

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 18 JANVIER 1889.

ACCISE SUR LES SUCRES ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE ⁽²⁾, PAR M. VERCROYSSÉ.

MESSIEURS,

Le projet de loi qui vous est soumis modifie en plusieurs points notre législation sucrière. Cette législation intéresse non seulement les consommateurs, mais aussi le Trésor public, plusieurs industries, un grand commerce et tout particulièrement l'agriculture.

Les modifications en question sont appréciées dans le pays en divers sens : ces appréciations se sont reflétées dans les sections et dans la section centrale. Elles semblent pouvoir se résumer dans les quatre questions suivantes :

1^o Le projet de loi est-il opportun ?

2^o Les modifications qu'il propose sont-elles bien celles qui conviennent en ce moment ?

3^o Y a-t-il lieu à propos de ce projet de revenir sur d'autres dispositions ?

4^o En cas d'acceptation, convient-il d'allouer au fonds communal les nouvelles ressources que le projet peut procurer ?

I. — Le projet est-il opportun ?

Un membre de la 5^e section s'est déclaré l'adversaire du projet de loi parce

(1) Projet de loi, n^o 47.

(2) La section centrale, présidée par M. TACK, était composée de MM. DUMONT, DE MALANDER, VAN CLEEMPUTTE, DE SMET DE NAEYER, CARTUYVELS et VERCROYSSÉ.

qu'il n'y avait pas lieu de modifier les lois existantes, aussi longtemps que la convention internationale de Londres ne serait pas ratifiée.

En section centrale la même opinion a été soutenue ; d'autre part, les observations suivantes ont été présentées :

L'Exposé des motifs déclare qu'en attendant la ratification du traité de Londres, il est un point de notre législation sucrière dont la modification s'impose actuellement : c'est le taux de la prise en charge dans les fabriques de sucre de betterave.

« Depuis 1866, dit-il, année de la fixation du taux de la prise en charge, » la fabrication du sucre a réalisé d'immenses progrès. Non seulement l'industrie utilisant les découvertes scientifiques a fait usage de procédés et » d'appareils nouveaux qui lui ont permis d'extraire une plus forte quantité » de sucre de la betterave, mais l'agriculture, de son côté, s'est inspirée des » exemples des pays voisins et a pu livrer aux fabricants une matière pre- » mière perfectionnée sous le rapport de la richesse saccharine. »

Les progrès indiqués par l'Exposé des motifs sont hors de doute, mais ce qu'il ne dit pas, c'est que toute majoration dans l'extraction du sucre est immédiatement frappée par la prise en charge, que les procédés nouveaux, tels que l'osmose et la séparation, ont donné lieu à une prise en charge supplémentaire, évaluée respectivement à 6 et à 8 %, et que les perfectionnements de la culture, tout en donnant aux fabricants des betteraves plus riches, en ont notablement augmenté le prix.

Les fabricants ne profitent que des excédents et ils n'en profitent pas seuls. Ils les partagent avec les raffineurs et les cultivateurs. Ces excédents n'ont jusqu'à présent été préjudiciables ni au Trésor, qui a toujours reçu son minimum de six millions, ni à l'industrie qui n'a jamais subi de diminution de drawback.

Les difficultés que les déficits ont fait naître n'ont pas produit beaucoup d'inconvénients et les répartitions ont été régulièrement payées.

S'il n'y avait pas d'autre motif pour présenter le projet de loi, beaucoup de gens seraient de l'opinion qu'il aurait été temps de parer aux perturbations dans les conditions économiques de l'industrie, dont parle l'Exposé des motifs, quand cette éventualité se serait présentée, ou que tout au moins il aurait été plus convenable d'en remettre la présentation jusqu'au moment où le sort de la convention internationale eût été fixé.

Mais y a un plus puissant motif et il est indiqué par l'exposé dans les termes suivants : « Dans ces dernières années, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et, » cette année même la France, ont sensiblement réduit leurs primes de » fabrication. L'industrie belge verra aussi diminuer ses primes, mais les » nations concurrentes lui ont donné l'exemple sous ce rapport. »

En effet, en Allemagne, s'il faut en croire un journal spécial, la prime, après des réductions successives, était arrivée à fr. 4,56 c. Depuis le 1^{er} août 1888, elle ne serait plus que de fr. 2,62 c. et encore ne porterait que sur le droit de fabrication.

En Autriche-Hongrie, d'après un écrivain local, la prime s'élevait autrefois à fr. 5,62 c., elle serait tombée à fr. 3,75 c.

En France, la prime était estimée, en 1886-87, à 16 francs; en 1887-88, à fr. 12,50 c^s; aujourd'hui elle serait réduite à fr. 8,15 c^s.

Il s'agit donc de mettre notre pays au niveau des autres et d'imiter les sacrifices que d'autres se sont déjà imposés. Sans doute, nos cultures, généralement morcelées, ne peuvent pas se comparer à celles des plaines immenses de la Saxe ou de la Moravie. Pour qui a vu les quadriges allemands et autrichiens se suivre et fournir des sillons d'un kilomètre d'étendue, dans un sol profond et fertile, nos attelages paraissent bien faibles et la plupart de nos terres bien légères. On pourrait même dire que, si la France et l'Allemagne ont diminué leurs primes de fabrication, ces nations ont établi ou maintenu une protection importante pour les céréales, qui permet aux cultivateurs de fournir aux sucreries des betteraves à bas prix.

Mais nos fabricants, habitués à se donner de la peine, ne reculeront sans doute pas devant le sacrifice imposé par les circonstances, parce qu'il s'agit de se tenir à la hauteur des autres nations et de montrer que, même dans des conditions plus difficiles, ils ne sont pas inférieurs à leurs concurrents.

C'est pour ces motifs que toutes les sections ont adopté le principe du projet de loi, et que la section centrale a confirmé ce vote par cinq voix contre une.

II. — Les modifications proposées sont-elles bien celles qui conviennent en ce moment ?

La prise en charge dans les fabriques de sucre est fixée à 1,500 grammes, par cent litres de jus et par degré du densimètre au-dessus de 100 degrés (densité de l'eau), reconnu avant la défécation à la température de 15 degrés centigrades. Il s'agit, dans les mêmes conditions, de porter la prise en charge à 1,650 grammes.

