

Sénat de Belgique.

SÉANCE DU 25 MARS 1843.

Rapport de la Commission chargée de l'examen du Projet de Loi sur les Sucres.

MESSIEURS,

La Commission à laquelle vous avez renvoyé l'examen du projet de loi sur les sucres a l'honneur de vous faire son rapport.

Depuis long-temps les besoins du trésor ont réclamé de la consommation du sucre, un impôt qui est éminemment susceptible de procurer à l'État des ressources, et ce avec d'autant plus de raison, que l'usage du sucre doit être rangé parmi les objets de luxe.

Avant 1819 le sucre ne payait qu'un droit de douane de 60 cents les cent kilogrammes; c'est la loi du 21 mai 1819, qui la première a soumis le sucre au droit d'accise; celle du 12 juillet 1821 a fixé ce droit à 9 florins par cent kil. pesant de sucre brut, et voulant qu'il fût accordé décharge ou restitution de cet impôt à l'exportation. Il restait à déterminer de quelle manière et sous quelles dispositions spéciales cette restitution s'opérerait : c'est la loi du 27 juillet 1822 qui détermine (Art. 54) que la décharge de l'accise, pour les sucres raffinés, aurait lieu à raison de 15 florins les 100 kil., ce qui revient à un rendement de 60 p. c. Par la loi du 24 décembre 1829, le principal des droits d'accise sur le sucre fut majoré de 40 p. c.; en même temps on fixa pour la décharge lors de l'exportation 22 68 par 100 kil., or comme le droit de 9 florins majoré de 40 p. c. montait à 12 60, il se fait que le taux du rendement était porté à 55 11/20, tandis que le Gouvernement ne l'avait proposé qu'à 53.

Passons aux modifications apportées à la législation depuis la révolution : Un arrêté du 7 novembre 1830 imposa les sucres arrivant de la Hollande; ainsi les sucres bruts venant par eau furent soumis au droit de 2 florins, tandis que le tarif des droits de douane du 26 août 1822 ne portait que 1 20 pour le sucre brut importé par navires étrangers, et 0 50 pour celui importé par navires nationaux. Sur les réclamations élevées de ce chef un arrêté du 4 février 1831 établit un tarif différentiel où les importations directes et celles par navires sous pavillon Belge furent particulièrement favorisées. Quant aux sucres raffinés ou mélangés, le droit resta fixé, comme auparavant, à 56 florins les 100 kil.

Quant au transit, la loi du 26 août 1822 fixait le droit à 1 50 et 2 00 ;

l'arrêté du 7 novembre 1830 le prohibait; celui du 4 février 1831 le portait indistinctement à 5 centimes; enfin la loi du 18 juin 1836 exclut de la faculté de transit les sucres déposés en entrepôt particulier ou fictif.

Votre Commission n'a pas cru inutile de retracer en peu de mots quelle était la législation antérieure sur cet objet; mais il est à remarquer que quant aux ressources que le Trésor peut retirer des sucres, le droit de douane est le moins élevé, que c'est le droit d'accise, censé porté sur la consommation, qui est d'une importance majeure; en effet, ce droit d'accise sur les sucres, y compris les centimes additionnels, fut :

en 1828 de	1,405,989	68			
1829	1,901,573	03			
1830	1,788,552	42			
1831	986,209	14			
1832	1,839,434	68			
1833	1,890,440	50			
1834	1,517,936	18			
1835	1,558,748	00			
1836	186,890	10			
1837	509,564	»			
1838	711,006	»	Montant du dixième réservé.	595,958 »	
1839	465,565	»			741,486 »
1840	33,739	»			940,844 »
1841	405,559	»			675,295 »
1842	»	»			821,695 »

