la valeur. Elle était perçue non-seulement sur les denrées, mais encore sur les esclaves, considérés comme marchandise. A Rome, elle fut d'abord du quarantième de la valeur; mais sa quotité varia suivant les besoins du trésor. Dès qu'un pays était conquis et annexé, l'administration romaine y établissait des droits de douanes. Ces droits frappaient également la circulation des produits à l'intérieur (transit). Ils sont désignés par les auteurs sous le nom de *portoria*. Cicéron nous apprend que, de son temps, la taxe sur les blés exportés de Sicile était de 5 p. 100 de la valeur. Le gouvernement impérial modifia fréquemment l'objet et la quotité des droits de douane. D'après Mac Culloch (art. « Customs » de la dernière édition de son *Dictionnaire du commerce*, Londres, 1859), ils étaient, en moyenne, de 12 p. 100 sous les empereurs byzantins.

Bien que les textes ne soient pas précis sur ce point, il y a lieu de croire que, dans l'antiquité, la douane avait un caractère purement fiscal.

Lorsque Cortez fit la conquête de l'empire des Aztèques (le Mexique actuel), il y trouva, dit-on, tout un système de douanes à l'intérieur.

Dans les États modernes, la douane est très-ancienne. En Allemagne, sous les empereurs saxons et francs, époque à laquelle le commerce avait déjà pris une certaine importance, particulièrement sur le Rhin et dans la Thuringe, les petits souverains locaux avaient construit des ponts, établi des routes et cherchaient à protéger les marchands contre les attaques des malfaiteurs. Ils s'indemnisaient sous la forme d'un droit de péage sur la voie d'eau et de terre. A cette période, relativement heureuse, succéda celle de la féodalité. Sous ce règne d'une noblesse dont le brigandage était la principale ressource, les marchands qui voulaient sauver leur propriété d'une déprédation à peu près certaine, étaient obligés de se munir de *Passes;* mais elles ne leur étaient délivrées qu'au prix d'exactions plus ou moins onéreuses. Plus tard, lorsque, par suite de la concentration de l'autorité, la noblesse dut résigner successivement la plus grande partie de ses priviléges, les taxes sur

la circulation des produits furent maintenues, alors même que leur raison d'être n'existait plus, c'est-à-dire que les marchands, par suite du rétablissement de l'ordre et de la sécurité à l'intérieur, n'avaient plus besoin d'une protection spéciale. Les douanes survécurent même à l'établissement d'un système régulier d'impôts sur le commerce et l'industrie.

Les mêmes faits se sont produits dans le reste de l'Europe.

En France aussi, les droits de douane remontent, sous les dénominations les plus variées, aux premiers âges de la monarchie. Établis uniquement en vue de créer des ressources au souverain et aux feudataires, ils étaient perçus à la fois aux frontières et à l'intérieur. Ils survécurent à la féodalité, et se maintinrent quand déjà l'autorité royale s'était affermie et avait conquis tous les droits de la souveraineté. Au commencement du dix-septième siècle, les diverses provinces étaient séparées par de véritables lignes de douanes que régissaient des règlements généraux ou locaux dont l'application était aussi odieuse que vexatoire. Le fait suivant donne une idée de la mesure dans laquelle les tarifs grevaient la circulation des produits à l'intérieur. Une balle de camelot de Lille, du poids de 230 livres environ, à destination de Lyon, n'y arrivait qu'après avoir acquitté, en droits divers, la somme de 200 livres tournois, non compris la douane de Valence et les 6 deniers additionnels par livre.

Les inconvénients énormes d'un pareil état de choses n'avaient pas échappé au génie de Colbert; mais il était sans autorité pour la réforme des droits à l'intérieur, ces droits se rattachant à des priviléges de provinces ou à des souverainetés locales reconnues par des traités qu'il était difficile, à cette époque, de ne pas respecter. Son attention devait donc se porter avant tout sur les douanes extérieures et encore par ce fait qu'en vertu des mêmes traités le produit en appartenait à quelques provinces, il ne pouvait que très-difficilement opérer une réforme générale du tarif. Il le tenta toutefois par les célèbres ordonnances de 1664 et 1667, qui simplifièrent les droits, supprimèrent les plus onéreux et uniformisèrent les bases de la perception. Mais il ne put en obtenir l'adoption de toutes celles des provinces qui avaient conservé, en matière d'impôts, les priviléges d'une libre administration. En fait, même après Colbert, la France était partagée, au point de vue du régime douanier, en trois grandes divisions, comprenant: la première, les provinces qui avaient accepté les tarifs de 1664 et 1667, et qu'on désignait sous le nom de *provinces des cinq grosses fermes;* la seconde, celles qui avaient refusé de s'y soumettre et qu'on appelait *provinces réputées étrangères;* la troisième, les trois évêchés, la Lorraine et l'Alsace, provinces dites de l'*étranger effectif*, parce qu'au moment de leur réunion à la couronne, elles avaient stipulé la liberté de leurs relations commerciales avec l'étranger.

La Révolution devait reprendre et achever l'œuvre du grand ministre. La loi du 5 novembre 1790 supprima tous les droits à l'intérieur et prescrivit l'établissement, aux frontières de terre et de mer sans distinction, de bureaux de douane destinés à percevoir, d'après un tarif uniforme, les nouveaux droits auxquels certaines marchandises ne devaient plus être soumises qu'à l'entrée et à la sortie du royaume. Ce tarif, décrété le 15 mars 1791, fut mis en activité le 15 avril suivant. Bientôt après parut la loi des 6 - 22 août 1791, qui devint le code général des douanes, et, malgré les modifications nombreuses et considérables dont elle a depuis été l'objet, a toujours servi et sert encore de règle pour toutes celles de ses dispositions qui n'ont pas été formellement abrogées.

