

(1)

(N° 151.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 1^{er} MARS 1856.

ACCISE SUR LES SUCRES ⁽¹⁾.

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Avant de présenter à la Chambre le résultat de l'examen qui a été fait dans les sections et à la section centrale, du projet de loi déposé par M. le Ministre des Finances, dans la séance du 1^{er} février dernier, relativement à l'accise sur les sucres, il ne sera pas inutile de rappeler, aussi brièvement que possible, les phases principales et l'état actuel de la législation en cette matière, de jeter un coup d'œil sur les effets que cette législation a produits depuis qu'elle a pris sa dernière forme et d'analyser, en peu de mots, les changements les plus importants qui sont proposés.

L'établissement de l'accise sur le sucre remonte à la loi du 21 mai 1819, remplacée ensuite par celle du 27 juillet 1822. Comme le droit était perçu, ou pris en charge, à l'entrée dans le royaume, on jugea que, pour conserver à l'accise son caractère d'impôt de consommation, il fallait accorder, en cas de réexportation, une déduction proportionnelle sur les crédits, en tenant compte du déchet produit par le raffinage.

Cette idée, fort simple en elle-même, n'était pas, dans l'application, sans embarras, ni sans dangers. Si la décharge, calculée d'après une moyenne difficile à constater, restait en deçà de la proportion réelle, l'exportation était entravée et devenait peut-être impossible, au détriment des raffineurs et du commerce. Si la juste proportion était dépassée, il restait dans le pays des excédants libres d'ac-

(1) Projet de loi, n° 94.

(2) La section centrale, présidée par M. DE NAEÏER, était composée de MM. DE LIÈGE, DE SÉCUS, FAIGNART, DE LA COSTE, OSY et MANILIUS.

eise, et, plus la triple opération de l'importation, du raffinage et de l'exportation prenait d'activité, plus les excédants acquéraient d'importance, au détriment du Trésor.

A leur tour, ils servaient de stimulant au mouvement commercial; dans la lutte avec la concurrence étrangère, la triple opération, dont il vient d'être parlé, se fût souvent soldée en perte, si les excédants indemnes n'eussent rétabli la balance. Grâce à cette compensation, l'exportation pouvait s'étendre jusqu'à ce que toute la consommation étant alimentée par des quantités libres de droit, l'État ne perçût plus rien.

Après 1850, ce système fut maintenu; mais un incident vint le compliquer. Le sucre de betterave que, sous l'Empire, on avait vainement tenté de substituer au sucre colonial, dans la consommation intérieure, commença insensiblement à y prendre une place plus importante: l'accise lui tenait lieu de protection douanière et l'application de la science à l'industrie contribuait à développer la production de ce sucre. Il pesait sur la vente du sucre étranger, ralentissait le mouvement commercial en rendant plus difficile le placement des excédants indemnes et concourait à enlever au Trésor des ressources quand elles n'étaient pas absorbées par ceux-ci.

La rivalité des deux sucres donna lieu à de longues et vives discussions; mais elle conduisit à étudier de plus près le système alors en vigueur, comme à perfectionner, de part et d'autre, les procédés de l'industrie, et elle amena enfin une législation, où l'on s'est proposé pour but de concilier les divers intérêts en cause. Après des essais successifs, cette législation se formula dans la loi du 18 juin 1849

Le sucre étranger est aujourd'hui soumis à une accise de 45 francs par 100 kilogrammes, à l'entrée dans le royaume. Le sucre indigène paye à la fabrication un droit de 37 francs. Les deux sucres, souvent confon lus dans le raffinage, obtiennent à l'exportation une décharge égale, sauf une différence de 2 francs pour les sirops. Lorsque pendant un trimestre, l'État n'a point perçu un *minimum* de 875,000 francs, ce qui manque à cette somme est réparti au marc le franc des crédits non échus à la fin du trimestre, et, si cette répartition ne couvre pas le déficit, la décharge est réduite dans une proportion déterminée par la loi.

Des renseignements statistiques fournis par le département des finances (annexes A et B du nouveau projet) font voir, quel a été l'effet de cette législation pour le commerce, les fabricants, les raffineurs, la consommation et le trésor.

Depuis la loi de 1849, la décharge a été successivement réduite, pour les mélis et lumps, de 64 francs à 55 $\frac{1}{2}$, ce qui correspond à une augmentation du rendement légal de 70³¹ à 81⁰⁸¹, si l'on prend pour terme de comparaison l'accise de 45 francs. Néanmoins, le mouvement commercial, c'est-à-dire le chiffre des importations et exportations réunies, s'est élevé progressivement de 30 millions de kilogrammes à une moyenne triennale de 50 millions.

Les prises en charge du sucre indigène ont suivi une progression non moins remarquable: de 5 millions environ, elles sont arrivées à une moyenne triennale de 9 millions.