Dès l'année 1836, on a remarqué que les droits déjà peu élevés, allaient bientôt ne procurer plus qu'une somme minime au trésor; c'est ainsi que dans l'exposé des motifs du budget de 1837, M. le Ministre des Finances se plaignait de ce que l'impôt sur le sucre établi pour être très-productif et, en effet, la grande consommation qui s'en fait en Belgique devait le faire espérer, n'alimentait presque plus le trésor public; mais M. le Ministre croyait que des considérations graves avaient dû empêcher le Gouvernement de présenter des réformes qui ne lui semblaient pas opportunes, en considérant que de cette législation alors existante, dépendait le succès d'une manipulation profitable au pays par les bras ou les matières qu'elle emploie, et favorable aux intérêts de notre navigation et de notre commerce à l'étranger. Le Ministre prévoyait dès lors la complication qui allait surgir par suite de l'érection des sucreries de betteraves, mais il lui paraissait prudent de n'apporter aucune modification à l'état des choses, quelque fâcheux qu'il fût pour le trésor, avant de connaître à peu près le résultat que devait amener la production d'un sucre indigène; il craignait de nuire aux développements d'une conquête industrielle, qui, tout en paraissant favoriser l'agriculture, semblait devoir être utile au commerce, en nous affranchissant d'un tribut payé aux colonies étrangères.

Cependant, à la Chambre des Représentans, on sentit qu'il y avait lieu d'examiner ce qu'il pouvait y avoir à faire relativement à la législation sur les sucres; on se plaignait des fraudes qui se commettaient, on voulait garantir les intérêts de la navigation en ne portant pas de changement à la législation; toutefois, on désirait que le Gouvernement avisât sans retard aux changemens qu'il y aurait lieu d'introduire successivement dans l'intérêt de la

fabrication du sucre indigène et du trésor public. Il résultait des explications de M. le Ministre des Finances, que les nombreux établissemens de raffineries de sucres exotiques se trouvaient dans un état de gêne, qu'enlever la faveur dont ils jouissaient était les compromettre, que l'extension des sucreries de betteraves aurait pu être utilement favorisée par la législation existante sur les sucres exotiques, et que le fisc paraissait devoir par prudence abandonner au profit des industriels, des droits qui étaient destinés spécialement au trésor.

Pendant la discussion du budget des amendemens furent proposés : on alléguait d'un côté qu'il y avait lieu de procéder avec une sage lenteur à réformer le système existant ; on disait qu'il fallait ne pas céder trop facilement à l'industrie du sucre de betteraves qui ne faisait que de naître et qui voulait déjà, à l'aide de protections et de privilèges, supplanter et détruire le raffinage du sucre exotique ; on voulait d'un autre côté élever le rendement, en soutenant que le Trésor était considérablement frustré, tandis cependant que c'était le taux du rendement qui permettait aux raffineurs de sucre exotique de continuer leur industrie, d'où dépendait un grand mouvement commercial. Le résultat de ces discussions fut la nomination d'une Commission spéciale pour être mieux éclairé sur le parti à prendre. Cette Commission fit son rapport, le 4^{er} décembre 1837. Il est à remarquer, Messieurs, que, pendant qu'on voulait protéger les raffineries de sucre exotique, industrie à laquelle étaient liés le commerce maritime et les exportations de nos fabricats et des produits de notre pays, on désirait voir en même temps l'industrie du sucre de betterave enrichir la Belgique ; on se résignait provisoirement à ne laisser au Trésor qu'une faible part des droits sur les sucres ; la temporisation qu'on y a mise a rendu la position plus difficile et entre temps le Trésor ne percevait qu'une faible part de ce qu'il avait à prétendre ; en effet tout le sucre indigène livré à la consommation à l'intérieur, et la quantité en augmentait d'année en année, était exempt de droits, le taux du rendement permettait aux raffineurs de sucre exotique, de livrer à la consommation sans payer aucun droit une partie de leurs produits, il est donc évident que les recettes du Trésor devaient diminuer ; aussi la loi du 8 février 1838 tâcha d'y porter remède en déclarant définitivement acquis au Trésor les 1/10 des droits d'accise et en fixant le rendement à 57 pour les sucres melis et à 60 pour ceux dits lumps ; mais la recette s'est à peu près bornée à ces 1/10, par les moyens qu'ont les raffineurs d'exporter les 9/10 restants, si ce n'est par eux-mêmes, au nom d'autres raffineurs qui travaillent principalement ou exclusivement pour la consommation intérieure. Une nouvelle loi du 25 mars 1841 établit des mesures pour empêcher la fraude.