Les bases du tarif de 1791 étaient relativement très-libérales; mais il ne faut pas oublier que, déjà sous la monarchie, la pensée s'était fait jour de modifier, par des traités spéciaux, le tarif général dans le sens d'une liberté très-étendue des échanges. Le célèbre traité de 1786 avec l'Angleterre en fait foi. On peut donc croire que, par le simple progrès des idées dont ce traité avait été la première manifestation, la réforme douanière eût été accomplie par l'ancien gouvernement et qu'une révolution n'était pas nécessaire pour la réaliser. Toutefois, le traité de 1786 était peut-être prématuré; il n'avait pas tenu un compte suffisant des différences, déjà considérables, dans les conditions de la production industrielle des deux pays. Il avait brusqué une réforme qui, pour être durable, aurait dû être préparée par des modifications successives du tarif. Aussi le mal fut-il très-grand et les cahiers des notables contiennent-ils des recommandations formelles et pressantes dans le sens de la protection du travail national. La Constituante y fit droit, mais en maintenant le principe d'une certaine liberté des échanges, puisque l'industrie indigène n'était protégée que par des droits dont le maximum ne dépassait pas 20 p. 100. Elle admit, d'ailleurs, en franchise les grands produits de consommation alimentaire (grains, bestiaux, etc.).

Cette loi et les principes qui l'avaient inspirée, ne devaient pas avoir une longue durée. Les guerres de la République et de l'Empire amenèrent, en effet, une série de mesures douanières destinées à repousser les produits ennemis, mesures dont le *blocus continental* fut, en quelque sorte, le couronnement.

A la paix générale, la France se trouvait dans cette situation spéciale qu'un grand nombre d'industries qui, sous le régime d'une liberté commerciale même modérée, n'eussent jamais vu le jour, s'y étaient formées, développées et représentaient des intérêts considérables. Les livrer immédiatement à la concurrence étrangère eût été une faute et une sorte de déni de justice. C'est pourtant ce que fit tout d'abord la Restauration, probablement sous l'influence de considérations politiques et sans se rendre compte de la portée de la réforme économique qu'elle allait accomplir. Un ordre de Monsieur, frère du roi, du 17 avril 1814, ouvrit soudainement nos ports aux produits étrangers. Mais l'invasion fut si prompte, l'Angleterre, dont les magasins regorgeaient de produits restés invendus par suite du blocus continental, en jeta tout à coup une quantité si considérable sur notre marché, que l'industrie nationale se sentit immédiatement et très-gravement atteinte. Sur ses plaintes très-vives, intervint tout d'abord l'ordonnance royale du 5 août, qui retira, pour les fers, les facilités d'admission accordées par l'ordre du 17 avril. Elle fut suivie de la loi du 17 décembre 1814, qui consacra un retour complet au régime protecteur. L'application du bénéfice de cette loi aux produits du sol ayant été réclamée par les grands propriétaires, dont le nouveau régime politique allait faire une puissante oligarchie électorale, le gouvernement, dans un intérêt facile à comprendre, eut garde de refuser, et on vit les lois des 28 avril 1816, 27 juillet 1822 et 17 mai 1826, frapper de droits considérables les grains, les bestiaux, les laines, etc.

La Révolution de 1830 inaugura, quoique avec de grands ménagements, le système opposé. Le nouveau gouvernement, frappé des progrès de notre industrie, dont témoignait visiblement le mouvement ascendant de nos exportations, jugea le moment venu de procéder à un dégrèvement successif. La réforme fut préparée par les lois des 9 et 17 février 1832. La première autorisa le transit et l'entrepôt des marchandises prohibées; la seconde accorda aux villes de l'intérieur la faculté

d'établir des entrepôts de douanes. En 1834, la chambre fut saisie d'un projet de loi de douanes, dans l'exposé des motifs duquel on lisait la profession de foi économique ci-après : «.... employé pour protéger, à son début, une industrie qui a chance de vivre, un tarif restrictif et bon; mais il est bon temporairement et doit finir quand l'éducation de cette industrie est finie, quand elle est adulte.» Ce projet ne vint pas à discussion; mais, en 1836, les chambres en adoptèrent un second (loi du 2 juillet), qui apporta une notable amélioration au régime douanier de l'époque. Ainsi elle fit disparaître du tarif 23 prohibitions, dont 13 à l'entrée et 10 à la sortie. Elle réduisit en même temps les droits d'entrée sur 110 articles, parmi lesquels figuraient en première ligne : les houilles, les fers, les cuivres, les laines, les cotons, les huiles, l'indigo, et en général toutes les matières premières de l'industrie.

Une autre loi de la même année, et conçue dans le même esprit, réduisit les droits sur un certain nombre de produits manufacturés et posa, en outre, le principe dont on a fait depuis de nombreuses applications, de l'admission en franchise temporaire des matières étrangères destinées à recevoir, en France, un complément de main-d'œuvre, pour être ensuite réexportées. En 1840, un projet d'union douanière avec la Belgique (proposé, en 1837, par un économiste éminent, M. Léon Faucher) fut sérieusement agité dans les conseils du gouvernement; mais les industries françaises (des fers, des draps, etc.), qui se jugeaient menacées par ce projet, organisèrent, dans les chambres et ailleurs, une résistance tellement vive, que le cabinet de cette époque, inquiet des conséquences politiques qu'elle pouvait avoir, n'osa pas le présenter à la législature.

Il prit une sorte de revanche en faisant voter la loi du 6 mai 1841, où l'on trouve un certain nombre de mesures libérales, parmi lesquelles il convient de citer particulièrement celle qui, sauf diverses exceptions motivées par la sûreté de l'État ou l'hygiène publique, établissait une taxe uniforme de 25 c. par 100 kil., à la sortie des marchandises inscrites au tarif des douanes.

