

Rapport par M. Goudard sur l'organisation des douanes, lors de la séance du 23 avril 1791

Pierre Louis Goudart

Citer ce document / Cite this document :

Goudart Pierre Louis. Rapport par M. Goudard sur l'organisation des douanes, lors de la séance du 23 avril 1791. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome XXV - Du 13 avril 1791 au 11 mai 1791. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1886. pp. 260-266;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1886_num_25_1_10613_t1_0260_0000_7

Fichier pdf généré le 11/07/2019

avertis, par les avantages dont elle jouit, du bonheur que vous avez atteint; prévenez son déclin, comme elle a excité votre essor; rendez à sa vieille liberté les forces qu'elle a communiquées à l'enfance de la vôtre; enfin acquérez un nouveau titre à la reconnaissance de tous les amis de la liberté.

Voici le projet de décret que vos comités m'ont chargé de vous présenter :

« Art. 1^{er}. Les taxes d'enregistrement et de timbre d'une part, celles des traites, de l'autre, seront perçues par deux régies intéressées, l'une sous le titre de régie de l'enregistrement et du timbre, l'autre sous le titre de régie des douanes.

« Art. 2. L'administration centrale de chaque régie sera établie dans la capitale.

« Art. 3. Les modes d'admission aux emplois et d'avancement seront déterminés pour chaque régie par un décret particulier.

« Les régisseurs généraux dans chaque régie seront choisis et nommés par le roi, entre les employés du grade immédiatement inférieur, ayant au moins 5 années d'exercice dans ce grade.

« Les employés du grade immédiatement inférieur à celui de régisseur seront choisis et nommés par le ministre des contributions publiques, entre trois sujets qui lui seront présentés par les régisseurs généraux, suivant l'ordre d'avancement qui leur sera prescrit.

« Les préposés inférieurs seront nommés par la régie.

« Art. 4. Les régisseurs généraux ne pourront être destitués qu'en vertu d'une délibération des commissaires de la trésorerie, et sur la proposition du ministre des contributions publiques. Les préposés immédiatement inférieurs ne pourront l'être qu'avec l'approbation du ministre des contributions publiques et en vertu d'une délibération des régisseurs généraux. Les employés inférieurs pourront l'être par une délibération des régisseurs.

« Art. 5. Immédiatement après la nomination des régisseurs généraux, le roi en donnera connaissance au Corps législatif. Le ministre des contributions publiques donnera connaissance de celle des préposés en chef dans les départements, aux directeurs des corps administratifs dans le territoire desquels les préposés devront exercer leurs fonctions. Les régisseurs généraux donneront, tant aux directeurs desdits corps administratifs que des municipalités, l'état des employés inférieurs qui exerceront dans leur territoire.

« Art. 6. Tous les membres des régies feront serment de remplir avec fidélité les fonctions qui leur auront été départies; les régisseurs généraux prêteront ce serment entre les mains du ministre des contributions publiques et du commissaire de la trésorerie; les préposés, devant les directeurs des corps administratifs dans le territoire desquels ils devront exercer leurs fonctions.

« Art. 7. Les produits des recettes des différentes régies seront versés dans les caisses de district, aux termes et suivant le mode qui seront réglés par le décret d'organisation de chacune d'elles.

« Art. 8. Tout receveur de l'une ou l'autre régie adressera au receveur de district, avec les fonds qu'il lui fera passer, un état de sa recette brute, des frais de perception qui auront été et dû être prélevés sur les produits, et de la somme effective versée à la caisse du district. Il enverra en même temps un double certifié de ces

états au directoire du district et à la municipalité de sa résidence.

« Art. 9. Les directeurs de district pourront, quand ils le jugeront à propos, vérifier et faire vérifier, par les municipalités, les caisses et les registres des receveurs des différentes régies.

« Art. 10. Les receveurs de district fourniront un supplément de cautionnement proportionnel au produit présumé de leur recette, d'après les déclarations des régisseurs généraux.

« Art. 11. Les produits des régies qui seront versés à la caisse du receveur de district, seront ajoutés à la masse générale de ses autres recettes, et sa remise sera fixée sur le tout conformément à l'article 25 du décret du 22 novembre dernier. »

M. Pierre de Delley. Je demande la parole.

M. Regnaud (de Saint-Jean-d'Angély). Le rapport qui vient d'être fait est très important; avant de passer à la discussion, il me semble nécessaire que l'Assemblée ait pu le méditer.

En conséquence je propose l'ajournement jusqu'après l'impression de ce document.

(L'Assemblée ordonne l'impression du rapport de M. Roderer et arrête que, dès qu'il aura été distribuée, les articles du projet seront soumis à la discussion.)

L'ordre du jour est un rapport des comités des domaines, des contributions publiques, des finances et d'agriculture et de commerce, sur l'organisation générale de l'administration des douanes nationales.

M. Goudard, au nom des comités des domaines, des contributions publiques, des finances et d'agriculture et du commerce. Messieurs (1), je viens dans ce moment fixer votre attention sur un objet bien important, puisqu'il s'agit de l'exécution de vos décrets sur les droits de traites, c'est à vous, en effet, qu'il appartient d'autoriser la dépense de cette grande administration, d'en régler toutes les parties, afin que rien ne soit laissé à l'arbitraire. C'est ainsi que, successivement, toutes les dispositions qui s'y rapportent doivent vous être soumises, pour éprouver les réformes dont vous les jugerez susceptibles.

Les administrateurs des douanes nationales, qui ont été nommés en exécution de votre décret du 31 octobre, ont présenté un plan d'organisation de l'administration qui leur était confiée. Ce plan, analysé et discuté dans vos comités réunis d'agriculture et du commerce, des contributions publiques, des domaines et des finances, a paru susceptible de plusieurs changements importants; c'est le résultat de ce travail que je viens vous offrir.