La 1^{re} section pense que la classification des sucres pour la décharge de l'accise à l'exportation doit être faite d'après la teneur en sucre.

La section centrale s'est demandé pourquoi le projet de loi avait fixé ce taux à 1,650 grammes, plutôt qu'à 1,550 ou à 1,600 grammes, alors que les fabricants ont démontré que la hausse de la prise en charge à 1,650 grammes équivalait à une augmentation de trois francs dans le prix de revient de 100 kilogrammes de sucre.

L'Exposé des motifs répond à cette demande : « D'après les indications que » j'ai pu recueillir, dit l'honorable Ministre, dans les différentes parties du » pays, je crois pouvoir donner l'assurance que le chiffre de 1,650 grammes » est inférieur à la moyenne des rendements obtenus dans toutes les » fabriques. »

Il est vrai que le projet de loi offre une espèce de compensation aux fabricants pour le sacrifice qu'il leur demande, en proposant d'accorder aux sucres bruts de betterave, de qualité supérieure, une décharge plus élevée que celle dont ils jouissent aujourd'hui. Il serait institué une classe comprenant les n° 17 et au-dessus de la série hollandaise. Les sucres de cette catégorie obtiendraient ainsi une décharge en rapport avec leur richesse, soit fr. 48 07 c^s, au lieu de 45 francs.

Plusieurs membres de la section centrale sont d'avis que cette nouvelle classe ne donnera pas aux fabricants les avantages que le Gouvernement semble en attendre. Il ne suffit, en effet, pas de dire : nous vous faisons une faveur si vous produisez du n° 17. Pour produire ce numéro avec fruit, il faut pouvoir s'en défaire. Or, le n° 17 n'est pas un sucre d'usage courant. On n'en veut notamment ni en Angleterre, ni surtout en Amérique, où les droits sont établis à la nuance.

Une autre opinion s'est fait jour au sein de la section centrale, c'est que le Gouvernement, en proposant les 1,680 grammes, a voulu se rapprocher de la législation hollandaise. Le membre qui s'en est fait l'écho a ajouté qu'il était regrettable que le Gouvernement n'ait pas adopté la loi hollandaise tout entière, laquelle, comme compensation aux 1,680 grammes accorde le drawback à l'exportation au degré de richesse, constaté par l'analyse saccharimétrique.

Ce système de drawback est présenté comme le plus juste et le plus équitable ; celui qui permet aux fabricants de faire de bons sucres et de recevoir à l'exportation exactement la somme qui leur revient.

Il est certain que, sous la législation actuelle, qui ne rend au fabricant que 45 francs, quelle que soit la qualité de sucre qu'il exporte, le fabricant est naturellement porté à ne produire que des sucres à 88 degrés, c'est-à-dire correspondant à la ristourne de 45 francs. Or, nous savons que ces sucres sont souvent trop peu turbinés, humides, sujets à contestation dans les arbitrages et se conservant mal dans les entrepôts. Il faut pouvoir présenter une marchandise meilleure, de manière à gagner en qualité ce que l'on perd en quantité, et à rétablir la réputation des sucres belges au dehors.

Le vrai système, répète-t-on, est le drawback basé sur la saccharimétrie. Il est appliqué en Hollande, à la satisfaction de tous, depuis 1884. La loi n'étant applicable qu'au mois de juillet prochain, le Gouvernement aurait tout le temps pour établir le service des laboratoires et les frais seraient, sans observations, payés par les fabricants.

La section centrale a cru devoir poser au Gouvernement la question suivante :

QUESTION.

Le Gouvernement ne pourrait-il pas admettre le drawback d'après la richesse en sucre telle qu'elle serait déterminée par la saccharimétrie.

RÉPONSE.

Le Gouvernement ne croit pas pouvoir adopter le système dont parle la section centrale.

Le régime actuel du contrôle des exportations des sucres par la nuance fonctionne en Belgique depuis quarante ans, sans avoir provoqué de réclamations bien sérieuses. Certes, ce mode de contrôle a ses inconvénients, mais il a pour lui la consécration d'une longue pratique ; le commerce et les agents de l'Administration y sont habitués.

D'ailleurs, si la vérification des sucres par la nuance peut, dans certains cas, donner lieu à des erreurs, la saccharimétrie n'est pas non plus une méthode absolument correcte.

Lorsqu'en 1874 et en 1876 les intéressés craignaient que le Gouvernement ne fût entraîné par les négociations internationales à admettre la saccharimétrie comme base d'impôt, des représentants autorisés de l'industrie se prononcèrent énergiquement contre l'emploi de ce système.

Il résulte de mémoires présentés à la conférence de Londres par plusieurs Gouvernements, que la valeur en est fort discutée. L'Allemagne et l'Autriche ne veulent pas l'adopter, même comme moyen de contrôle, et si la Hollande ne l'avait pas, il est douteux qu'elle l'introduirait encore dans sa législation.

Il semble que ce n'est pas au moment où l'efficacité de la saccharimétrie est contestée dans d'autres pays producteurs de sucre, que la Belgique puisse songer à appliquer cette méthode chez elle.

D'ailleurs le Gouvernement, — la section centrale voudra bien le remarquer, — ne propose aucune modification au régime de perception existant. Il ne croit pas qu'il convienne, au début d'une période qui paraît devoir être toute transitoire, d'apporter dans ce régime une innovation radicale. Tout changement dans le mode de perception donne toujours lieu dans le principe à des tâtonnements et à des essais. Il s'écoule un temps plus ou moins long avant que les nouvelles dispositions reçoivent une exécution satisfaisante. Ces inconvénients seraient surtout à appréhender en ce qui concerne la saccharimétrie qui nécessite des opérations minutieuses et délicates et qui partant peut faire naître des récriminations et des contestations de toute nature. La période d'essai de la saccharimétrie risquerait d'être fort longue et il est à craindre qu'elle ne serait même pas terminée en 1891, alors qu'un régime absolument nouveau pourrait devoir être introduit.

En demandant l'exportation des sucres au degré, certains intéressés ont eu surtout en vue de pouvoir exporter des sucres de haute qualité sans être obligés d'en abaisser la nuance. Or ce but se trouvera atteint par l'établissement de la classe supérieure d'exportation dont le Gouvernement propose la création.