En 1846 fut créée, avec la sympathie plus ou moins secrète du gouvernement, l'*Association pour la liberté des échanges*. Cette association fit, dans l'intérêt de ses doctrines, et à la fois par la plume et la parole, une propagande si active, si ardente, qu'il y a lieu de penser que, sans la révolution de 1848, et malgré la coalition des intérêts menacés, elle eût obtenu des résultats considérables. Les graves préoccupations politiques de la période 1848-1851 et la crise que subissait notre industrie, ne permirent pas au gouvernement ou aux chambres de tenter un effort de quelque importance dans la voie de la réforme douanière, et lorsqu'un représentant, M. Sainte-Beuve, fit à l'Assemblée nationale la proposition d'abolir les prohibitions, de dégrever entièrement les substances alimentaires, ainsi que les matières premières de l'industrie, enfin de ne protéger le travail national que par des droits variant de 10 à 20 p. 100, il n'y trouva aucun écho.

Il était réservé au second Empire de triompher des difficultés qui avaient paralysé le bon vouloir des gouvernements antérieurs. La nouvelle constitution, accordant au chef de l'État le droit, jusque-là réservé aux chambres, de conclure des traités de commerce et d'abaisser provisoirement les tarifs par voie de simple décret, il était facile de prévoir qu'il en ferait usage dès que les circonstances lui paraîtraient favorables. L'occasion s'en présenta en 1853. Cette année, un décret suspendit la loi sur les céréales (échelle mobile), réduisit les droits sur les houilles,

les fers, les laines, les graines oléagineuses, les spiritueux, les supprima presque entièrement sur le bétail et la viande, et admit en franchise les matériaux nécessaires aux constructions navales. En 1856, le Corps législatif fut saisi d'un projet de loi portant retrait de toutes les prohibitions et les remplaçant par des droits de 30 à 40 p. 100. Mais les idées protectionnistes y trouvèrent une majorité si compacte, que le gouvernement, malgré sa force et la popularité que venait de lui donner la glorieuse campagne de Crimée, dut céder et le retirer. Toutefois le *Moniteur* annonça que la levée des prohibitions aurait lieu ou pourrait avoir lieu à partir du 1er juillet 1861. «L'industrie française, disait la note officielle, prévenue des intentions bien arrêtées du gouvernement, aura tout le temps nécessaire de se préparer à un nouveau régime commercial.» Dans l'intervalle, le dégrèvement successif, par voie de décret, d'un assez grand nombre d'articles du tarif, indiqua clairement la ferme intention du chef de l'État de procéder à la grande réforme dont il avait proclamé la nécessité.

Elle a été réalisée par le traité de commerce avec l'Angleterre (23 janvier 1860), avec la Belgique (1er mai 1861), avec le Zollverein (2 août 1862), avec l'Italie (1863).

L'économie générale de notre tarif est aujourd'hui celle-ci : 1° les prohibitions sont supprimées; 2° les matières premières de l'industrie entrent en franchise; 3° les produits fabriqués sont soumis à des droits qui varient entre 1 et 30 p. 100; 4° les produits agricoles de consommation alimentaire (blés, bestiaux, etc.) ne sont guère soumis qu'à un droit de balance; 5° il n'existe plus de droit à la sortie; 6° le transit est entièrement libre; 7° les surtaxes de pavillon et les droits de tonnage sont abolis.

L'effet du traité de commerce avec l'Angleterre, si redouté de nos industriels, est aujourd'hui connu, et leurs craintes sont en grande partie dissipées. Sans la crise cotonnière, l'épreuve eût peut-être été difficile pour les cotonnades, surtout pour les tissus communs, que l'Angleterre excelle à produire à bas prix et de bonne qualité. Sur ce point, l'expérience ne sera décisive que le jour où la matière première sera redevenue aussi abondante que par le passé. Mais, pour les lainages, il est permis de croire maintenant que l'industrie française luttera sans désavantage marqué, bien que l'Angleterre n'ait peut-être pas encore eu le temps de se rendre un compte exact des besoins de notre consommation. L'entrée des fers anglais a fait certainement une concurrence redoutable aux nôtres, et il faut s'attendre à une liquidation plus ou moins prochaine des forges qui n'auront pas dans leur voisinage le minerai et le combustible, et les voies de communication à bon marché. Cependant, sauf sur un petit nombre de points, les souffrances n'ont pas été aussi grandes qu'on pouvait s'y attendre, et, jusqu'à ce moment, la lutte ne s'est pas faite dans des conditions trop inégales[1]. L'industrie nationale trouve, il est

1. On lit, à ce sujet, la note suivante dans les journaux français du 24 septembre 1866 :

«Depuis quelque temps, les usines métallurgiques françaises ont reçu de la Belgique d'importantes commandes de matériel pour chemins de fer. Les ateliers de construction de Graffenstaden (Bas-Rhin) ont livré, en 1864 et 1865, plusieurs locomotives aux compagnies des lignes de Spa à la frontière de Luxembourg et de Liége à Limbourg.

«A la fin de l'année dernière, des établissements français ont obtenu la fourniture, pour le chemin de fer de l'État, d'une certaine quantité de voitures à voyageurs, qu'ils ont pu fabriquer à des prix inférieurs de 5 à 6 p. 100 à ceux offerts par les industriels belges.

«Dans une adjudication plus récente, la Société des forges du Creusot a soumissionné un lot de

rai, un débouché considérable, d'abord dans l'extension progressive de notre réseau ferré et dans l'entretien des parties livrées à la circulation, puis dans l'application progressive du fer aux constructions civiles et maritimes, dont le nombre s'accroît rapidement sous la double influence de la paix et du progrès de la richesse publique. Les poteries anglaises, si justement renommées par la bonne qualité de la pâte, l'élégance du dessin, et la modicité du prix, ont trouvé sur le marché français un débouché déjà considérable et qui ne peut que s'étendre; mais l'industrie similaire française à laquelle elles font concurrence n'avait pas une grande importance, et il ne paraît pas, d'ailleurs, que Limoges, centre de cette industrie, ait vu ralentir sensiblement son activité.