Avant d'entrer dans aucuns détails, je dois vous présenter une observation générale qui vous fera connaître la difficulté qu'il y aura toujours d'arriver, dans la perception des droits de traites, à une mesure proportionnelle avec tous les autres impôts, parce que la difficulté résulte de la nature même des choses et du but auquel il faut atteindre, très indépendamment des produits; la protection que la nation doit au commerce et à l'agriculture, qui sont les deux sources de la richesse et de la prospérité des empires.

Ce serait en effet mal juger des traites que de

(1) Le *Moniteur* ne donne qu'un court extrait de ce rapport.

placé au premier rang le produit qui en résulte pour le Trésor public. Sous ce rapport il n'y aurait pas d'impôt plus mal combiné, parce que la dépense fut et sera toujours hors de toutes les proportions, en comparant les droits de traites avec les autres perceptions. Mais ces droits doivent être essentiellement considérés sous le rapport de l'économie politique, parce qu'ils sont un moyen de protection pour l'agriculture et les manufactures de la nation qui les établit. La surveillance de tous les agents a pour premier objet de défendre l'introduction en fraude des productions des manufactures étrangères, qui nuiraient à l'industrie nationale; et quand cette surveillance n'aurait que cet objet unique, elle serait juste et nécessaire.

Les traites se trouvant, dans le nouveau système que vous avez adopté, une branche entièrement isolée par la suppression de la gabelle et la liberté que vous avez accordée à la culture du tabac, il en résulte nécessairement que la garde des frontières et des côtes reste à la charge des traites; ce qui rendra cette administration dispendieuse.

Vous desirez sans doute, Messieurs, que je vous mette à portée de comparer le présent au passé; mais, pour vous offrir des résultats bien certains, il faudrait me livrer à des détails très longs, les surcharger de calculs arides, et les justifier par beaucoup d'observations. Cependant, pour vous donner en aperçu un terme de comparaison, si nous isolons les traites dans l'ancien régime, comme elles vont l'être dans le nouvel ordre de choses que vous avez établi, je me crois autorisé à dire que le produit net des traites, évalué 28,200,000 livres, en y comprenant les droits perçus dans l'intérieur, ne s'obtenait qu'avec une dépense d'environ 14 millions.

Aujourd'hui le produit net à espérer, en y comprenant le droit sur le tabac pour 4 millions, ne peut être évalué qu'à 18,800,000 livres, parce que, pour favoriser le débouché des productions de vos colonies, vous venez de consentir à un sacrifice de plus de 1,200,000 livres; mais aussi la dépense que nous allons vous proposer ne s'élèvera qu'à 8,543,572 livres. Ainsi, en dernier résultat, si les produits sont diminués de 9,400,000 livres, de l'autre, la dépense offre une économie de plus de 5,400,000 livres. Le véritable sacrifice n'est donc réellement que de 3,965,000 livres. C'est à ce prix que vous aurez fait un si grand bien au commerce. Ce sacrifice serait encore plus considérable, que vous vous applaudiriez du parti que vous avez pris.

Vos comités desirèrent que vous trouviez les moyens de réduire la dépense, sans nuire, par une fausse économie, à toutes les mesures que les grands intérêts du commerce et de l'agriculture, combinés avec ceux du Trésor public, vous font un devoir de prendre pour remplir toutes vos obligations. Nous sommes dans la confiance que ce que nous venons vous proposer est juste; et que, dans l'état des choses, il est impossible de porter plus loin l'économie.

Après ces réflexions qui fixent vos idées, dans lesquelles nous avons posé les véritables termes du problème en indiquant les grandes difficultés que nous avions à vaincre, je vais analyser le plan sur lequel vous avez à prononcer.

Il se divise naturellement en deux parties.

La première offre l'organisation générale de l'administration des douanes nationales.

La seconde concerne la dépense.

En suivant cet ordre, je vous ferai connaître l'uti-

lité de cette multitude d'agents qui vont être employés à cette perception, et les motifs qui ont déterminé à proposer les différents salaires qu'on vous demande de leur accorder.

Avant de vous soumettre le travail de vos comités, je suis chargé en leur nom, et plus particulièrement de celui d'agriculture et de commerce, d'acquitter une dette sacrée, celle de la reconnaissance envers un citoyen recommandable par son zèle et ses lumières: M. Magnien. Plus qu'un autre j'ai été à portée d'apprécier les services qu'il a rendus à la chose publique, et je me plais à dire que, lorsque le comité d'agriculture et du commerce s'est occupé de la grande opération du reculement des douanes aux frontières, livré à lui-même, séparé en quelque sorte de tous les agents qui auraient pu l'aider dans un travail hérissé de difficultés, il a trouvé dans M. Magnien des secours d'autant plus sûrs, que ce citoyen a, par une longue expérience, acquis des connaissances qu'il s'est empressé de communiquer. Il a suppléé par là à toutes les instructions que le comité aurait été dans le cas de réclamer; il a mis à découvert tous les abus, dont il a été si longtemps le témoin; il a indiqué tout le bien qu'il était possible de faire: c'est une justice de dire qu'il a rendu notre travail facile, et contribué très essentiellement au succès de cette grande opération. Le temps est venu où les hommes qui se rendent utiles sont distingués; il suffit de les faire connaître. Si le témoignage que vos comités rendent à M. Magnien n'est qu'une partie de la récompense qui lui est due, ce tribut de notre reconnaissance, offert devant les représentants de la nation, sera dans tous les temps un titre d'honneur, que tous les citoyens à l'envi chercheront à mériter en consacrant leurs talents au service de la patrie.