On a présenté alors un autre système consistant à introduire une 2^{me} classe supérieure répondant au n° 14 et recevant une ristourne de fr. 46 50 c^s, la décharge de l'accise à l'exportation se ferait comme suit :

Classe supérieure :	a) n° 17 et au-dessus	fr. 48,07
—	b) n° 14 et au-dessus	46,50
1 ^{re} catégorie :	n° 11 à 14 exclusivement.	45 »
2 ^e catégorie :	n° 8 à 11 exclusivement	40,91

Pour répondre à l'objection de l'administration et des raffineurs qu'on trouverait le moyen de blanchir les sucres de bas litrage et qu'ainsi on frauderait la loi, un minimum de polarisation serait fixé pour chaque espèce de cette classe supérieure. Ainsi le n° 17 et au-dessus devrait marquer au moins 97 au polarimètre, et le n° 14 et au-dessus 95.

Enfin un membre, croyant pouvoir s'appuyer sur l'opinion de la grande majorité des industriels, tant fabricants que raffineurs, propose de demander au Gouvernement de n'élever la prise en charge qu'à 1,600 grammes et de ne pas créer de classe supérieure. La fabrication s'imposerait ainsi un sacrifice qu'elle considère comme suffisant, en attendant le résultat de la Convention de Londres.

La section centrale s'est unanimement ralliée à cette dernière proposition.

III. — Y a-t-il lieu à propos du projet de loi de revenir sur d'autres dispositions ?

Ne serait-ce pas le moment d'appeler l'attention du Gouvernement, comme l'a demandé un membre de la 6^e section, ainsi qu'un certain nombre de fabricants, de négociants et de cultivateurs, sur le maintien de la surtaxe de 15 p. % qui frappe les sucres à l'entrée dans le pays.

Un membre croit que la diminution des recettes n'est pas due aux excédents des fabriques, mais aux surtaxes. Comparant le montant des prises en charges avec les recettes normales, il fait remarquer qu'avant les surtaxes le minimum était toujours dépassé et que les recettes normales atteignaient, année moyenne, 8 à 9 millions de francs.

Après les surtaxes, le minimum n'est plus atteint; mais les recettes s'effondrent étonnamment quel que soit le chiffre de la prise en charge.

En 1885-86 les recettes ne donnaient plus que . . .	fr. 3,272,000 »
En 1886-87 — — — . . .	2,410,000 »
En 1887-88 — — — . . .	1,257,000 »

Il pense que, toutes les circonstances restant de même et les surtaxes étant maintenues, le minimum de recette ne sera pas atteint, même avec la prise en charge à 1,650 grammes et que par conséquent cette augmentation, dangereuse pour les intérêts agricoles et industriels, n'empêchera ni les répartitions ni les déficits. En résumé, il trouve que les surtaxes ont été tout au moins inutiles aux fabricants, nuisibles aux consommateurs et funestes aux

intérêts du Trésor, et que par suite elles ont créé la situation actuelle dont le Gouvernement veut sortir par une modification qui effraie à bon droit les fabricants et les planteurs de betteraves.

L'opinion contraire a été exprimée de la façon suivante : l'effet de la surtaxe n'est pas d'augmenter le prix du sucre, mais d'empêcher l'entrée des sucres étrangers et de conserver aux sucres belges le marché intérieur.

Elle favorise la fabrication, en éloignant les sucres bruts étrangers et notamment les poudres blanches, dont la Russie spécialement, se débarrasse de temps en temps à des conditions qui ne permettent aucune concurrence.

Elle permet à la raffinerie de se développer et, par suite de la diminution des frais généraux résultant d'un plus grand travail, de joindre au marché intérieur une exportation qui s'est considérablement étendue.

Les deux branches de l'industrie sucrière se tiennent. Le développement de la raffinerie offre un plus grand marché à la sucrerie et d'autre part les excédents que peut avoir celle-ci sont, moyennant une rémunération à convenir, utilisés par celle-là.

L'Exposé des motifs représente la prime sur les droits comme une lourde charge pour la fabrication du sucre. Il est à remarqué que le commerce des droits est un commerce comme tout autre qui suit l'offre et la demande. Le projet de loi, en enlevant aux fabricants une grande partie de leurs excédents, diminuera la demande de ces droits et fera évidemment baisser la prime.

La fabrication et la raffinerie (celle-ci surtout qui est en rapports plus directs avec les consommateurs), se trouvant protégées, peuvent offrir leurs produits à de meilleures conditions. Elles y sont même forcées par la concurrence et souvent ces conditions sont plus avantageuses que partout ailleurs. Au mois d'octobre dernier, par exemple, la raffinerie fournissait en Belgique le sucre à fr. 43,37 c^s, droits déduits, alors que le prix pour les mêmes marchandises était à Londres de fr. 44,37 c^s et à Paris de 46 francs. La surtaxe ne nuit donc pas aux consommateurs.

En tout cas, ce ne serait jamais le moment actuel qui pourrait être choisi pour la suppression de la surtaxe en Belgique. Tous les pays en ont, c'est sur ce point que s'établira la grande lutte pour la ratification de la Convention de Londres. Il ne peut être question d'abandonner notre surtaxe que si les autres pays abandonnent les leurs.

On s'est préoccupé de la question de savoir si le projet de loi ne ferait pas de tort à l'agriculture. Au premier abord il semblerait que, la prise en charge s'élevant, les cultivateurs devraient intervenir pour une part dans la situation plus défavorable que cette augmentation imposera aux fabricants. On a fait remarquer que si la proposition de la section centrale d'élever la prise en charge à 1,600 grammes seulement était admise par la Chambre, l'augmentation ne serait pas de nature à porter préjudice aux cultivateurs. En effet, le minimum du droit n'augmente pas et la mesure servira plutôt à en assurer la perception normale.

Les faits d'ailleurs confirment cette manière de voir. On parle de tous côtés d'augmenter le prix des betteraves achetées au poids et d'autre part l'usage d'acheter à la densité, système qui favorise les bonnes cultures, tend

à augmenter de plus en plus. Espérons que le cultivateur de son côté suivra les progrès de la science et fournira au fabricant une matière première qui ne différera pas trop de celle qu'on peut obtenir ailleurs.