Il est à regretter qu'on n'ait pas plus tôt pu se convaincre qu'il y a impossibilité absolue de concilier trois intérêts opposés. Le premier est celui du Trésor : il s'agit d'assurer au fisc une recette élevée proportionnée à la consommation du sucre en Belgique, qui peut être évaluée à quinze millions de kilog., et qui, frappant principalement la classe riche et aisée, est par sa nature plus que tout autre impôt susceptible de produire beaucoup, sans gêner les contribuables ; en second lieu vient l'intérêt de la sucrerie indigène qui, en l'absence de droits ou moyennant des droits peu élevés, peut fournir déjà une grande quantité de produits, et est susceptible, si elle se développait davantage, de suffire à toute la consommation de la Belgique, quoiqu'elle ne puisse prétendre à l'exportation ; enfin se présente l'intérêt des raffineurs de sucre exotique, dont l'industrie qui s'est certainement développé

la première, est de fournir autant que possible à la consommation intérieure, et plus elle y contribue, plus elle étend ses exportations, plus alors le Trésor profite des droits dont une part lui est assurée, et plus le commerce maritime peut y trouver un aliment à la navigation, qui est bien avantageuse aux industries de notre pays ayant besoin de pouvoir exporter ses produits, tels que les cotons, les toiles, les draps, les fers, etc. En laissant ces divers intérêts en présence, plusieurs usines se sont établies et développées; de grands frais ont été faits par les deux industries rivales. Maintenant, après une discussion longue et approfondie, mais non exempte parfois d'exagération de part et d'autre, on a rejeté à l'autre Chambre la proposition de l'égalité du droit sur le sucre exotique et indigène, proposition qui eût entraîné probablement la suppression des sucreries de betterave.

Il est de principe que la concurrence est libre : la loi permet à toutes les industries rivales de l'étendre aussi loin qu'on veut bien en courir les chances, mais on ne peut pas obliger le Gouvernement à rendre indemne celle qui succombe. Cependant, dans ce cas spécial, qui est d'une si grande importance, on a proposé d'accorder une indemnité pour mettre fin à une lutte, qui doit avoir pour résultat de détruire en tout ou en partie l'une des deux industries, en obligeant un grand nombre d'usines à cesser leur travaux ou à les diminuer considérablement; mais ce système d'indemnité n'ayant pas été admis par la Chambre des Représentans, votre Commission n'a pas à s'expliquer sur ce point, et elle déclare ne pas vouloir le juger.

La discussion des dispositions de cette loi contenant 76 articles, a porté principalement sur la différence qui devait exister entre le taux des droits à payer par le sucre de canne ou exotique, et par le sucre indigène provenant des betteraves, et sur la faveur dont ont joui ces deux sucres jusqu'à ce jour, ce dernier par l'absence d'un droit, et l'autre par la restitution partielle que le sucre exotique obtient au moyen du taux du rendement.

L'art. 1^{er} maintient les droits de douanes sur le sucre de canne, ces droits sont légers; celui de betterave n'y sera pas assujéti; il y a eu divergence d'opinions sur le droit d'accise ou de consommation, qui peut seul rendre cet impôt productif.

L'art. 2 établit le montant de la tare accordée d'après la nature des objets dans lesquels le sucre brut nous est expédié; cette tare diffère un peu de celle fixée par la loi du 26 août 1822.

L'art. 3 porte, que toute quantité susceptible d'être emmagasinée sous termes de crédit ou en entrepôt, devra être au moins de 500 kil.