Maintenant, il ne faudrait pas perdre de vue que, précisément depuis la conclusion du traité de commerce, le taux de l'argent en Angleterre, par suite de circonstances économiques diverses, est resté à peu près constamment plus élevé qu'en France, et qu'à ce point de vue elle n'a pu fabriquer dans les mêmes conditions de bon marché que par le passé. N'oublions pas, non plus, qu'en opérant la réforme douanière, le gouvernement français ne se bornait pas à dégrever les matières premières, combustible compris; il faisait, en outre, à l'industrie nationale des avances considérables pour l'aider à renouveler son outillage. Il entreprenait, en outre, tout un ensemble de vastes travaux destinés à relier, par des voies de communication promptes et faciles, les principaux centres industriels, et rachetait le plus grand nombre des canaux pour pouvoir en réduire les tarifs. Enfin il négociait de nombreux traités de commerce pour étendre les débouchés de l'industrie nationale et facilitait nos échanges avec les pays transatlantiques par de fortes subventions à de puissantes compagnies de navigation.

Il avait pris des mesures analogues, lorsqu'en 1861 il faisait voter par le Corps législatif la suppression de l'échelle mobile, sous l'influence des vives préoccupations que provoquait l'insuffisance de la récolte de cette année. D'une part, en effet, il mettait 100 millions à la disposition de l'agriculture pour des travaux de drainage; de l'autre, il obtenait des chemins de fer des réductions de tarif pour le transport des denrées agricoles; enfin la propriété rurale bénéficiait des grands travaux de viabilité entrepris sur toute la surface de l'Empire pour réduire le prix des transports.

Quoique considérable, la réforme douanière n'a cependant pas été radicale, et nos industries les plus importantes sont encore placées sous le régime de la protection, mais d'une protection modérée. Le tableau suivant, dont les éléments nous ont été fournis par le compte rendu des douanes pour 1864, en donnera la mesure pour les produits étrangers les plus importants.

---

9 locomotives à marchandises au prix de 56,800 fr. la pièce, et un lot de 9 locomotives à voyageurs à 57,500 fr., en concurrence avec une compagnie belge dont les prix étaient plus élevés.

« Quant à la Société des aciéries d'Imphy et de Saint-Seurin, elle continue d'obtenir en Belgique, à chaque adjudication, des lots nombreux de tenders, roues, essieux, etc., en acier Bessemer, à des prix inférieurs à ceux des producteurs belges et anglais.

« Cet ensemble de commandes faites aux usines françaises démontre la puissance de notre industrie métallurgique; la préférence que ses produits viennent de trouver en Belgique ne peut que l'encourager à se présenter sur cet important marché. »

	Valeur des importations.	Droits perçus.	Proportions
	Francs.	Francs.	Pour 100.
Lainages et tissus de laine	26,056,070	3,458,285	13.27
Fer, fonte, acier	4,374,928	973,818	22.25
Tissus de coton	7,393,323	852,112	11.22
Machines et mécaniques	9,742,838	933,089	9.38
Fils de laine	9,114,369	360,477	3.95
Tissus de soie	4,879,377	82,601	1.72
Bâtiments de mer en fer	8,378,240	659,543	7.68
Fils de coton	4,882,042	433,052	8.87
Outils et ouvrages en métaux	4,203,141	414,918	9.87
Ouvrages en caoutchouc	2,351,078	231,189	9.84
Poterie, verres et cristaux	1,970,221	345,075	27.38
Eaux-de-vie, esprits et liqueurs	1,436,256	336,053	24.79
Papier, livres	1,549,150	40,484	2.61
Soudes	1,266,579	266,254	20.20

Les droits de douane existaient, en Angleterre, avant la conquête normande. En 1206, leur produit, y compris celui de divers péages et droits sur les foires, s'élevait à 124,000 fr. C'est sous le règne d'Édouard Ier que, par suite de modifications dans le tarif agréées par le parlement, ce produit prit une certaine importance et fut classé parmi les ressources ordinaires de l'État. Le premier code de douane parut sous Charles Ier, le second sous Georges Ier. En 1787, M. Pitt soumit au parlement un nouveau tarif général destiné à faire cesser la confusion qui s'était graduellement introduite dans les anciens. Le principe qui prévalut dans sa préparation consista à supprimer tous les droits divers successivement imposés sur chaque article et à les remplacer par un droit unique équivalent aux anciens. Une nouvelle codification fut effectuée en 1825. — La réforme douanière en Angleterre, au point de vue de la suppression des prohibitions et de la modération des droits, préparée par Huskisson, s'accomplit en 1846. Son illustre auteur, sir Robert Peel, l'inaugura par l'admission en franchise des céréales, un des triomphes les plus éclatants qui aient jamais été remportés sur des intérêts formidables, étroitement coalisés et disposant d'une influence politique presque souveraine. Les remaniements nombreux dont le tarif avait été l'objet par suite de cette réforme et les dégrèvements successifs dont elle fut suivie, rendirent nécessaire une nouvelle loi de douane. Elle a été votée en 1856, sur la proposition de l'ex-chancelier de l'Échiquier, M. Gladstone. Cette loi forme un code complet sur la matière; elle ne comprend pas seulement le tarif, mais encore toutes les dispositions qui règlent l'importation, l'exportation, le transit, le système d'entrepôt, les droits de tonnage et de navigation, les règlements relatifs au cabotage et au commerce colonial, la contrebande, les saisies, les rapports des importateurs avec la douane, etc.