Un membre de la 2^e section a demandé si la prise en charge ordinaire était portée de 1,500 à 1,600 ou 1,650 grammes, la prise en charge supplémentaire de 6 et de 8 p. ‰, en cas d'emploi du procédé de l'osmose ou de celui de la séparation, continuera à exister et si, dans l'affirmative, elle sera calculée sur 1,600 ou 1,650 grammes ou bien sur 1,500 grammes. On a fait remarquer que les articles 67 et 84 § 1 de la loi codifiée sur les sucres fixent la base des droits supplémentaires pour la séparation à 120 et 150 grammes et pour l'osmose à 90 grammes et que le projet de loi ne change rien à ces dispositions.

On a demandé, d'autre part, si les modifications proposées seraient de nature à empêcher certains fabricants de se soustraire au paiement de leur quote-part du déficit qui leur incombe au détriment des autres. Il a été répondu que l'administration avait pris toutes les mesures nécessaires pour éviter les abus et qu'elle a rappelé à ses agents par sa circulaire du 7 septembre dernier que les sucres expédiés sur entrepôt devaient toujours être soumis à la vérification des employés au lieu du départ et à celui de destination, la pesée du sucre étant obligatoire tant à l'entrée qu'à la sortie des entrepôts.

Un membre s'est fait l'organe d'une demande des fabricants de chocolat.

L'importation des chocolats augmente chaque année : elle était

de 148,156 kilogrammes en 1881.		
261,268	—	1884.
289,287	—	1887.

Les droits d'entrée sont en Belgique de fr. 45 les 100 kilos.

—	—	Allemagne	62.50	—
—	—	Autriche	150	—
—	—	France	98	—
—	—	Italie	140	—
—	—	Suède	69.50	—

La position des fabricants de chocolat belges paraît donc bien défavorable. Il y a deux moyens pour l'améliorer, ou bien favoriser l'exportation en augmentant le drawback, ou bien maintenir aux fabricants le marché intérieur, en augmentant les droits d'entrée dans la proportion des autres pays.

L'exportation des chocolats est entourée de certaines formalités qui paraissent difficiles aux intéressés, c'est pourquoi ils s'attachent au second mode, d'améliorer leur position, et demandent que les droits soient portés de 45 à 60 francs les 100 kilos.

A la suite de ces observations, la section centrale a décidé qu'il n'y avait pas lieu pour le moment de revenir sur d'anciennes dispositions; elle recommande toutefois au Gouvernement la demande des fabricants de chocolat.

IV. — Convient-il d'allouer au fonds communal les ressources nouvelles que le projet de loi peut procurer?

La 1^{re} section s'est élevée contre la proposition d'allouer au fonds communal le produit de l'accise sur les sucres qui dépasserait le minimum de recette de 6,000,000 de francs garanti à l'État. Elle propose de répartir cet excédent entre les communes proportionnellement à leur population.

Un membre de la 5^e section demande que les recettes à provenir de l'excédent annuel ne soit pas réparti d'après les bases actuelles du fonds communal, mais qu'on y ajoute la population.

Un membre de la 4^e section exprime l'avis que la répartition du fonds communal se fait aujourd'hui d'après des bases inexactes et défavorables aux communes pauvres tant industrielles que rurales. Il craint que toute augmentation du fond communal n'ait pour effet de développer davantage cette injustice, à moins qu'elle n'ait comme corollaire une modification apportée au mode de répartition.

Sans méconnaître ce que ces observations présentent de fondé, la section centrale, en présence de la résolution prise de demander que l'élévation de la prise en charge, soit limitée à 1,600 grammes sans autres modifications, estime que la question de répartition perd considérablement de son importance et qu'il serait dès lors inopportun de modifier la partie du projet relative à cette répartition.

Elle décide de publier en annexe du rapport les observations présentées par deux de ses membres.

La section centrale, par cinq voix contre une, a adopté l'ensemble du projet de loi, sauf les modifications libellées ci-après et qu'elle a l'honneur de proposer à la Chambre.

Le Rapporteur,
A. VERCROY.

Le Président,
P. TACK.



PROJETS DE LOI.

Projet de loi présenté par le Gouvernement.

ARTICLE PREMIER.

Le montant de la prise en charge dans les fabriques de sucre de betterave mentionné au § 2 de l'article 57 de la loi codifiée du 16 avril 1887 (*Moniteur* n° 115) est porté à 1,650 grammes.

ART. 2.

L'alinéa suivant est ajouté à l'article 158 de la même loi:

Par modification au § 1^{er} de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1862 (*Moniteur* n° 357), l'excédent annuel des recettes sur le minimum legal est attribué entièrement au fonds communal à titre de recette extraordinaire.

ART. 3.

La décharge de l'accise à l'exportation fixée par le § 1^{er} de l'article 181 de la loi du 16 avril 1887 est modifiée comme il suit en ce qui concerne les sucres bruts indigènes:

Sucres bruts indigènes non humides.

Classe supérieure, n° 17 et au-dessus fr. 48 07 les 100 k.

— n° 11 à 17 exclusiv. . 45 —

— n° 8 à 11 exclusiv. . 40 01 —

Amendements proposés par la section centrale.

ARTICLE PREMIER.

Le montant de la prise en charge dans les fabriques de sucre de betterave mentionné au § 2 de l'article 57 de la loi codifiée du 16 avril 1887 (*Moniteur* n° 115) est porté à 1,600 grammes

ART. 2.

(Comme ci-contre).

ART. 3.

Supprimé.

ANNEXE.

NOTE SUR LA RÉPARTITION DU FONDS COMMUNAL.

I.

L'Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'accise sur les sucres fait remarquer à bon droit que les finances de beaucoup de communes sont obérées.

Leurs dépenses ordinaires, qui, en 1865, montaient seulement à 39,849,611 francs, s'élevaient en 1880 à 92,592,919 francs, et M. le Ministre des Finances nous a appris, dans son discours au Sénat du 18 décembre 1888, qu'elles dépassent actuellement 110 millions.

Pour faire face à cette rapide progression des dépenses, les communes, tout comme l'État lui-même, ne peuvent puiser qu'à deux sources principales de revenus : l'impôt direct et les impôts de consommation.

Peut-on espérer trouver dans l'élasticité des contributions directes un remède au mal dont elles souffrent ?

Ce serait une erreur de le supposer ; l'honorable Ministre des Finances reconnaît lui-même, dans le discours déjà cité, qu'on a abusé des centimes additionnels et que si, notamment, la part de l'impôt général supportée par la terre est excessive, ce sont surtout les impositions communales qui en sont cause.