Les art. 4 à 9 se rapportent à l'établissement des fabriques de sucre de betterave; ce sont, ainsi que les suivantes, des dispositions nouvelles, puisqu'il y avait pour ces fabriques liberté entière d'agir et que maintenant elles devront être soumises à des formalités multipliées.

Les art. 10 à 33 inclusivement, contiennent les dispositions reconnues nécessaires pour empêcher la fraude, par rapport aux travaux de fabrication, à la défécation, à la prise en charge, aux contrôles et à l'enlèvement du sucre soit en entrepôt, à termes de crédit ou sous paiement des droits.

L'art. 34, établissant le taux différentiel du droit, a soulevé de grandes discussions : l'égalité du droit ayant été rejetée, mais à une faible majorité, il est vrai, le sucre exotique fut soumis au droit de 45 francs par 100 kilog.

additionnels et timbre collectif y compris, et le sucre de betterave à 20 francs; différence de 25 francs en faveur du sucre indigène; mais celui-ci ne payant maintenant rien, tandis que le sucre exotique est soumis à un droit de 37 francs 02 c., il s'ensuit que la différence légale dans la protection accordée au sucre indigène est de 12 fr. 02 c. par 100 kilog., sauf que le sucre exotique paie le droit de douane, et par la position qu'on a faite aux deux sucres, les effets de la nouvelle loi peuvent changer l'importance de cette protection.

Les articles 35 à 42 contiennent ce qui est relatif aux entrepôts pour les deux espèces de sucre.

Les articles 43 à 46 sont destinés à régler le payement des droits, lorsqu'il y a des termes de crédit et l'apurement de ces comptes.

Les articles 47 à 54 portent les dispositions sur l'exportation des sucres raffinés de canne et de betterave, et sur la décharge de l'accise, d'après les divers taux de rendement.

Les articles 55 et 56 sont relatifs à la circulation et au dépôt dans le territoire réservé à la douane.

Les articles 57 à 64 commencent plusieurs amendes pour assurer l'exécution de la loi.

Les articles 65 à 73 contiennent diverses dispositions générales; à cet égard votre Commission a remarqué la latitude laissée par l'art. 67 au Gouverneur de prendre ou de prescrire d'autres dispositions et formalités pour assurer la perception du droit d'accise sur le sucre de betterave, sauf à soumettre ensuite les dites mesures aux Chambres législatives. La section centrale de la Chambre des Représentants avait proposé de supprimer les mots *en ce qui concerne le sucre de betterave*, dans l'article tel qu'il était proposé, et de n'appliquer cet article qu'aux fabriques où les procédés ordinaires de la fabrication ne sont pas suivis, et à celles où l'on se borne à concentrer le jus de betterave. La Commission désire, puisque l'article est applicable à toutes les sucreries de betterave, que M. le Ministre donne l'assurance que les mesures qui seraient prises éventuellement en vertu de cet article, n'aggravent pas la position des fabricants, déjà bien difficile à cause des formalités nombreuses contenues dans cette loi, et n'occasionnent ainsi de nouvelles entraves à la fabrication du sucre indigène.

L'art. 70 porte des dispositions pour soumettre au droit toute espèce de sucre brut, autre que celui de betterave.

Enfin les art. 74 à 76 contiennent les dispositions transitoires nécessaires pour la mise en vigueur de la nouvelle loi.