Aujourd'hui le tarif anglais ne comprend plus qu'un petit nombre d'articles; il a, d'ailleurs, cessé d'être protecteur pour devenir exclusivement fiscal. Les surtaxes de pavillons ont également disparu, ainsi que les droits de tonnage, d'ancrage, antérieurement perçus au profit de l'État. Quelques-uns de ces droits avaient été maintenus dans l'intérêt d'un certain nombre de villes maritimes; le gouvernement est à la veille de les racheter, pour donner à la navigation nationale et étrangère la plus entière liberté.

Si l'Angleterre a précédé la France de près de vingt années dans la voie de la réforme douanière, et l'a faite plus radicale, il faut l'attribuer à cette circonstance que son industrie avait, sur celle de tout le reste de l'Europe, une avance considé-

rable, et qu'elle était en mesure de lutter victorieusement contre toute concurrence étrangère. A ce point de vue, on peut dire que les mesures de dégrèvement dues à sir Robert Peel n'ont pas exigé de sa part (sauf, toutefois, en ce qui concerne la suppression de l'échelle mobile) l'initiative énergique, persévérante et hardie dont a fait preuve un homme d'État éminent de notre pays (M. Rouher), en modifiant profondément notre tarif.

Malgré la suppression d'un grand nombre de droits et les fortes réductions dont les autres ont été l'objet, les recettes de douane n'ont pas diminué en Angleterre. Aujourd'hui, comme avant la réforme, elles oscillent entre 23 et 25 millions sterling (575 et 625 millions de francs). Six ou sept articles seulement fournissent la plus grande partie de cette somme, comme l'indique le tableau ci-après pour l'année 1864.

	Liv. st.	Pour 100.
Sucres et sirops. .	5,979,329	24.99
Tabac	5,465,225	22.88
Thé.	5,271,702	21.97
Spiritueux	2,278,318	9.52
Vins	1,761,738	7.36
Café	425,827	1.78
Raisins.	301,623	1.26
Totaux. . . .	21,483,762	89.76

En 1826, le tarif anglais imposait, et souvent très-lourdement, 432 produits, et la recette s'élevait à 487 ½ millions de francs. Il n'en contient plus aujourd'hui que 52, avec des droits sensiblement moindres, et, en 1863, la recette s'élevait à 581 millions, démonstration sans réplique de l'influence de la réduction des taxes sur l'accroissement de la consommation.

La Belgique est également entrée, à la suite de l'Angleterre et de la France, dans la voie des réformes douanières, et son commerce extérieur en a reçu une très-vive impulsion. Son tarif peut se résumer ainsi qu'il suit : 1° libre entrée des denrées alimentaires, sauf un droit de balance; 2° admission en franchise des matières premières nécessaires à l'industrie; 3° protection du travail national jusqu'à concurrence d'un maximum de 25 p. 100 de la valeur sur les industries les plus favorisées; 4° maintien provisoire de la surtaxe de pavillon; 5° liberté très-étendue en matière d'entrepôts réels et fictifs. — La Belgique, dont l'industrie linière, lainière, cotonnière et métallurgique n'a rien à envier à celle de l'Angleterre, de la France et de l'Allemagne, par suite de l'abondance et de la richesse d'abord de ses gîtes houillers, puis de ses mines métalliques, ainsi que du bas prix relatif de sa main-d'œuvre, est un des pays de l'Europe qui pouvait accomplir, avec le moins de péril, la refonte, dans le sens le plus libéral, de son régime douanier. Son agriculture est également une de celles qui peuvent lutter avec le plus de chances de succès contre la concurrence étrangère, par suite du rendement considérable de toutes les cultures. Seule, la navigation maritime y est en souffrance.

Le tarif de la Suisse est purement fiscal. Les droits perçus au poids, au nombre ou à la mesure pour le plus grand nombre des marchandises; à la valeur, pour quelques-unes, n'ont d'autre but que de créer des ressources au trésor fédéral, seul chargé de la perception depuis 1848. Ces droits ne dépassent pas 10 p. 100 pour les produits fabriqués. Mais ils sont aggravés par les taxes d'accise que les cantons sont autorisés à établir. Les cotonnades (communes) et les soieries (les

rubans surtout) de la Suisse luttent, même en l'absence de la protection et des avantages d'une frontière maritime, mais grâce à la libre entrée des matières premières et au bon marché de la main-d'œuvre, avec un avantage marqué, sur tous les marchés du monde, et surtout des États-Unis, contre les similaires anglais et allemands.