Organisation générale de l'administration des traites, comprenant l'établissement des bureaux de perception et des brigades sur les frontières, leur surveillance locale et la correspondance centrale à Paris.

Je ne vous arrêterai qu'un instant sur l'opération principale qui sert de base à tous les établissements dont je vais vous parler, parce qu'elle peut s'énoncer en peu de mots et que l'utilité de ces établissements se démontre par le seul exposé.

C'est le royaume de France qu'il faut garder, c'est la contrebande qu'il faut empêcher; il est reconnu que la circonférence sur laquelle il faut former des établissements protecteurs parcourt environ 1,518 lieues, savoir: 895 lieues de côtes, et 623 lieues de frontières de terre.

On a calculé que pour se mettre en état de pourvoir à la sûreté de toutes les perceptions, de satisfaire à toutes les facilités qu'il faut donner au commerce, il était nécessaire d'établir un bureau par deux lieues; cette mesure n'est que proportionnelle, car, selon les localités, ils seront plus éloignés dans telles parties, et dans telles autres plus rapprochés; leur nombre seul est utile à connaître; il se porte à 714. Les comités ne croient pas qu'il y ait rien d'exagéré dans cette première disposition. C'est dans ces bureaux que seront distribués 1,668 employés, ce qui n'en donne pas 3 pour chaque bureau; mais ils seront répartis selon l'utilité dont ils doivent être, et suivant les besoins du service.

Indépendamment de ces bureaux, dans lesquels

les préposés sont sédentaires, il est nécessaire de pourvoir à la police du commerce extérieur, de se mettre, par une grande surveillance, en état de s'opposer à la fraude et à la contrebande, de repousser ainsi, vers les bureaux de perception, tout ce qui chercherait à s'en écarter; il a donc été nécessaire d'établir des postes, de former des brigades, tant à pied qu'à cheval; on s'est arrêté à cette mesure qui ne paraît pas surpasser les besoins; savoir: d'établir un poste de 8 hommes par lieue de côtes dont la mer forme une première défense avec le secours de quelques bâtiments, chaloupes ou bat-aux armés, et deux postes de 6 hommes chacun par lieue sur les frontières de terre, afin de pouvoir former une double ligne pour s'opposer à la contrebande qui serait plus facile s'il n'y avait qu'un seul poste à franchir. D'après ces données, il résulte que le nombre des postes à établir est de 1,775, les préposés qui les forment sont commandés par 163 capitaines généraux, et présentent avec le service de mer et des rivières un ensemble de 13,284 préposés.

Je ne poursuivrai pas, Messieurs, sans vous faire remarquer que ces établissements dont il est impossible de se passer pour la sûreté du commerce, forment la partie essentielle de la dépense: que lors même qu'il ne s'agirait pas de percevoir des droits, il faudrait encore employer cette force pour repousser les productions étrangères qui nuiraient à nos manufactures et à notre agriculture; et quand vous calculerez qu'il s'agit de pourvoir au salaire de 14,953 employés, vous ne vous étonnerez plus si la somme est considérable; j'en parlerai lorsque je vous offrirai le tableau de la dépense, je ne m'occupe dans ce moment que de l'organisation, de la distribution des préposés, et d'indiquer l'utilité de leur service. Je reprends la suite de tous les agents dont la nécessité de surveiller la perception indique le besoin.

Ces 714 bureaux de perception et ces 1,775 postes de préposés à la police du commerce extérieur, exigent une surveillance continuelle et d'autant plus grande, qu'ils sont placés sur l'extrême frontière à l'étranger; elle sera confiée à 63 inspecteurs ambulants des douanes et à 12 inspecteurs sédentaires dans 12 des principales douanes.

Le comité a pensé qu'une aussi grande surveillance dont l'utilité est si évidente, ne pouvait être confiée à moins de 75 personnes qui auront une grande activité, et dont la plus grande partie aura un espace assez étendu à parcourir; aussi, Messieurs, si vous avez des réductions à faire, elles ne sauraient porter sur des agents qui sont les vrais moyens d'exécution de vos lois.

Il est nécessaire de former des centres de directions à cette multitude d'établissements épars, et tellement éloignés du centre commun, qu'ils ne peuvent y correspondre que par des intermédiaires; de là la nécessité des directions particulières. 38 départements aboutissent aux frontières; mais comme il en est qui n'y tiennent que par un seul district, d'autres par une seule paroisse, on a dû renoncer à l'idée de placer une direction par département; il a paru plus économique et plus convenable à l'objet dont il s'agit, de diviser les frontières du royaume, pour les douanes nationales, en 20 directions; en observant, autant qu'il a été possible, de suivre la division même des départements et de placer les directions près des corps administratifs.

Pour le rassemblement des fonds et la vérifica-

tion des perceptions, il se présentait trois moyens: Le premier, d'établir autant de receveurs généraux qu'il y a de directions; le second, de réunir les fonctions de receveur général à celles des directeurs; le troisième, de faire verser le produit des perceptions, par les receveurs principaux, dans les caisses de district.

Les administrateurs ont proposé le premier moyen, et le ministre des finances a partagé cette opinion. Le second, qui avait l'avantage de présenter une économie de 95,000 livres, a paru à vos comités sujet aux mêmes inconvénients que le premier, celui d'autoriser ces receveurs à trouver leur salaire dans le bénéfice qu'ils feraient sur la négociation de l'argent destiné au Trésor public. Il leur a paru plus conforme aux principes qui dirigent toutes vos opérations, de faire verser promptement dans les caisses des districts le produit des perceptions, et d'assurer ainsi, de la manière la plus prompte et la plus économique, la rentrée dans le Trésor public. Vos comités se sont arrêtés, par ces motifs que je me contente d'indiquer, à donner la préférence au dernier moyen, qui, en effet, paraît le plus naturel; et c'est dans cet esprit que je continuerai à vous parler de cet objet.