Votre Commission, Messieurs, a cru inutile de rencontrer en détail les diverses dispositions de cette loi; elle s'est bornée à indiquer sommairement l'objet des articles nombreux qu'elle contient; elle a cru ne pas devoir mettre en regard les nombreux arguments mis en avant, en faveur de l'une et de l'autre industrie: en effet les discussions qui ont eu lieu récemment à la Chambre des Représentants, sont encore présentes à votre mémoire; des documents nombreux nous ont été distribués, dans lesquels les divers tableaux statistiques et les motifs qui peuvent militer pour l'une ou l'autre opinion ont été amplement développés. Votre Commission a donc cru pouvoir se dispenser d'entrer dans beaucoup de renseignements utiles que présentent ces documents. Par ces renseignements et ces discussions, le Sénat peut juger les

questions que la législation sur les sucres soulève, mais Votre Commission, Messieurs, ne se l'est pas dissimulé, cette loi aggrave la position des deux industries rivales, ne satisfait aucune d'elles, et lorsque l'expérience viendra encore démontrer davantage les défauts, les imperfections qu'on peut supposer dans cette loi nouvelle, il sera nécessaire bien probablement d'y apporter des modifications. Votre Commission considère donc avec regret, après de si longues discussions, que cette loi soit encore si imparfaite, en heurtant l'intérêt des deux industries sans que le Trésor reçoive tout ce qu'il aurait pu percevoir; toutefois on doit reconnaître que dès que l'intention n'était plus de supprimer une des deux industries, il était bien difficile d'établir une pondération égale de charges pour que la concurrence fût possible, surtout lorsque l'expérience n'a pas encore démontré quelle sera la fraude qui pourra surgir, et faire pencher la balance en faveur de l'une ou de l'autre industrie.

Selon deux membres de la Commission, la loi, telle qu'elle est soumise aux délibérations du Sénat, froisse tous les intérêts; elle aura pour premier effet de faire périr une industrie indigène dont l'importance est d'autant plus grande que sa prospérité aurait contribué puissamment au développement de l'agriculture et qu'elle n'emploie que des produits indigènes; que d'ailleurs elle consacre par le système de rendement le principe d'une prime déguisée hors de toute proportion avec les bénéfices présumés que pourra procurer au pays le commerce d'importation, d'exportation et le raffinage du sucre exotique, avantage quant à l'exportation qui dans les meilleures années a été restreint pour l'exportateur lui-même au bénéfice qu'il a pu faire sur dix millions de kilog. de sucre; avantage au surplus très-précaire, qui peut cesser pour le tout en quelque sorte par l'accession au *Zollverein* des villes anséatiques.

A leur avis il est plusieurs autres industries d'une importance bien plus majeure, comme celle métallurgique, par exemple, qui aurait plus de titres à obtenir des primes que celle du raffinage du sucre exotique, si, par suite d'un examen sérieux et approfondi de la question, on adoptait un système commercial basé sur ce principe et qu'il est déplorable que ce soit à l'avantage d'une seule industrie n'employant que des matières premières exotiques qu'on en consacre l'application sans vouloir l'avouer.

Ils font d'ailleurs remarquer que si les besoins du trésor réclament l'établissement de nouvelles ressources, on en aurait obtenu de notables en protégeant l'industrie indigène de la fabrication du sucre de betterave, car il résulte de documents irréfragables que là où cette fabrication a prospéré, comme dans le département du Nord, l'augmentation des contributions indirectes a été au-delà de toute prévision; ainsi, pour l'année 1838, comparée à celle de 1831, elle s'est élevée à 55 pour cent, tandis que pour les autres départements l'augmentation n'a été pendant cette même période que de 32 p. c.

On ne peut donc se refuser à croire qu'une augmentation très-considérable du produit de ces mêmes impôts dans notre pays, eût été aussi le résultat de la protection que l'on aurait accordée à la fabrication du sucre indigène.

Un fait doit au surplus fixer l'attention et mérite un sérieux examen: le projet de loi proposé, si on l'adopte, aura pour effet que l'on continuera à donner à l'entrepôt d'Anvers, le sucre raffiné destiné à l'exportation au même prix qu'il faut y acheter le sucre brut qui y arrive de l'étranger; c'est le ré-

sultat du régime monstrueux que le rendement a établi par suite duquel tous les frais de raffinage et tout l'accroissement de la valeur de la marchandise sont payés par le consommateur Belge, au profit exclusif du consommateur étranger, et cependant par la disposition nouvelle qui augmente la retenue au profit du Trésor, on va probablement diminuer l'exportation et par conséquent porter atteinte à l'industrie du raffinage du sucre exotique.