C'est à M. le comte de Cavour, que l'ancien Piémont est redevable de la réforme, dans le sens libéral, de son tarif douanier. Nous citerons notamment comme caractérisant plus particulièrement cette réforme : 1° la loi du 6 juillet 1850, qui a aboli tous les droits différentiels, tant de douane que de navigation, en faveur des pays qui traiteraient avec le Piémont sur le pied d'une réciprocité complète, et a donné au gouvernement la faculté de supprimer ces droits en faveur des pays qui, sans accorder la réciprocité, consentiraient à stipuler des avantages équivalents; 2° la loi du 14 juillet 1851, qui contient un nouveau tarif, préparé conformément au principe de la liberté (relative) des échanges. Ce principe a reçu une application encore plus libérale dans les modifications dont le tarif de 1851 a été l'objet en 1853. Le Piémont, sous l'administration de M. le comte de Cavour, ne se bornait pas à modifier son tarif dans le sens de l'admission à un taux modéré, des produits étrangers; il négociait encore, avec les autres pays, des traités de réciprocité qui avaient l'avantage de faire pénétrer dans le droit international les idées de réforme douanière et d'en assurer l'application, au moins avec ces pays, pendant un certain nombre d'années. « C'est l'avantage de ces traités, disait un jour à la tribune M. de Cavour, d'amener une sorte de consécration européenne du fécond et vivifiant principe de la liberté commerciale, si conforme à la loi de la fraternité humaine. A une réforme douanière intérieure dans le sens de cette liberté peut succéder, sous une administration imbue d'un autre esprit, un retour aux idées de prohibition et de protection. Avec un traité, le pays est engagé pour un avenir suffisant pour que les vraies doctrines économiques aient le temps de s'affirmer et de recevoir la sanction de l'expérience. Qu'on ne dise pas que, sous l'influence d'une administration rétrograde, ces traités peuvent n'être pas renouvelés. Quand des relations commerciales se sont établies, pendant un certain temps, entre deux pays, sur la base de l'égalité du traitement douanier, il s'est formé entre eux un lien d'une puissance telle, qu'il ne pourrait être rompu sans que les relations politiques elles-mêmes en reçussent une atteinte grave. » On sait que le tarif piémontais a été appliqué aux pays annexés qui forment aujourd'hui le royaume d'Italie; et quand on se rappelle que les législations douanières qui régissaient ces pays reposaient toutes (à l'exception toutefois de celle de la Toscane) sur le principe protecteur et même prohibitionniste, on ne peut s'empêcher de reconnaître les services que l'*unification* a rendus au monde commercial. Quelques mots à ce sujet. On sait que le tarif autrichien régissait le royaume Lombardo-Vénitien. C'est à l'application de ce tarif, si rigoureux, si hautement protecteur de l'industrie indigène, qu'est due la contrebande formidable qui s'était organisée sur la frontière des possessions italiennes de l'Autriche. Le même régime dominait dans les États de l'Est avec lesquels ce pays avait conclu, en 1854, un traité douanier, modifié plus tard. — Dans le royaume de Naples, il faut citer parmi les lois les plus importantes sur la matière, d'abord celle du 24 février 1809, qui contient le premier code douanier du pays, puis celles des 1er juin 1817 et 30 novembre 1824; enfin les décrets des 18 août 1845 et 9 mai 1846. Ces dernières mesures, quoique étrangères au principe de la liberté des

échanges, contenaient cependant quelques dispositions libérales. Ainsi elles avaient supprimé, sauf pour un petit nombre d'objets, les droits à l'exportation. Le royaume avait, d'ailleurs, stipulé des traités de faveur, avec un assez grand nombre de gouvernements. — La Romagne avait une législation douanière extrêmement restrictive; elle était l'œuvre exclusive de l'esprit de réglementation. — La Toscane, au contraire, est peut-être le pays du monde où la liberté commerciale a reçu sa première et sa plus extensive application, et sa prospérité proverbiale est due en grande partie à cette circonstance. Quoique riche en produits agricoles, elle ne récoltait cependant pas des grains dans la mesure de ses besoins et en importait une quantité notable. Son commerce extérieur était très-actif et son industrie prospère, bien que le pays ne fût pas, à proprement parler, manufacturier. La Toscane devait ces avantages d'abord à l'extrême modération de ses droits à l'exportation, qui comprenait principalement le marbre, le fer, la soie, les pailles, les peaux, les bois, la potasse, etc. D'un autre côté, ses importations, qui se composaient en majeure partie de denrées coloniales, de cotons en laine, filés et en tissus, de lainages, d'articles du Levant, n'acquittaient que des droits de 10 à 15 p. 100 de la valeur seulement. Il n'existait d'exception que pour le fer ouvré, plus fortement imposé. Du reste, point de prohibition à l'entrée comme à la sortie. Le produit des douanes représentait un peu moins du cinquième du total des recettes, et correspondait à environ 3 fr. 50 c. par habitant. Par une notification du 14 avril 1845, les bâtiments avaient été exemptés de tout droit (à l'exception de la taxe de santé), en cas de relâche forcée dans les ports du pays. Enfin on trouve, dans celle du 4 septembre 1847, le principe d'une parfaite réciprocité avec les États étrangers relativement aux droits de navigation.

Le royaume d'Italie a continué la réforme douanière inaugurée par le Piémont, moins par de nouvelles modifications de son tarif que par des traités de réciprocité avec les principaux États de l'Europe. Pays agricole beaucoup plus que manufacturier, l'Italie a peu à perdre et beaucoup à gagner à échanger librement ses produits contre ceux de l'Europe industrielle.

La Turquie, placée, à ce point de vue, dans des conditions encore plus favorables, a, sans contredit, le tarif le plus libéral de l'Europe, puisque les droits, à l'entrée et à la sortie, n'y dépassent pas 8 p. 100. Il est vrai qu'elle a peu ou point de manufactures à protéger, et que si elle imposait lourdement les produits industriels de l'étranger, produits qui n'arrivent à destination, par suite du déplorable état des voies de communication, que grevés de frais énormes de transport, elle imposerait les plus sensibles sacrifices à ses populations généralement pauvres.

L'Autriche, malgré quelques réformes en 1853, qui n'avaient d'autre but que de préparer son admission dans le Zollverein, est encore sous le régime de la protection et même des prohibitions. Elle vient toutefois de conclure avec l'Angleterre un traité de commerce sur des bases libérales et dont elle étendra très-probablement les dispositions à ceux des autres États de l'Europe qui lui accorderont le bénéfice de la réciprocité.

Le régime protecteur est encore debout, quoique vivement attaqué, en Espagne et en Portugal. L'Espagne a fait récemment une manifestation libérale en signant avec la France un traité par lequel elle a consenti à niveler les droits sur ses frontières de terre et de mer. Le Portugal a dégrevé, à la sortie, ses vins de Porto, dont il a déclaré le commerce libre.