Restent les impôts de consommation.

Autrefois un certain nombre de localités les percevaient directement sous la forme d'octrois communaux ; depuis la loi du 18 juillet 1860, laquelle a supprimé 78 lignes de douanes intérieures, cette perception s'opère par l'État pour compte de l'ensemble des communes du royaume.

Tandis que les dépenses *ordinaires* des communes ont plus que triplé depuis 1860, quelle a été, pendant cette période, la marche ascendante des impôts de consommation qui alimentent le fonds communal ? En 1861, la somme à répartir entre les communes s'est élevée à 14,872,932 francs ; en 1887, les communes se sont partagé 28,044,662 francs.

Les recettes fournies par l'impôt de consommation n'ont donc pas tout à fait doublé, alors que les dépenses ont progressé dans la proportion de 1 à 3. Ces chiffres, en nous révélant la vraie cause de la gêne de la plupart de nos communes, justifient d'une façon éclatante l'intention manifestée par le Gouvernement d'accroître les ressources du fonds communal.

Mais, s'il convient d'applaudir au principe de cet accroissement, il y a lieu, nous semble-t-il, d'entourer de réserves formelles l'application que le Gouvernement nous propose d'en faire par l'article 2 du projet de loi relatif à l'accise sur les sucres.

La recette qu'il s'agit de verser au fonds communal est fort précaire de sa nature, et elle nous est représentée comme un revenu d'un caractère essentiellement temporaire; or, ce qu'exige impérieusement la situation financière des communes, c'est une augmentation *permanente* de ressources, et l'on doit se demander s'il n'y a pas un danger réel à attribuer aux communes un revenu qui peut faire défaut au moment même où l'équilibre de leurs Budgets en dépendrait.

Une seconde critique, d'une portée bien autrement considérable, a été formulée par trois des sections. Cette critique vise les bases de la répartition du fonds communal.

II.

Il est indispensable de rappeler ici en quelques mots le but que s'est proposé le législateur de 1860.

L'abolition des octrois a eu pour objet principal de faire disparaître les lignes de douanes intérieures et de supprimer ainsi toute entrave à la liberté de la circulation et du commerce à l'intérieur des frontières du pays.

La loi du 18 juillet 1860, en supprimant les octrois, a créé, pour en remplacer le revenu, un fonds communal qu'elle a constitué au moyen :

1^o D'une part du produit d'impôts généraux existants, que la situation favorable du Trésor permettait à l'État d'abandonner ;

2^o Du produit de l'augmentation de l'accise et du droit de douane sur le vin, les eaux-de-vie, les bières et vinaigres et les sucres.

C'était la substitution d'impôts généraux, payés par la totalité des habitants, à des taxes locales supportées, pour la très grande partie, par la population des 78 communes à octroi. L'octroi disparaissait comme *mode* de perception, mais la perception elle-même de l'impôt de consommation, bien loin d'être abolie, était étendue au pays entier.

Dès lors le fonds communal, ainsi constitué de revenus auxquels toutes les communes contribuaient, devait de même être partagé entre toutes ces communes ; aussi l'article 3 de la loi stipula-t-il que le fonds serait réparti, entre toutes les communes du royaume, au *prorata* du principal de la contribution foncière sur les propriétés bâties, de la contribution personnelle et du droit de patente.

Nous nous abstenons à dessein de parler des dispositions transitoires en vertu desquelles la quote-part assignée à une commune, par la répartition faite en vertu de l'article 3, ne peut être inférieure au revenu que cette commune a retiré des droits d'octroi pendant l'année 1859. Ces dispositions, dont le but était d'indemniser les communes à octroi du sacrifice qu'on leur imposait en supprimant un privilège dont la plupart d'entre elles étaient en possession de temps immémorial, peuvent être considérées aujourd'hui, grâce à l'accroissement du fonds communal, comme non existantes, et il est inutile dès lors d'introduire dans cet exposé un élément qui a fait l'objet en 1860 de discussions passionnées.

III.

Ce qu'il convient d'examiner exclusivement ici, c'est la question de savoir si la répartition définitive et actuelle, instituée par l'article 3, est fondée sur l'équité ou si elle sanctionne une injustice.

« Pour que ces bases de répartition se justifient, dit M. Frère-Orban lui-même dans le Rapport sur l'exécution pendant l'année 1861 de la loi » portant abolition des octrois, il faut qu'à raison des éléments qui entrent » dans la composition du fonds communal elles *correspondent à la part* » *contributive des communes* dans le produit des impôts formant la somme » à partager. »

On ne saurait mieux dire.

En effet, les impôts qui alimentent le fonds à répartir ont le caractère de véritables taxes communales ; ils sont, il est vrai, perçus par l'État, mais ils ne figurent pas au Budget des Voies et Moyens ; ils sont renseignés au Budget des Recettes et Dépenses pour ordre sous la rubrique « fonds de tiers », au même titre que les centimes additionnels recouverts par les soins de l'État pour le compte des provinces et des communes. L'État n'a pas plus le droit de disposer, en faveur d'une commune, d'une partie des impôts de consommations payés par les habitants d'une autre commune au profit du fonds communal, qu'il ne pourrait attribuer à une ville un certain nombre de centimes additionnels communaux acquittés par les contribuables d'une autre ville.

Ce principe une fois établi, et il n'est pas contestable, analysons les revenus actuels du fonds communal.

En voici le décompte pour l'exercice 1887 :

Café	(droit de douane).	 fr.	1,848,087 88
Eau-de-vie	—		412,346 87
Bières et vinaigres	—		182,473 43
Bières	—		84,668 88
Vinaigres et acides	—		99,827 63
Vins	(droit d'accise)		1,553,144 50
Eau-de-vie indigène	—		11,181,958 70
Bières	—		5,011,272 30
Vinaigres	—		3,077 60
Vinaigres de bières	—		2,683 20
— autres	—		184 61
Sucres	(droits de douane et d'accise)		2,139,028 15
Postes			6,062,677 21
TOTAL.			. . . fr. 28,581,430 96

Ce total de 28,581,430 francs peut se décomposer en deux éléments bien distincts : il y a, d'une part, le produit des postes ainsi que les droits sur les vins et les sucres, s'élevant ensemble à fr. 9,754,849 86 c^o ; d'autre part, le

droit sur le café, les eaux-de-vie et les bières dont le montant atteint fr. 18,826,581 10 c.