En reconnaissant que le sucre est une matière très-imposable à la consommation, il est à regretter que l'on n'ait pas été heureux dans les différentes manières de l'imposer qui ont été successivement proposées; les longs débats auxquels elles ont donné lieu ont démontré combien elles sont défectueuses; personne ne sait quel sera l'effet de cette législation combinée d'éléments contradictoires; les raffineurs de sucre exotique, comme les fabricants du sucre de betterave, ne savent s'ils doivent l'accueillir ou la déplorer.

Dans une pareille situation ne devrait-on pas s'arrêter, n'y aurait-il pas une véritable imprudence à adopter une loi dont l'effet peut avoir les plus funestes conséquences pour la prospérité du pays?

Le Gouvernement pourrait, en faisant de nouvelles recherches, en examinant avec maturité tous les motifs que l'on a fait valoir pour chaque système, en entendant les hommes spéciaux qui s'en occupent, soumettre à la législature, dès les premiers jours de la session prochaine, une loi complète et propre à mettre un terme aux incertitudes des raffineurs et des fabricants, en assurant des ressources au trésor.

D'ailleurs, si le sucre est une matière susceptible de supporter une imposition, comme nous nous plaisons à le reconnaître, il en est d'autres encore qui le seraient davantage; ainsi l'usage du tabac devient tellement général, sans que la nécessité de s'en servir soit reconnue comme l'est celle du sucre, qu'il pourrait aussi contribuer pour une part plus forte qu'il ne le fait dans le revenu public.

Deux autres membres, sans entrer pour le moment dans des détails qui seront examinés lors de la discussion générale, trouvent au contraire que la différence entre les droits imposés sur les deux espèces de sucre est trop forte, puisque les raffineries de sucre exotique sont dans la nécessité de diminuer en grande partie leur travail, tandis que la nouvelle loi permettra aux fabriques de sucre indigène, qui se trouvent dans une position avantageuse sous le rapport de la qualité des terres où elles sont situées, et par l'économie de leur administration, de continuer et même d'étendre leur fabrication; qu'ainsi au lieu de vouloir diminuer le droit sur le sucre indigène, ils regrettent que la loi n'ait pas diminué de 5 francs le droit sur le sucre exotique, et augmenté le droit sur le sucre de betterave d'une manière progressive, d'autant plus qu'ils considèrent l'agriculture en général, comme n'ayant qu'un intérêt très-secondaire à conserver l'industrie du sucre indigène, tandis qu'un plus grand mouvement dans le commerce du sucre exotique, surtout lorsqu'un nouveau système commercial définitif sera établi, contribuerait à la prospérité générale de la Belgique.

Cependant pouvant trouver des ressources dans l'impôt sur le sucre, il ne nous est plus permis, dans la situation de nos finances, ni de continuer d'accorder l'indemnité du droit d'accise au sucre indigène, ni de ne recevoir qu'un dixième sur les droits d'accise imposés au sucre exotique: il faut donc augmenter la part restant définitivement acquise au fisc. Deux membres de la

(8)

Commission regrettent cependant que la majoration ait été d'un dixième à quatre dixièmes; ils la trouvent trop forte, attendu qu'elle aura nécessairement pour résultat un encombrement sur le marché intérieur.

Votre Commission, à la majorité de trois voix contre deux, prenant en considération l'importante augmentation de recettes que doit amener au trésor l'adoption de ce projet de loi, croit y trouver des motifs suffisants pour lui donner son adhésion.

Le Baron J. D'HOOGHVORST.

J. DE BIOLLEY.

Le Baron DE STASSART.

Le Baron DE MACAR.

D'HOOP, Rapporteur.