Le raffinage des deux sucres, soit dans les fabriques, soit dans les établisse-

ments spéciaux, a crû, naturellement, en raison directe de ce double mouvement ascendant.

La consommation accusée par la différence entre les quantités entrées ou produites, déduction faite du déchet, et les quantités exportées, offre des fluctuations apparentes qui seront expliquées plus bas, mais il est incontestable qu'elle a grandi.

Quant au trésor, dans les trois premières années écoulées depuis la mise vigueur de la loi de 1849, il n'a pas complètement obtenu la recette annuelle de 3 millions et demi qu'on avait en vue de lui assurer. La perte a été de fr. 782,864-20. Mais depuis, le revenu a atteint constamment le *minimum* et il l'a même dépassé, dans les trois dernières années, d'une somme totale de fr. 645,502-59, ce qui réduit le déficit, sur un laps de six ans et demi, à fr. 136,861-61.

Sauf cette perte, qui ne revient guère qu'à 20,000 francs annuellement sur toute la période, l'ensemble de ces résultats peut être considéré comme satisfaisant, au point de vue où s'était placé le législateur. Dans le projet de loi qui nous occupe on s'est proposé le même but, mais avec le dessein d'améliorer davantage la position du Trésor, tant par des précautions contre le retour des pertes qui viennent d'être signalées, que par la fixation du *minimum* à un chiffre plus élevé et son surhaussement progressif, en raison du développement que prendrait encore la consommation.

Aucune augmentation d'impôt n'est pourtant demandée au sucre de canne; mais l'accise sur le sucre de betterave serait portée à 38 francs, le 1^{er} juillet prochain et à 39 francs, à pareille époque de l'année suivante. La différence des droits sur les deux sucres, motivée principalement par l'infériorité, en qualité et en valeur, des cassonades et des sirops provenant du sucre indigène, sera suffisante, selon le Ministre, quoique réduite à 6 francs, attendu que le sucre étranger paye, en outre, un droit de douane, variant suivant la provenance et le pavillon, d'un centime par 100 kilogrammes à fr. 4-30, mais que le Ministre calcule, en moyenne, à fr. 4-15, avec les centimes additionnels.

On comprendra facilement que l'augmentation de l'accise sur le sucre de betterave intéresse l'équilibre des deux sucres plus qu'elle n'importe à la situation financière. Pour accroître sensiblement les ressources du Trésor, il fallait des mesures, atteignant à la fois le sucre indigène et le sucre de canne, qui assurassent à l'État une plus forte part dans les prises en charge, quelle que fût sur elles, l'action de l'exportation.

A cet effet, le Ministre vous propose :

1^o De porter le *minimum*, de trois millions et demi à quatre millions et demi par an, avec augmentation de 200,000 francs par 500,000 kilogrammes d'accroissement de la consommation au-dessus de quinze millions, pendant trois années consécutives et sauf à reporter ensuite le *minimum* à 4,500,000 francs, si la consommation redescend à un taux qui n'eût point donné lieu à cette augmentation.

2^o De statuer que, quand le déficit d'un trimestre n'est pas couvert par la répartition au marc le franc sur les crédits non échus au dernier jour de ce trimestre, le *minimum* sera complété par une répartition sur les prises en charge apurées pendant le même trimestre, autrement que par payement de l'accise, c'est-à-dire sur les prises en charge apurées par exportation ou dépôt à l'entre-

pôt. Ainsi, tandis que la répartition déjà autorisée est une augmentation occasionnelle de l'accise, la répartition proposée serait une diminution occasionnelle de la décharge, également limitée à une situation donnée et sans influence sur l'avenir.

Les autres propositions du Gouvernement touchent à des points moins importants.

Ce projet a rencontré dans toutes les sections un accueil favorable. Seulement elles ont fait quelques observations et proposé quelques modifications que, avant toute discussion, la section centrale a cru devoir faire connaître à M. le Ministre des Finances. En voici l'analyse avec les réponses du Ministre en regard :

OBSERVATIONS DES SECTIONS.

1° La 3^e section, sur l'observation d'un membre, que dans le système actuel une grande quantité de sucre consommé dans le pays échappe à l'impôt, ce qui est peu juste et contraire aux intérêts du Trésor, exprime le désir que l'on examine la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'introduire dans ce pays le système anglais, c'est-à-dire le raffinage en entrepôt.