Deux des États scandinaves, la Suède et la Norwége, ont négocié avec la France un traité qui dégrève, à l'entrée, les produits des deux pays. Ce traité ne peut que se généraliser dans un avenir prochain, et ses heureux effets entraîneront certainement le Danemark dans le même mouvement libéral.

La Russie est la citadelle la plus forte et, jusqu'à ce jour, la moins ébranlée, de la protection et de la prohibition. Il est vrai qu'à la faveur des encouragements excessifs qu'elle a donnés à son industrie, celle-ci ne pourrait que très-difficilement supporter le choc de la concurrence étrangère. En tout cas, l'évolution sociale qui se fait en ce moment dans ce grand pays et dont les conséquences de toute nature doivent être si fécondes, absorbe justement l'attention de son gouvernement et ne lui permet pas encore de préparer, par de grandes mesures à l'intérieur, notamment par l'amélioration des voies de communication de toute nature, la réforme douanière qu'il devra accomplir tôt ou tard.

Il est d'ailleurs juste de dire que, dans les pays où n'ont point encore prévalu les doctrines libérales en matière d'échanges, le commerce international a été facilité par toutes les dispositions douanières qui, en dehors du tarif, pouvaient simplifier les rapports des importateurs avec la douane, soit par la suppression des formalités inutiles, des procédés vexatoires, soit par une bonne codification de la législation douanière.

L'Allemagne a été le théâtre d'un des faits économiques les plus remarquables de notre temps; nous voulons parler de l'association douanière connue sous le nom de *Zollverein*. Cette association, rendue nécessaire par le profond morcellement du territoire germanique, tel que l'avaient constitué les traités de Vienne, et par les enclaves que ces traités y avaient laissé subsister, ouvrait la voie, dans la pensée secrète de ses promoteurs, à l'unité politique dont le principe avait été déposé dans l'acte d'organisation de la Confédération.

Nous renvoyons, pour l'étude détaillée des résultats du Zollverein, au travail spécial que nous avons publié, en 1862, dans ce recueil, les faits ne s'étant pas modifiés sensiblement depuis cette époque.

Nous venons d'apprécier le régime douanier des principaux États de l'Europe et de signaler la tendance générale à une modération des droits, moins peut-être par une modification des tarifs généraux que par des traités de réciprocité. La réalisation progressive de cette tendance a déjà eu pour résultat, dans le pays où elle s'est effectuée, d'élever le produit des droits de douane, en provoquant un accroissement de la consommation.

Dans la situation actuelle, ce produit ne représente (sauf en Angleterre) qu'une assez faible proportion de l'ensemble des ressources de l'État; c'est ce qu'indique le tableau ci-après afférent à l'année 1859 et que nous empruntons (sous toute réserve) au *Journal des Économistes* de 1861 :

	Pour 100.		Pour 100.
États-Unis	93.09	États sardes	12.75
Norwége	59.02	France	11.71
États-Romains	55.73	Russie	11.25
Suède	36.22	Espagne	10.56
Suisse	35.43	Prusse	9.88
Angleterre	32.90	Belgique	8.52
Hanovre	25.74	Autriche	7.65
Saxe	15.31	Wurtemberg	5.15
Bavière	13.36	Pays-Bas	3.97

Les éléments de ce tableau ne doivent s'être sensiblement modifiés depuis qu'en ce qui concerne les États-Unis, amenés par les nécessités de la guerre et le désir de donner satisfaction aux intérêts manufacturiers dans les États restés fidèles, à élever très-sensiblement les principaux droits de douane, et à se procurer, par de nouvelles taxes à l'intérieur, des ressources extraordinaires.

D'après Hausner (*Statistique comparative de l'Europe*, en allemand, Lemberg, 1865), les recettes de douane totales et par tête auraient été, pour tous les États de l'Europe, d'après une moyenne déduite des années 1861-1863, ainsi qu'il suit:

Pays.	Habitants en millions.	Recettes en millions de fr.	Recettes par tête.
	—	—	—
			Francs.
Angleterre	29.01	588	20.26
France	37.42	160.5	4.26
Russie	67.03	127.5	1.90
Espagne	16.06	72	4.48
Italie	21.89	64	2.72
Autriche	35.01	39.7	1.13
Zollverein	35.50	96.9	2.73
Turquie	10.50	38.2	3.64
Suède et Norwége	5.57	33	5.74
Portugal	4.03	31.9	7.91
Belgique	4.83	14.6	3.03
Grèce	1.34	12	8.75
Hollande	3.66	11.62	3.18
Moldo-Valachie	4.27	5.25	1.23
Danemark	2.65	10.87	4.10
Suisse	2.53	8.25	3.26
États de l'Église	0.69	4.87	7.06
Hambourg	0.23	1.87	8.15
Mecklembourg-Schwérin	0.55	1.12	2.04
Brême	0.09	0.49	9.74
Mecklembourg-Strélitz	0.09	0.22	2.50

On voit que les États qui, par rapport à leur population, ont la plus forte recette de douane sont : l'Angleterre, les villes de Brême, Lubeck et Hambourg (ces trois villes approvisionnent, grâce à leur commerce maritime, une notable partie de l'Allemagne), les États-Romains, la Grèce et le Portugal.