Ainsi, en résumant sur ces agents supérieurs, 63 inspecteurs ambulants, 12 inspecteurs sédentaires, dirigés par 20 directeurs; en tout 95 préposés supérieurs, qui seront chargés de diriger le travail d'environ 15,000 employés, dispersés dans une étendue de 1,518 lieues.

Vous jugerez, sans doute, comme votre comité, que ces dispositions n'excellent pas les bornes du besoin; qu'à réduire le nombre des agents, ce serait compromettre les intérêts auxquels il faut veiller. Vous aurez sous les yeux un tableau complet de cette régie, lorsque je vous aurai parlé du point central d'où tout doit émaner, et où, en dernier résultat, tout doit venir se réunir.

Cette régie centrale recevra son mouvement du pouvoir exécutif, et le communiquera à toutes les parties.

Voici la nature et l'étendue des travaux dont elle sera chargée; cette connaissance est nécessaire pour déterminer le nombre d'agents qui doivent être employés.

1^o La régie aura, sous la surveillance du ministre, la nomination des emplois vacants, mais elle devra se conformer aux règles qui seront établies; car il importe de faire cesser aussi dans cette partie, l'arbitraire et l'influence de la faveur qui, dans toutes les carrières, a repoussé le vrai mérite qui restait sans récompense;

2^o Elle veillera à la suite des affaires contentieuses, et donnera les instructions nécessaires pour la suite des saisies;

3^o Pour assurer l'exactitude du versement des fonds dans le Trésor public, elle recueillera les états de produits des receveurs des douanes, les bordereaux des fonds envoyés par eux aux receveurs de districts, en fera la comparaison avec les bordereaux de recette envoyés par ces derniers, et s'assurera, par ce moyen, si les envois de fonds annoncés par les receveurs des douanes sont réels. La vigilance de l'administration sera telle, qu'elle pourra à toute réquisition rendre un compte exact de la situation de chaque comptable;

4^o Elle recevra les comptes des différents receveurs;

5^o Enfin elle entretiendra une correspondance active avec les 20 directeurs; elle veillera à ce que les décrets de l'Assemblée nationale soient exécutés, et elle tiendra tous les agents des

douanes dans l'activité nécessaire pour que d'un côté les intérêts de la nation et du commerce ne soient pas compromis, et que, de l'autre, le commerce ne soit pas fatigué par des vexations.

Lorsque nous vous avons proposé de confier la régie des douanes nationales à 7 personnes, il entra dans les vues de votre comité de commerce qui s'était concerté à cet égard avec le ministre, de joindre à cette régie deux inspecteurs généraux dont les fonctions eussent été de parcourir chaque année une partie des côtes et frontières pour y vérifier le travail et l'exactitude des différents préposés; mais vos comités réunis ont reconnu que le même objet pouvait être rempli avec plus d'économie et moins d'agents, en portant le nombre des régisseurs à 8, et en assujettissant deux d'entre eux aux tournées que l'on proposait de faire faire par les inspecteurs généraux. Cette inspection, à laquelle chaque régisseur sera appelé à son tour, les mettra tous en état de connaître l'universalité des côtes et frontières, dont ils auront à diriger le service, et de réunir toutes les lumières, toutes les instructions qui peuvent concourir à perfectionner cette administration et satisfaire à tous les intérêts généraux et particuliers du commerce.

Dans ce moment, Messieurs, où il faut établir un nouvel ordre de choses, vos comités ont pensé qu'il était nécessaire de porter le nombre des régisseurs à 8, et qu'il en résulterait un grand bien, parce que le choix du roi appellera sans doute dans cette administration l'un de ces hommes qui ont des connaissances de détail, si précieuses dans toutes les administrations et surtout dans celle des douanes nationales, où il faudrait toujours réunir à des connaissances générales une expérience acquise dans l'exercice de différents postes; de ces hommes précieux, il en est que le ministre saura désigner au roi pour assurer le succès de cette grande opération.

Nous vous proposons cependant d'arrêter dès aujourd'hui que le nombre des régisseurs sera successivement réduit à 6, parce que dans la suite ce nombre doit suffire; dans ce moment, il serait insuffisant.

Les fonctions de ces régisseurs, dont 6 seront toujours sédentaires à Paris, vous sont connues par l'énumération que j'en ai faite. Ils délibéreront en communion sur toutes les affaires relatives aux douanes nationales, et c'est avec une distribution sagement combinée de différents agents dans les bureaux qu'ils parviendront avec facilité à diriger cette administration.

Vos comités ont pensé que l'organisation des bureaux de la régie centrale devait être divisée en 6 bureaux à la tête de chacun desquels serait placé un directeur dont le travail sera constamment soumis au conseil que formeront les régisseurs en chef qui délibéreront sur toutes les affaires.

L'un de ces bureaux sera chargé de tout le contentieux de l'administration des douanes nationales.

Le deuxième préparera l'expédition de toutes les affaires communes à tous les départements.

La correspondance avec les 20 directeurs sera divisée en 4 bureaux.

Pour donner à cette administration toute l'activité qui lui est nécessaire, le nombre des commis ne peut être moindre de 38. Les administrations avaient proposé de le porter à 68 dont la dépense était évaluée à 489,000 livres; dans le plan que nous proposons, elle se trouve réduite à 114,100 livres, tous les objets d'utilité sont remplis : vos

comités ont dû vous présenter ces moyens d'ordre et d'économie, et sans doute, ils ne doivent pas craindre que vous leur reprochiez d'avoir mis de l'exagération dans ce qu'ils vous proposent.