2° Sur l'observation d'un membre que, d'après l'art. 7, les droits devraient être payés au moment même où l'emmagasinage a lieu en entrepôt fictif, tandis que d'après la législation actuelle, ils ne s'acquittent qu'au moment où le sucre a reçu une destination, ce qui forcera les fabricants à faire inutilement des avances de fonds, la 5^e section demande que des explications soient fournies à cet égard, en section centrale, et que le véritable sens

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

1° Le système du raffinage en entrepôt a été repoussé par la Chambre en 1849, comme devant amener une perturbation profonde dans une industrie où de grands intérêts étaient engagés. Depuis cette époque, ces intérêts n'ont pas cessé de croître, puisque le mouvement commercial qui n'avait guère dépassé 50 millions de kilogrammes avant 1849, s'est élevé à plus de 56 millions pendant la campagne de 1855-1854. (Voir annexe B, colonne 12.) Il y a donc plus de raison aujourd'hui qu'en 1849 de s'abstenir de modifier les bases d'une législation sous l'empire de laquelle le commerce et l'industrie ont pris un tel développement. C'est sans doute par ces considérations, que les deux Chambres, en répondant au discours du Trône, ont exprimé le vœu que la loi annoncée conservât un caractère commercial, ce qui implique le maintien du système actuel.

2° Une lecture attentive de la disposition dont il s'agit doit faire disparaître le doute émis sur sa portée. Ce doute provient, ce semble, de ce que l'on a confondu le taux de la redevabilité du droit avec son exigibilité. L'art. 7, qui n'est d'ailleurs que la reproduction de l'art. 11 de la loi du 18 juin 1849 (voir la note en marge du projet), n'a en vue que le taux de l'accise et dispose simplement que les sucres de betterave enlevés des entrepôts fictifs sont

OBSERVATIONS DES SECTIONS.

de la nouvelle disposition soit clairement défini.

3° La 3^e section charge son rapporteur de demander s'il n'y a pas erreur dans l'annexe B, à la colonne de la consommation, où l'on dit, qu'en 1850-1851 celle-ci a été de 9,500,000 kilogrammes, et en 1852-1853 de 18,125,000 kilogrammes, pour tomber en 1853-1854 à 14,500,000 kilogrammes. Ou bien, si par suite du mode de constatation du produit de la betterave actuellement en vigueur, une grande partie n'échappe pas au paiement du droit.

4° Sur l'art. 9, la 3^e section décide que les articles de la loi portant : le 1^{er} juillet, doivent exprimer : le 1^{er} octobre (art. 2 et 4).

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

soumis à l'impôt d'après le taux établi, non pas au moment de leur sortie, mais à l'époque de leur emmagasinage. Rien n'est changé quant aux termes de crédit.

3° L'écart signalé par la 3^e section entre les chiffres de la 11^e colonne de l'annexe B, pour quelques campagnes, ne provient pas d'une erreur. Il doit être attribué à ce que ces chiffres représentent, non pas précisément le montant de la consommation réelle du sucre pendant chaque campagne, mais les quantités déclarées en consommation pendant chacune de ces périodes, déduction faite des exportations. Il en résulte que si, vers la fin d'une campagne, par exemple, de grands approvisionnements de sucre (en consommation) viennent à coïncider avec un ralentissement momentané de l'exportation, et que l'équilibre ne se rétablisse qu'au commencement de la campagne suivante, le chiffre officiel de la consommation de cette dernière se trouve déprimé, tandis que pour la précédente il a été surévalué. Ces irrégularités disparaissent lorsqu'on groupe un certain nombre de campagnes, et c'est pour ce motif que dans le projet de loi (art. 4) on prend pour base de la consommation réelle la moyenne de trois campagnes.

Quant au mode de constatation des produits de la betterave et à la différence entre le rendement reconnu en France et celui qui sert de base, en Belgique, à la prise en charge de l'accise, des explications sont données dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté le 8 février courant (Document n° 101, pages 4 et 5).

4° D'après cette proposition, l'augmentation de l'accise sur le sucre de betterave serait reculée d'un trimestre et le montant de la consommation qui, à l'avenir, doit servir à déterminer le montant du *minimum* de recette, serait établi sur des périodes commençant au 1^{er} octobre d'une

OBSERVATIONS DES SECTIONS.

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

année et finissant au 30 septembre de l'année suivante.

Le Gouvernement ne peut se rallier à cette proposition, dont les motifs ne sont pas d'ailleurs indiqués.

Une semblable modification du projet de loi aurait pour conséquence de partager en deux parties chacune des campagnes de fabrication de sucre indigène, attendu qu'elles commencent ordinairement à la fin de septembre et se terminent en avril. Il en résulterait de grandes complications dans la comptabilité et une appréciation inexacte des faits, puisqu'il suffirait que la récolte d'une année fût plus ou moins avancée, pour que le chiffre de la fabrication de la campagne correspondante fût plus ou moins élevé. Ce serait encore un nouvel élément qui viendrait augmenter les inégalités signalées dans la réponse à la troisième observation.

C'est pour prévenir ces graves inconvénients que depuis l'établissement d'un impôt sur le sucre indigène, on a toujours pris pour point de départ et pour base de la loi les faits constatés par campagne, du 1^{er} juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante.