Suivant le même auteur, le rapport de la recette de douane à la valeur totale du commerce (importations, exportations et probablement transit compris) serait exprimé par les valeurs ci-après représentant une moyenne déduite de la période 1856-1862 :

Pays.	Valeur du commerce.	Rapport de la recette à cette valeur.	Pays.	Valeur du commerce.	Rapport de la recette à cette valeur.
	—	—		—	—
	Francs.	Pour 100.		Francs.	Pour 100.
Angleterre	8,307.5	7.0	Grèce	120	10.0
France	5,475	3.0	Hollande	1,672	0.7
Russie	1,530	8.4	Moldo-Valachie	112	4.7
Espagne	660	10.9	Danemark	300	3.6
Italie	1,575	4.1	Suisse	1,050	0.8
Autriche	1,740	2.1	États-Romains	71	6.8
Zollverein	3,600	2.8	Hambourg	1,773	0.1
Turquie	660	5.8	Mecklembourg	67	1.7
Suède et Norwége	378	8.7	Brême	532	0.2
Portugal	232	13.7	Lubeck	176	0.2
Belgique	1,777	0.8			

Ce tableau, en supposant que ses éléments soient exacts, aurait un bien plus

grand intérêt, s'il avait donné le rapport des recettes à la valeur de l'importation seulement. On pourrait se faire alors une plus juste idée du degré de liberté qui régit les échanges de chaque pays. Il eût également été nécessaire, pour rendre le rapport plus significatif, d'y joindre celui de la recette au nombre des articles imposés, comme base d'une comparaison plus exacte entre les divers pays, plusieurs, comme nous l'avons vu, et notamment l'Angleterre et le Zollverein, tirant d'un petit nombre d'articles seulement la plus grande partie de la recette totale.

Quelques mots maintenant sur la nature du droit de douane au double point de vue protecteur et fiscal, et sur ses avantages et ses inconvénients.

La discussion sur les mérites du libre échange et du système protecteur est aujourd'hui épuisée. On est à peu près tombé d'accord sur ce point que, lorsque, par suite de circonstances diverses, il s'est formé, dans un pays, un grand mouvement industriel absorbant et des capitaux et une main-d'œuvre considérables, il importe, si le travail national ne peut soutenir immédiatement la concurrence étrangère, bien qu'ayant tous les éléments d'une vitalité puissante, de ne le préparer à la lutte que graduellement et à la suite de mises en demeure successives. Les industries ainsi averties ont le temps, dans le cas où elles seraient convaincues de leur impuissance à vivre même sous le régime d'une liberté tempérée, de se liquider dans les conditions les moins défavorables possibles. L'établissement de ce régime, qui doit être le but définitif de tout gouvernement éclairé, a lieu ainsi sans secousses et avec tous les ménagements nécessaires pour les intérêts engagés.

Au point de vue fiscal, le droit de douane rentre dans la catégorie des taxes indirectes; car il est bien une taxe, non pas, comme on le pense assez généralement, sur la marchandise étrangère, mais sur le consommateur de cette marchandise. Et, en effet, si elle est trop élevée, ou, ce qui est équivalent, si celui-ci ne peut acheter, au prix dont elle est un des éléments, le produit qu'elle frappe, ce produit n'entre pas, et, par conséquent, le producteur étranger n'a aucun impôt à payer. Dans cet ordre d'idées, le droit de douane est exposé à toutes les critiques dont les contributions indirectes ont été l'objet. La plus importante est évidemment celle-ci que, tandis que l'impôt direct donne un produit fixe, assuré, certain, sur lequel l'État peut compter, même dans des circonstances graves, il en est tout autrement de l'impôt de consommation, dont le produit dépend de la situation économique du pays. Est-elle régulière, normale, le pays est-il en pleine prospérité, non-seulement ce produit entre exactement dans les caisses de l'État, mais il y entre généralement dans des proportions supérieures aux prévisions. Mais aussi, en cas de crise économique, il subit une réduction considérable, et l'État, ainsi privé subitement du revenu sur lequel il avait compté, est obligé de recourir à des mesures extraordinaires (emprunts ou aggravation de l'impôt direct). Toutefois il ne faut pas nier les avantages des taxes indirectes. Ainsi, comme elles se confondent avec les autres éléments du prix de la marchandise, le contribuable les acquitte à peu près à son insu. D'un autre côté, il les acquitte au fur et à mesure de sa consommation, c'est-à-dire avec des facilités que ne pourrait lui accorder la perception de l'impôt direct, rigoureusement exigible à des époques déterminées. La taxe indirecte a encore cet avantage qu'elle ne met pas le contribuable en rapport avec l'agent du fisc, et que la popularité du gouvernement ne saurait en souffrir, à une condition, toutefois, c'est qu'elle ne sera pas trop élevée et que son action sur les prix ne sera pas trop visible, car, dans ce cas, elle encourra, peut-être encore plus que l'impôt

direct, toutes les sévérités de l'opinion. C'est ainsi qu'à Paris le prix ascendant de tous les objets de consommation alimentaire est attribué exclusivement à l'octroi.

Enfin les taxes indirectes frappent indistinctement tous ceux qui consomment les produits qu'elles atteignent, tandis que les taxes directes ne pèsent que sur un certain nombre de propriétés ou d'industries, c'est-à-dire sur certaines catégories de personnes.

On peut, d'ailleurs, se soustraire aux premières, en cessant de consommer les produits sur lesquels elles sont assises, ce qui n'est pas possible pour les secondes.

Pour revenir au droit de douane, il importe, pour qu'il bénéficie de la faveur dont jouit, à tort ou à raison, le système des impositions indirectes, qu'il respecte les objets nécessaires à la vie, pour ne frapper que les consommations de luxe, et surtout celles dont l'abus (spiritueux, tabac, etc.) pourrait causer un préjudice à la santé publique. Il doit, en outre, être combiné de manière à donner un produit net très-élevé, ce qui ne peut se produire que si les frais de perception sont aussi réduits que possible. Or c'est un des plus notables inconvénients des taxes indirectes, de coûter fort cher à l'État et, par conséquent, aux contribuables. En France, en effet, les frais de perception de ces taxes sont d'environ 15 p. 100; en Autriche, de 10; dans le Zollverein, de 11; en Russie, de 13; en Suisse, de 12, etc.; tandis que, pour l'impôt direct, les frais de perception, dans les mêmes pays, ne varient que de 5 à 10 p. 100.

A. Legoyt.