Si les recettes du premier groupe subissent directement l'influence du degré d'aisance du consommateur, oserait-on affirmer qu'il en soit de même de celles du deuxième groupe? Oserait-on soutenir, par exemple, qu'un ouvrier forgeron de Seraing consomme moins de café, de bière et d'eau-de-vie qu'un bourgeois de Bruxelles?

Donnons d'ailleurs la parole à M. Pirmez; voici comment s'exprimait notre honorable collègue, dans la séance du 2 juin 1860 :

« M. le Ministre des Finances motive le choix des bases sur une considération en elle-même très vraie : les consommations, dit M. le Ministre, sont en rapport avec l'aisance; l'aisance est en rapport avec les trois bases de contribution qu'on indique, ou plutôt les trois bases qu'on indique ont été calculées sur l'aisance; elles sont donc en rapport avec la consommation, et partant elles doivent servir à la répartition.

» Je suis parfaitement d'accord avec M. le Ministre des Finances sur tout ce raisonnement; mais je crois que s'il est juste, il en est fait une fausse application.

» Si l'on s'occupe de toutes les consommations quelconques, de toutes sans aucune espèce d'exception, des consommations voluptueuses comme des consommations utiles, et des consommations utiles comme des consommations nécessaires, M. le Ministre des Finances est parfaitement dans le vrai. Mais, remarquez bien que *les impôts qui alimentent le fonds communal n'atteignent pas toutes les espèces de consommations; ils ne frappent que très peu les choses de luxe et beaucoup les choses qui sont plutôt nécessaires que superflues.*

» Or, si l'on peut admettre que *le système de M. le Ministre des Finances* soit parfaitement juste lorsqu'on considère toutes les consommations possibles, *il devient complètement inexact quand on l'applique à des impôts frappant des choses consommées par toutes les classes de la société, comme la bière, le café, le genièvre.*

» Permettez-moi, Messieurs, de vous faire saisir de plus près encore ce que je veux établir. Supposez un impôt sur les pommes de terre et sur le pain, c'est-à-dire sur tout ce qui est le plus indispensable à la subsistance. Serait-il possible de soutenir que la consommation des pommes de terre et du pain soit en rapport avec les trois bases indiquées? Évidemment non. Un homme ayant 400 francs de revenu par an consomme autant de pommes de terre et de pain qu'un autre homme ayant 500 ou 600 francs de revenu, car ce sont des objets de consommation dont l'aisance ne développe pas l'usage.

» La richesse peut même produire un résultat diamétralement opposé, en permettant de remplacer ces aliments les plus communs, pour une partie au moins, par des choses meilleures dont elle rend l'accès possible.

» Supposez maintenant une personne ayant 5,000 francs de revenu, elle pourra, avec cette somme, se procurer toutes les choses d'un usage ordinaire; attribuez-lui un revenu double, la consommation des choses impo-

» sées par le projet n'augmentera guère pour elle; cet accroissement de rente
 » sera employé, dans une bien plus forte proportion que ce qu'elle avait
 » d'abord, en achat d'objets de luxe, meubles, tentures, vases, tableaux, que
 » sais-je? toutes choses que l'impôt de consommation n'atteint pas.

.
 » Je crois avoir démontré que les bases adoptées par M. le Ministre des
 » Finances n'atteignent pas le but qu'on se propose.

» Elles seraient exactes si elles s'appliquaient à toutes les consommations,
 » elles ne le sont pas n'étant appliquées qu'aux consommations qui forment
 » le revenu principal du fonds communal.

» Il y aurait, je pense, moyen de remédier à ce défaut, ce serait de faire
 » entrer la population pour une part dans les bases de la répartition. Les
 » observations que j'ai présentées prouvent suffisamment qu'elle influe
 » comme l'aisance sur la consommation des choses ou nécessaires à la subsis-
 » tance ou au moins d'une utilité commune et générale. »

Cette démonstration n'a pas été réfutée, et elle ne saurait l'être. Partout et toujours, lorsqu'il s'est agi de la répartition d'impôts de consommation, la population a été considérée comme le principal élément d'appréciation.

C'est ainsi notamment que l'on a procédé en Allemagne pour la répartition des revenus du Zollverein. On y a admis en principe que le partage aurait lieu par tête d'habitant, sous réserve de l'attribution d'un préciput dans chaque cas où un excédent de consommation serait dûment constaté.

Qu'à défaut d'éléments d'appréciation d'une exactitude absolue il faille se contenter de simples approximations, c'est ce dont chacun admettra la nécessité. Mais une chose est certaine : c'est qu'étant donnée la nature des recettes du fonds communal la part contributive des communes dépend à la fois du chiffre de la population et du degré d'aisance des habitants, et que dès lors il faut en chercher la formule dans une combinaison rationnelle de ces deux éléments.

Répartir le fonds communal proportionnellement aux trois bases de l'impôt direct, c'est-à-dire exclusivement à raison du degré d'aisance de la population, c'est léser gravement les intérêts des communes pauvres, tant industrielles que rurales.

IV.

Mais si, même sous le régime fiscal actuel, l'équité oblige à tenir compte de l'élément *population* dans le calcul de la répartition du fonds communal, combien cette réforme est-elle devenue plus indispensable encore depuis le dépôt du projet de loi sur les habitations ouvrières!

Aucun pays, jusqu'ici, n'a trouvé le moyen de se passer de taxes sur les objets de consommation, mais il est certain, nous venons de le constater, que ce genre d'impositions n'est pas proportionné aux ressources des citoyens et qu'il pèse plus lourdement sur les classes laborieuses que sur la partie aisée de la population ; c'est ce que le Gouvernement a reconnu, et il en a logiquement conclu que la classe qui supporte plus que toute autre le poids de l'impôt de consommation doit être affranchie du paiement de l'impôt direct.

Le projet de loi déposé à cet effet, le 28 mars 1888, par l'honorable Ministre des Finances exempte de la contribution personnelle les maisons ouvrières

et interdit aux provinces et aux communes l'établissement de taxes analogues qui atteindraient les maisons de cette catégorie.

Cette mesure, vraiment démocratique, ne peut manquer d'être favorablement accueillie sur tous les bancs de la Chambre, mais à une condition toutefois : c'est que l'on ne reprenne pas d'une main ce que l'on accorde généreusement de l'autre. Telle serait cependant la conséquence à laquelle on aboutirait si le mode actuel de répartition du fonds communal était maintenu.