Telle nous paraît devoir être l'organisation générale de l'administration des douanes nationales, considérée sous tous les rapports généraux et particuliers; je vais fixer votre attention sur toutes les différentes parties dont je viens de parler, en vous présentant le tableau de la dépense dont j'ai dit en commençant que le résultat était une somme de 8,543,572 livres. C'est dans le détail seul que je vais mettre sous vos yeux, que vous reconnaîtrez s'il serait possible de faire de nouvelles réductions.

Des appointements de tous les préposés et de toutes les dépenses relatives à l'administration des douanes nationales.

Le principe qui a servi de base à la fixation des appointements de tous les agents, qui doivent dépendre de la nouvelle administration des douanes nationales, doit vous être exposé, parce qu'il servira de mesure à toutes les propositions que le développement du plan va vous offrir.

Les dépenses publiques doivent être réglées avec la plus sévère économie, parce qu'elles pèsent sur le peuple qui les paye; et lorsqu'elles présentent un ensemble considérable, tel que la garde de plus de 1,500 lieues de frontières, la multiplicité des dépenses qui en résulte doit nécessairement restreindre la quotité de ces salaires; la justice, lorsqu'elle est éclairée, commande de diminuer le salaire des places supérieures, pour donner aux grades inférieurs ce qui leur est absolument nécessaire; car pour être servi avec zèle et fidélité, il faut que chacun des employés trouve une juste rétribution, et aperçoive dans son avancement, la récompense de son exactitude.

Il serait trop long de vous exposer toutes les classes qui ont été formées pour la fixation de ces salaires; mais j'en dirai assez pour vous mettre à portée de les apprécier; je les reprends dans le même ordre où je les ai présentées en traçant l'organisation générale de cette administration.

Les 1,668 employés qui seront répartis dans les 714 bureaux de perception auront ensemble pour appointements la somme de 1,253,610 livres; je dois vous observer que c'est à raison de 754 l. 5 s. par préposé; dans ce nombre, trois receveurs seulement jouiront de 5,000 livres, à raison de l'importance de la comptabilité dont ils seront chargés; quelques autres auront un traitement de 4,000 livres et les moindres salaires seront de 200 livres. Par les deux extrêmes de la proportion, vous pouvez juger, Messieurs, que, dans cette partie qui forme un objet très essentiel de la dépense, il est impossible de vous proposer aucune réduction, surtout si vous considérez que tous ces traitements sont soumis à une réduction pour l'imposition personnelle et à une contribution pour la caisse des retraites dont vous jugerez sans doute la conservation utile. Le sort de ces employés doit un jour s'améliorer, parce qu'il deviendra possible d'en réduire le nombre; mais, aujourd'hui, il est une autre dette à acquitter; celle de fournir des secours à ceux qui vont rester sans emploi; les comités vous proposeront un travail sur cette classe d'hommes malheureux dont il faut adoucir le sort; vous ne serez

pas indifférents à leur position et vous serez justes envers tous.

Les 13,284 préposés à la police du commerce extérieur, divisés en 1,775 postes, auront ensemble pour appointements la somme de 5,963,782 livres; ceux-là, Messieurs, ne seront pas plus chèrement salariés, et même dans une proportion plus faible, puisque c'est à raison de 459 l. 4 s. par employé. Le traitement le plus fort est donné pour le service à cheval, et ne s'élève pas au-dessus de 1,800 livres; le moindre donné aux mousques ne s'élève pas au delà de 250 livres, le plus grand nombre ne recevra pas au delà de 380 livres; ces trois termes connus, il vous est démontré que l'économie a présidé à la distribution de ces salaires qui seront acquis par une activité continue, et vous trouverez juste de leur offrir en perspective un avancement proportionné à l'utilité et à la durée de leur service, avancement qui jusqu'ici leur a constamment été refusé, et qui devra leur être assuré par un règlement que nous vous présenterons très incessamment.

Permettez, Messieurs, qu'en rapprochant ces deux articles qui forment un objet de dépense de 7,217,642 livres, je vous observe de nouveau que cette somme n'est que l'acquittement d'une dette sacrée, la protection due au commerce, à l'industrie et à l'agriculture; que, par elle, en assurant la prospérité de toutes ces branches si fécondes en richesses, vous facilitez la perception de tous les autres impôts; et, sous ce point de vue, la dépense générale de l'administration des douanes nationales ne paraîtra pas excessive. Ces mêmes agents, déjà si utilement employés, et quelques autres, qui ne coûteront pas 1,300,000 livres, doivent faire arriver dans le Trésor public 18,800,000 livres, et c'est le commerce lui-même qui paye la protection que la nation lui accorde. C'est ainsi qu'en considérant cette dépense sous le seul rapport qui soit vrai, on reconnaît qu'il est de sa nature qu'elle soit considérable: mais elle est juste; elle est nécessaire; il n'est plus possible de calculer et d'atteindre à une économie qui serait une véritable parcimonie qui nuirait à tout.

Le troisième objet de dépense comprend les 75 préposés supérieurs qui auront la surveillance de 14,954 préposés, tant des bureaux que des brigades. Les appointements proposés pour cette classe d'agents s'élèveront ensemble à 216,000 livres.