Jusqu'ici, et bien que dans une proportion absolument insuffisante, la classe ouvrière avait été comprise dans cette répartition ; désormais elle en sera entièrement exclue en vertu de la fiction légale qui veut que toute la partie de la population non atteinte par l'impôt direct soit censée ne faire aucune consommation !

Le marc le franc de la répartition du fonds communal ayant été ces dernières années de 93 centimes, il s'ensuit qu'à chaque franc de contribution personnelle dont sera dégrevé l'ouvrier correspondra une réduction de recette de 93 centimes pour la caisse communale. Et comme la commune pourvoit en partie aux besoins de l'ouvrier, qu'elle subvient aux dépenses de l'enseignement primaire et professionnel, aux charges de la bienfaisance, aux travaux d'hygiène et de voirie, etc., c'est en dernière analyse l'ouvrier lui-même qui supportera, en majeure partie, les frais du cadeau qu'on prétend lui faire.

Quant aux sommes dont les communes industrielles et agricoles seront ainsi frustrées, elles iront grossir la part de quelques communes riches, déjà avantagées par le régime actuel, et ainsi sera rendue plus difficile encore la solution d'une des questions intéressant le plus l'ordre social, celle du *logement* qui se rattache si étroitement à la situation morale et matérielle de la classe ouvrière.

V.

La Commission du travail s'est tout particulièrement préoccupée de cette question des logements ouvriers, mais, en dépit de la science et du dévouement de ses membres, les conclusions auxquelles elle a abouti devront être envisagées comme de simples palliatifs aussi longtemps que les communes auront un intérêt financier direct, soit à se débarrasser de leur population ouvrière, soit à repousser celle qui serait tentée de s'établir sur leur territoire.

Aussi longtemps, en effet, que cet intérêt subsistera, n'y aura-t-il pas quelque naïveté à espérer voir les administrations publiques, qui dépendent des communes, consacrer leurs capitaux à construire des habitations ouvrières convenables ? à espérer que les administrations communales exonéreront des frais de voirie les administrations, sociétés et particuliers qui consacrent leurs capitaux à la construction de maisons ouvrières ?

Ne voit-on pas aujourd'hui des communes faire opposition à la suppression de certains péages, voire au pavage de certains chemins, et cela dans l'unique but d'empêcher la classe ouvrière d'immigrer sur leur territoire ?

Certaines communes rurales n'ont-elles pas édicté des règlements dont l'extrême rigueur a pour but bien plutôt d'entraver la construction de logements ouvriers que de prescrire les conditions indispensables à la moralité et à la salubrité ?

M. Denis n'a-t-il pas rappelé, au cours de l'enquête, qu'il n'a été donné à

Bruxelles aucune suite à l'obligation contractée par la Compagnie anglaise chargée de voûter la Senne, obligation qui consistait à construire des maisons d'ouvriers proportionnellement aux besoins que les démolitions feraient naître?

M. Montefiore-Levi n'a-t-il pas affirmé que les difficultés qui s'opposent à l'établissement de maisons ouvrières dans les communes suburbaines proviennent de ce que les autorités locales n'ont aucun intérêt à cet établissement? Ce n'est, ajoutait-il, que par une revision de la loi sur le domicile de secours qu'on pourra porter remède à cet état de choses.

Certes, l'honorable sénateur avait entrevu, en parlant ainsi, une partie de la vérité, mais le mal est plus profond qu'il ne le dit, et le remède n'est point là où il a cru le rencontrer.

Si la perspective de voir l'ouvrier acquérir chez elles, après cinq années de séjour, les droits attachés au domicile de secours suffit aujourd'hui à effrayer les communes, que ne feront-elles pas pour rendre leur territoire inaccessible à l'ouvrier lorsque le fait seul de la résidence confèrera à ce dernier le droit de faire appel à l'assistance publique?

C'est donc ailleurs qu'il faut chercher le remède, et c'est ailleurs aussi que git la principale source du mal.

Il y a quelques années, on discutait au sein du conseil communal d'une de nos grandes villes le projet de transformation de tout un quartier. L'un des conseillers, grand partisan du projet, entreprit d'en démontrer toute l'utilité à ses collègues, et son argumentation mérite d'être reproduite.

Après avoir énuméré, d'une part, les éléments qui entrent dans la composition du fonds communal, et, d'autre part, les bases qui servent à sa répartition, il concluait en ces termes qui confirment absolument le bien-fondé de la thèse que nous soutenons : « C'est vous dire, Messieurs, qu'il n'existe aucun » *rapport entre les ressources qui alimentent le fonds et les bases établies pour* » *sa répartition* »

« Quel est, poursuivait-il, le but que nous devons atteindre pour améliorer » nos finances? C'est évidemment de parvenir à être associés aux progrès » toujours constants du fonds communal. Et comment pourrions-nous y » parvenir? Uniquement par le développement et l'embellissement de la cité. » Le jour où le chiffre de la contribution foncière sur le bâti, de la contri- » bution personnelle et des patentes payées par nos habitants nous attri- » buera dans le fonds communal une quote-part supérieure au minimum » légal dont nous jouissons, à partir de ce jour nous serons associés à l'aug- » mentation de ce fonds, c'est-à-dire à la prospérité générale du pays, et il » sera vrai de dire que la caisse communale puisera dans ce fonds une » somme égale, sinon supérieure, aux impôts qui seront payés à l'État du » chef de l'occupation de toutes les nouvelles constructions qui se feront à » l'avenir!

» » Tout dépendra, Messieurs, de l'importance et de la rapidité des transfor- » mations que subira la ville, et cela vous prouve que nous aurons intérêt à » faire les choses grandement et avec célérité.