Je dois vous observer que le *maximum* pour les inspecteurs ambulants est fixé dans ce plan à 3,800 livres et le *minimum* à 2,400 livres; que le *maximum* des inspecteurs sédentaires est de 3,000 livres, et le *minimum* de 2,400 livres. Pour apprécier ces salaires, et reconnaître s'ils excèdent les justes proportions, il faut considérer que les inspecteurs ambulants seront chargés de l'achat et de l'entretien d'un cheval, et qu'ils auront à parcourir environ 25 lieues de terrain, pour inspecter les différents bureaux et les postes intermédiaires. Les inspecteurs sédentaires, moins payés que les premiers, auront néanmoins des fonctions très importantes, très assujettissantes. Il vous paraîtra sans doute difficile de faire aucune réduction sur ces divers traitements. Si nous les comparons à ceux de quelques employés de cette classe, dans l'ancien ordre de choses, vous y apercevrez une grande économie; en effet, tel contrôleur général des douanes jouissait d'un traitement qui se portait de 8 à 9,000 livres, et son service était moins actif que ne le sera celui des nouveaux préposés.

Votre comité a donc cru pouvoir vous demander d'approuver cette répartition des salaires.

Il nous reste à présent, Messieurs, à vous parler du traitement des vingt directeurs des frontières et de celui des huit régisseurs: nous terminerons ce chapitre par l'état des frais de bureaux.

Il est un principe incontestable en matière de perceptions indirectes; c'est qu'un des moyens les plus certains d'en obtenir tout ce à quoi elles paraissent devoir s'élever, est d'intéresser aux produits les agents qui les perçoivent; et on ne peut se dissimuler que, dans une administration de l'espèce dont nous vous proposons l'organisation, chacun des employés, suivant son poste et son grade, concourt plus ou moins, mais toujours d'une manière très directe au maintien des produits: une conséquence naturelle de cette vérité serait qu'il aurait été désirable de pouvoir donner aux différents préposés des douanes nationales un motif d'encouragement et d'activité. Vos comités, convaincus de la justice de cette théorie et de l'utilité dont elle pouvait être au Trésor public, ont longtemps, mais vainement cherché à en faire l'application à tous les emplois sans distinction: mais il faut des bases pour établir des remises; et si vos comités, d'accord sur ce point avec les commissaires des douanes nationales, en ont trouvé d'assez approximatives pour les produits de chaque direction en particulier, de presque certaines pour le produit total des douanes nationales, ils ont aussi reconnu que les bases qui pouvaient servir à établir des remises pour le sort des employés inférieurs étaient tellement incertaines qu'on ne pouvait, sans s'exposer aux inconvénients des deux extrêmes, c'est-à-dire à accorder trop ou trop peu, faire dépendre de données aussi variables la subsistance de ces employés; car celle-ci doit être assurée, indépendamment de tous les événements qu'on peut prévoir et même de tous les hasards: et ce n'est que sur l'aisance qu'on peut, sans inquiétude, s'abandonner à un résultat de calcul sur lequel, malgré toutes les probabilités, la prévoyance la plus éclairée peut être trompée.

Cette aisance se trouve et doit nécessairement se trouver dans les emplois supérieurs (et par ceux-ci nous entendons les places de directeurs et de régisseurs), qui sont destinés à être la récompense d'un travail pénible et de connaissances étendues, résultant d'une longue expérience. C'est donc à ces places qu'il est, par les motifs que nous vous avons présentés plus haut, et convenable et utile d'attacher des traitements divisés en parties fixes et parties variables; mais comme cette dernière partie d'émoluments peut, surtout dans les deux premières années, ne pas rendre tout ce que l'on doit en attendre par la suite, vos comités ont pensé qu'il était juste de fixer un *minimum* auquel chacun de ceux dont le traitement vous occupe dans cet instant aurait droit de prétendre, quelle que fût la modicité des produits sur lesquels leurs remises sont assises. Cette précaution vous paraîtra sans doute de toute justice, si vous voulez considérer que ces remises éventuelles sont entrées pour une partie importante dans le traitement que vos comités vous proposent pour les directeurs et régisseurs, et qu'il ne serait pas équitable de les exposer à en être totalement privés par les contrariétés de tout genre, inséparables d'un établissement nouveau, contrariétés antérieures à l'époque de leur administration, et auxquelles la surveillance de l'avenir, quelque active qu'elle puisse être, ne

peut apporter de remède; car nous ne devons pas vous dissimuler que les introductions frauduleuses, les approvisionnements considérables de marchandises étrangères, qui existent dans quelques-uns des départements que vous avez enveloppés dans la ligne générale, influenceront nécessairement sur les produits, d'une manière désavantageuse, dans les deux premières années. Au reste, vos comités doivent vous dire que les fixations de ce *minimum* vous sont proposées dans une proportion si modique, qu'ils ont la certitude qu'il n'est presque aucun des agents qui y auront droit, qui ne les excède dès la première année; et cependant elles ne peuvent être regardées comme inutiles, puisqu'elles serviront à tranquilliser, sur une partie de leur traitement, ceux auxquels vous destinez des remises.

Nous avons établi que les directeurs et régisseurs devaient, et pour leur propre avantage, et pour celui de la nation, avoir un traitement composé de parties fixes et de parties variables, c'est-à-dire de remises; mais elles ne peuvent être de même genre, ni basées sur les mêmes proportions pour les uns et pour les autres. Un directeur ne peut concourir qu'aux produits de la direction; sa surveillance ne s'étend pas au delà de son arrondissement; mais sur tout ce qui le compose, elle sera éclairée par son propre intérêt, et l'on sait combien ce motif a de force. Ainsi, il entretiendra dans une activité perpétuelle tous les employés qui lui sont subordonnés; il proposera les économies qu'il jugera convenables sur les frais inutiles, et il ne présentera jamais de réductions nuisibles à la perception, parce qu'il lui importera de ne pas courir le risque de dégrader ses produits.

Le régisseur, au contraire, tient dans sa main tous les fils de l'administration: c'est lui qui fait concourir toutes les surveillances particulières à l'avantage général; ce sera lui qui aura le droit et le devoir de juger des avantages ou des inconvénients, des économies ou des dépenses qu'on pourrait lui proposer. C'est dans ses mains enfin, que résideront les grands moyens de vigilance, et surtout d'économie; et les tournées auxquelles nous vous proposons de les assujettir, leur fourniront les moyens de s'éclairer par eux-mêmes, et de juger des choses sur les lieux.

Il résulte de ces points de conformité et de différence dans les positions des directeurs et des régisseurs :

1° Que le traitement des uns et des autres doit être composé de parties fixes et de parties éventuelles ou de remises;

2° Que les remises ne peuvent être accordées que sur les produits nets;

3° Que celles des directeurs doivent avoir lieu sur le produit de leurs directions;

4° Que celles des régisseurs doivent s'étendre sur le produit de toutes les directions, mais dans une proportion différente.

Cela posé, nous vous proposons d'accorder à chacun des vingt directeurs :

1° Un traitement fixe et uniforme de 7,000 livres;

2° Une remise éventuelle d'un demi-denier pour livre sur le produit net de sa direction, mais avec un *minimum* de 1,000 livres, pour les deux premières années. Sans doute, toutes les directions ne sont pas d'une même importance; mais ceux qui seront chargés des directions les plus considérables, trouveront, dans la quotité de leurs remises, un dédommagement suffisant d'un travail plus important et plus étendu; et la diffé-

rence de ces remises proportionnera tout naturellement le traitement au travail, et deviendra encore un objet d'encouragement et d'émulation.

La proportion que vos comités vous proposent a été déterminée par ces considérations puissantes, qui veulent qu'on se tienne à une égale distance des deux extrémités. La mesure qu'ils ont adoptée pourra paraître faible à ceux qui se rappellent que telles directions rendaient depuis 20 à 30,000 livres.

Mais elle vous paraîtra juste : et c'est tout ce que nous avons cherché. Les appointements de ces 20 directeurs forment en totalité la somme de 140,000 livres.

Les remises sont pour le *minimum* de 20,000 livres en totalité; et dans la supposition d'un produit net de 18,800,000 livres, elles pourront s'élever à 39,242 livres aussi en totalité.

Quant aux 8 régisseurs des douanes nationales, formant à Paris le centre de l'administration, leur traitement fixe vous est proposé à raison de 12,000 livres. Ce sort est bien différent de celui dont ils jouissaient; mais ce n'est pas l'exagération du passé qui doit vous servir de mesure : vous devez payer convenablement ceux qui sont employés à la direction générale de cette administration nationale, qui doit perdre tous les caractères de la fiscalité. On n'était prodigue autrefois, que parce qu'on ne calculait pas pour le peuple sur qui les impôts étaient prélevés. Tout semblait fait pour enrichir quelques hommes privilégiés, que la protection appelait à ces places lucratives. Ce n'est pas, lorsque vous avez porté une sévère économie dans les salaires que vous accordez à tous les fonctionnaires publics, que, sur le produit des impôts, vous en prélèverez qui excèdent les justes bornes. Ainsi ils auront chacun :

1° 12,000 livres de traitement fixe; ce qui fait, pour 8 régisseurs, 96,000 livres;

2° Des remises à raison de trois quarts de denier pour livre, sur la totalité des produits nets.

Et comme l'évaluation des produits des douanes nationales peut raisonnablement être portée à 18,800,000 livres, il en résulte que les remises calculées au taux ci-dessus faisant une somme de 58,345 livres, chacune des places pourra valoir, par la suite, 18 à 20,000 livres, et dans ces premières années, 16 à 18,000 livres.

Enfin, nous vous avons dit qu'il nous paraîtrait utile d'assujettir les régisseurs à visiter les frontières du royaume; il est juste de leur accorder annuellement une somme de 10,000 livres pour ces frais de voyage. Nous n'avons pas besoin d'appuyer sur les motifs qui rendent cette disposition utile, et qui doivent vous convaincre, ainsi que vos comités en ont été persuadés, de l'avantage qui résultera de cette opération bien faite, qui sûrement ne fera pas regretter le petit sacrifice pécuniaire qu'elle nécessite.

Je viens, Messieurs, de vous parler du traitement de tous les préposés qui seront employés dans cette régie; je dois ajouter que les régisseurs et ceux des préposés qui auront un manie- ment de deniers, seront assujettis à fournir un cautionnement en immeubles. Celui des 8 régisseurs paraît devoir être fixé à 100,000 livres pour chacun : quant à celui des receveurs, il ne peut être encore déterminé; il le sera d'après le montant présumé de leur recette et du délai qui sera fixé pour le versement qu'ils devront en faire : les cautionnements des inspecteurs sédentaires et ambulants seront de 10,000 livres; ceux des directeurs de 15,000 livres.

Ces dispositions, nous avons lieu de le croire, vous paraîtront combinées d'une manière juste pour ceux que vous appelez à cette administration, et avantageuse pour le Trésor public : aussi est-ce avec confiance que vos comités vous présentent leur opinion.

Ce n'est pas à ces seuls objets que se borne la dépense de cette administration ; celle des bureaux de l'administration centrale s'élèvera à 114,100 livres. Cette somme se divise entre 38 personnes, savoir : 6 directeurs, dont j'ai indiqué les fonctions. Leur traitement nous a paru devoir être fixé, savoir : à un directeur aux appointements de 8,000 livres, et les 5 autres à 6,000 livres. En réduisant, comme nous l'avons fait, le nombre des agents, nous avons eu deux objets : le premier, de les salarier mieux ; le second, de n'employer que des hommes instruits, car ces directeurs doivent l'être, étant placés à une grande administration, réduite à ses moindres termes. Les appointements des premiers commis et de tous les agents qui leur sont subordonnés, sont, pour un seul, de 4,000 livres ; pour les autres de 3,500 et de 3,000 livres ; pour les commis aux écritures, de 1,500 et de 1,400 livres.