» Si le long des rues nouvelles comprises dans le projet s'élèvent bientôt

» *de belles constructions, si des quartiers nouveaux viennent remplacer au centre de la ville les cloaques et ruelles, sources d'épidémies et partant de charges pour la ville, nous ne tarderons pas à ressentir dans nos finances, par l'augmentation de notre part dans le fonds communal, la bienfaisante influence de ces transformations.* »

Nous nous empressons de déclarer que le projet en question était justifié, que l'étendue du territoire de la ville en a atténué les effets pour la classe ouvrière, et que nous n'entendons incriminer en rien les intentions de l'honorable conseiller communal dont nous reproduisons les paroles. Mais pourrait-on nier que les arguments dont il se sert justifient absolument toutes les mesures prises en vue d'expulser la classe ouvrière des quartiers qu'elle occupe au sein de nos villes et de la refouler sur le territoire des communes voisines ? Et l'avantage que trouvent les villes à provoquer cet exode ne donne-t-il pas la mesure de l'intérêt qu'ont les communes suburbaines et rurales à l'entraver ?

Comment s'étonner après cela du déplorable spectacle qu'offrent, d'une part, les communes riches cherchant à se débarrasser de leur population ouvrière au moyen de transformations et de reconstructions de quartiers entiers, et, d'autre part, les communes suburbaines et rurales s'efforçant de combattre de mille manières l'immigration de cette population qui leur impose des charges multiples sans leur apporter aucune compensation ?

Comme le dit M. le sénateur Lammens, dans un intéressant rapport sur l'expropriation par zones, « c'est ordinairement pour un motif ou sous un prétexte d'hygiène que ces reconstructions partielles des villes sont décidées. » On invoque l'étroitesse des rues, l'insalubrité des logements, mais derrière ce cliché habituel se dissimule le véritable objectif dont la formule, au point de vue de la prospérité financière de la commune et dans la situation actuelle des choses, peut malheureusement se traduire ainsi : l'ouvrier, voilà l'ennemi ! L'ennemi, parce qu'il ne contribue aux recettes de la caisse communale ni par l'impôt direct, ni par la répartition de l'impôt de consommation ; l'ennemi, parce qu'il est une source de charges et de dépenses ; l'ennemi, enfin, parce qu'il occupe sans profit pour la cité un sol qui, couvert de constructions luxueuses ou simplement bourgeoises, se transformerait en une source de revenu alimentée à la fois par l'impôt direct et par le fonds communal.

Si cette situation vraiment révoltante était le résultat de circonstances étrangères à nos lois fiscales, nous pourrions nous borner à la déplorer tout en cherchant à en atténuer les conséquences. Mais elle est en grande partie l'œuvre du législateur lui-même, elle a pour cause principale l'absence de toute corrélation sérieuse entre la part réelle pour laquelle les communes contribuent au fonds communal et les bases adoptées pour la répartition de ce fonds ; est-il possible, dès lors, de ne pas proclamer l'urgence d'une révision de la loi du 18 juillet 1860 ?

VI.

Dans quel sens cette révision devra-t-elle se faire ?

Pour substituer la justice à l'arbitraire, il suffira de renoncer à une vaine fiction et de conformer la loi à la réalité des phénomènes économiques.

Chaque habitant possède une double individualité fiscale; si nous l'envisageons comme contribuable, il peut être, ou n'être pas, soumis à l'impôt direct; comme consommateur, au contraire, il lui est impossible d'échapper à la perception des taxes qui alimentent le fonds communal.

N'est-il pas dès lors profondément irrationnel de faire dépendre, au point de vue des droits y attachés, sa qualité de consommateur, dont il lui est impossible de se dépouiller, de celle de contribuable qu'il peut fort bien ne pas posséder?

Puisque tout habitant est consommateur, il s'ensuit nécessairement qu'une partie du fonds communal doit être répartie entre tous, à raison de la population des communes; l'autre partie représente un préciput qu'il est légitime d'attribuer à l'aisance, et elle pourra être distribuée, comme aujourd'hui, au *prorata* des trois bases de l'impôt direct.

Est-il nécessaire d'ajouter que les situations acquises devront être respectées, comme elles l'ont été en 1860?

Deux combinaisons sont possibles : l'une consiste à augmenter le fonds communal, tout en introduisant dans sa répartition l'élément *population* et en garantissant à toutes les communes un revenu au moins égal à celui qu'elles ont touché en 1887; elle permet d'arriver d'emblée à une répartition équitable avec un minimum de sacrifice pour le Trésor. Cette combinaison a été esquissée au cours de la discussion du Budget des Voies et Moyens pour l'exercice 1889, nous n'y reviendrons donc pas en ce moment.

L'autre consiste à créer un nouveau fonds, dont la répartition se ferait exclusivement en raison de la population et corrigerait ainsi ce que la répartition au *prorata* des trois bases présente d'injuste; pour être efficace, cette seconde combinaison exigerait l'attribution successive au nouveau fonds de revenus importants.

A quelque combinaison qu'on s'arrête, une chose est certaine : c'est que l'adoption de la base *population*, en assurant à chaque commune le montant de l'impôt de consommation payé par ses habitants, aura pour effet de faire renaitre la paix et l'harmonie là où règnent aujourd'hui l'hostilité et la guerre.

Il sera ainsi mis fin à cette situation profondément immorale qui nous montre l'accroissement de la population ouvrière, source de richesse pour tout pays bien organisé, transformé en une cause d'appauvrissement des communes!

En vain objecterait-on que c'est mettre en péril la loi de 1860 que d'y apporter une modification de cette importance. Depuis lors, les circonstances se sont bien modifiées; les villes, en 1860, n'avaient point encore entrepris de vastes travaux de transformation, le mouvement industriel n'avait point atteint le degré d'intensité qu'il a acquis depuis; la population laborieuse était donc moins inégalement répartie qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Au surplus, l'auteur même de la loi ne la considérait pas comme immuable :

« Qu'il y ait dans cette répartition, disait l'honorable M. Frère-Orban » dans la séance du 7 juin 1860, un peu plus ou un peu moins; qu'il s'y soit » glissé quelque erreur, je le veux bien. Mais ne pourra-t-on donc jamais » corriger ces erreurs? S'il est démontré ultérieurement qu'il y a quelque » chose de défectueux dans l'une ou l'autre des bases du projet, sera-t-on » condamné à perpétuité à exécuter une pareille loi? »

Ces paroles sont empreintes d'une haute sagesse et nous nous en sommes inspirés en soumettant à la section centrale les présentes observations.

En modifiant, dans le sens de la justice et de l'équité, le mode de répartition du fonds communal, bien loin de détruire la loi du 18 juillet 1860 le législateur l'assiera au contraire sur des bases désormais indestructibles.

P. DE SMET DE NAEYER.

EUG. DUMONT.