Ces détails vous mettent à portée, Messieurs, de juger si nous pouvions réduire la dépense ; nous ne le croyons pas. Je pourrais, pour justifier cette opinion, comparer les traitements projetés, avec ceux dont jouissaient les mêmes agents ; vous verriez que quelques-uns s'élevaient jusqu'à 10,000 livres, que l'un d'eux avait jusqu'à 20,000 livres ; mais, je le répète, ce ne sont pas des motifs pour admettre ces propositions, et je ne dois pas comparer ces temps de prodigalité à celui de l'économie et de la justice.

Enfin, le loyer et les frais de bureaux de cette régie, réduits au nécessaire, forment un objet de dépense, qui ne peut être évalué à moins de 20,000 livres.

Après vous avoir parlé des frais de bureaux de l'administration centrale, je dois vous faire connaître l'évaluation de ceux des 20 directions, qui ne sont pas compris dans les dépenses dont j'ai fait l'énumération. Ces frais sont évalués à 66,000 livres, et nous paraissent réduits à leurs moindres termes. Les 6 directions principales sont évaluées à 4,000 livres ; les frais de bureaux des 14 autres directions sont évalués à raison de 3,000 livres.

Un objet sur lequel il me serait impossible de vous offrir des détails concerne le loyer des 714 bureaux établis aux frontières, celui des corps de garde intermédiaires et l'entretien des embarcations, la fourniture du bois et de la lumière, les frais de compte : cette dépense est présentée comme un objet de 344,080 livres. Cette somme ne paraît pas excessive, vu la nature des différents objets que je viens d'indiquer, et auxquels il faut pourvoir.

Enfin, Messieurs, un dernier objet de dépense ne peut également être évalué que par approximation, à 300,000 livres. Il concerne :

1^o Les frais de registres et d'impression ;

2^o Les fournitures annuelles dans les bureaux de perception sur les frontières, en poids, balances, ustensiles et meubles ;

3^o Les frais de ports de lettres, boîtes et paquets.

L'énonciation de ces dépenses justifie la somme proposée pour y fournir. Toutes ces dépenses devant être étayées de pièces justificatives, si la somme déterminée surpasse, le surplus sera ajouté aux produits de la perception des droits.

La réunion de ces divers articles donne la somme totale de 8,543,572 livres que je vous ai annoncée devoir être la dépense de la régie et administration des douanes nationales.

Des tableaux mis à la suite de ce rapport vous offriront d'une manière abrégée, et pourtant plus détaillée, toutes les parties de dépense que je viens de parcourir. Le projet de décret que je vais avoir l'honneur de vous présenter résumera les diverses questions qui vous paraîtront susceptibles de discussions, et que vous traiterez ainsi avec une méthode qui accélérera vos décisions qui ne sauraient être différées beaucoup, sans nuire bien essentiellement à la perception. Il est instant de faire cesser toutes les incertitudes, de fixer le sort de tous ces agents, et de donner à leur zèle toute l'activité dont il est susceptible. C'est dans cette vue que, pour y ajouter encore, on vous présentera incessamment un plan sur le mode de l'avancement et des retraites. Toutes les places sont ouvertes au désir et au besoin de travailler ; tous les grades doivent l'être à l'émulation, au talent et à la bonne conduite. Vous aurez ainsi fait tout le bien qui dépend de vous, et qui jamais ne vous sera présenté vainement.

Voici, Messieurs, le projet de décret que je sou mets à votre discussion :

« Art. 1^{er}. La perception des droits qui seront payés à toutes les entrées et sorties du royaume, conformément au tarif général décrété les 31 janvier, 1^{er} février, 1 et 2 mars, ainsi que celle des droits établis sur les denrées coloniales par le décret du 18 mars, sera confiée à une régie sous les ordres du pouvoir exécutif.

« Art. 2. Cette régie sera, pour le moment, composée de 8 personnes, sous le nom de régisseurs des douanes nationales ; mais, à compter du 1^{er} janvier 1794, le nombre de ces 8 régisseurs sera successivement réduit à 6, à mesure de vacance par mort ou démission.

« Art. 3. Tous les préposés nécessaires à la perception et au maintien des droits de douanes seront divisés en bureaux, brigades et directions, ainsi qu'il va être expliqué ci-après : ils seront entièrement subordonnés aux régisseurs.

« Art. 4. Les bureaux établis sur les côtes et frontières du royaume seront au nombre de 714, savoir : 94 bureaux principaux et 620 bureaux particuliers.

« Art. 5. Les brigades au nombre de 1,775 seront distribuées sur les côtes et frontières pour assurer la perception, et s'opposer aux importations et aux exportations en fraude des droits.

Art. 6. Ces bureaux et brigades seront surveillés par des inspecteurs sédentaires, particuliers et principaux.

« Art. 7. Ces employés ainsi que ceux des bureaux et brigades, correspondront à 20 directions, entre lesquelles seront divisées toutes les côtes et frontières du royaume. Il y aura à la tête de chacune de ces directions un directeur, qui en entretiendra la correspondance et les rapports avec la régie centrale.

« Art. 8. Les 714 bureaux énoncés dans l'article 4 seront, suivant leur importance, composés de receveurs particuliers ou principaux, de contrôleurs de la recette et de la visite, de liquidateurs, de visiteurs, de receveurs aux déclarations, de gardes-magasins, de contrôleurs aux entrepôts, de commis aux expéditions, d'omballeurs, de peseurs, de portefaix, de plombiers et de concierges.

« Art. 9. Les brigades énoncées dans l'article 5 seront composées en totalité de 13,284 employés,