Le gouvernement s'est conformé à ces précédents en proposant de ne rendre obligatoire qu'à partir du 1^{er} juillet 1856, la loi nouvelle, qui cependant pourrait être votée avant le 1^{er} avril (voir la note en marge du projet, art. 10). Il a préféré renoncer à l'accroissement du produit qui serait résulté de la mise en vigueur de la loi un trimestre plus tôt à l'inconvénient d'innover en cette matière.

Une considération d'un autre ordre doit engager les auteurs de la proposition à la retirer : C'est qu'en laissant un trop long intervalle entre le vote d'une loi d'impôt et le moment où elle devient exécutoire, on facilite à quelques intéressés placés dans des conditions favorables, les moyens de se soustraire, momentanément du moins,

OBSERVATIONS DES SECTIONS.

3° Sur l'art. 3, la sixième section propose de porter au litt. a, fr. 59-30 au lieu de fr. 61-30 pour la décharge du sucre candi et au n° 2° 13 francs, au lieu de 10 pour la décharge du sirop.

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

à l'action de la loi, et qu'on crée ainsi une inégalité de charge entre les redevables.

5° Depuis 1849, l'exportation annuelle des candis est tombée de 1,500,000. à 500,000 kilogrammes, on ne peut assigner d'autre cause à cette décadence de l'industrie des petits raffineurs, que l'élévation successive du rendement de 68. 18 à 78. 26, pour cette espèce de sucre. Ainsi qu'on l'a dit dans l'exposé des motifs (page 6), c'est pour rendre en partie son ancienne importance à cette industrie qu'on propose d'abaisser le rendement au chiffre admis dans les Pays-Bas (73 kilogrammes). On n'a pas à craindre que sous l'influence de cette modification l'exportation prenne un développement exagéré, car l'écart qui, d'après le projet de loi, existera entre les décharges accordées pour les candis et les sucres en pains, sera encore inférieur à celui qui résulte des décharges différentielles telles qu'elles sont fixées chez nos voisins :

	Pays-Bas	Belgique.
Taux de la décharge { candis . . . fr.	63 74	61 30
accordée pour les { sucres en pains.	86 86	53 50
Écart.	6 88	6 »

Quant aux sirops, le Gouvernement, en présence des considérations contenues dans l'exposé des motifs (page 6), maintient le chiffre de 10 francs, qu'il a proposé.

Discussion générale.

Après avoir pris connaissance des explications du Gouvernement, la section centrale a procédé à l'examen du projet de loi.

Deux membres, sans pourtant le combattre directement, ont exprimé l'opinion que le produit demandé à l'accise sur les sucres subit une augmentation trop brusque; ils craignent qu'il n'en puisse résulter une perturbation dans l'industrie. L'augmentation d'impôt sur le sucre de betterave n'apportera qu'un faible contingent dans les ressources financières qu'il s'agit de créer et sera, sous certains rapports, contraire au mouvement commercial, puisque de la différence entre les droits il résulte, lorsque les deux sucres se travaillent ensemble un trux

d'accise inférieur à 45 francs, et un rendement, favorable à l'exportation. Pour obtenir un million de plus en *minimum*, il faudra que l'industrie et le commerce se restreignent dans d'étroites limites, ou que, par un mode de perception rigoureux et même vexatoire, on arrive à constater les dernières parcelles du sucre indigène qui pourraient échapper à l'impôt.

D'autres membres ne partagent pas entièrement ces craintes. Ils conviennent que l'augmentation du produit de l'accise ne peut être obtenue sans que les autres intérêts engagés dans la question ne soient plus ou moins froissés ; mais ils pensent que cet inconvénient peut difficilement être évité. L'idée que l'accise sur les sucres doit concourir dans une plus forte proportion à pourvoir aux charges croissantes du trésor public, a gagné trop de terrain pour qu'on ne doive pas compter avec elle. C'est ce qui explique pourquoi jusqu'ici le projet en discussion n'a pas soulevé de nombreuses réclamations, notamment de la part des fabricants de sucre indigène que la loi proposée frappe spécialement par l'augmentation d'accise, tandis que les autres mesures s'appliquent à leurs produits comme au sucre étranger. Le Gouvernement, au surplus, a établi (page 4 de l'exposé des motifs) que ces mesures permettront encore un mouvement commercial supérieur à la moyenne des trois dernières années.

Quant au mode de perception de l'accise sur le sucre indigène qui a fait l'objet de remarques de la part de la 5^e section, la section centrale a pensé, d'après l'observation du Ministre dans ses réponses, qu'il fallait remettre les débats sur ce point, à l'époque de la discussion du projet de loi, relatif au *régime de surveillance dans les fabriques de sucre de betterave*, présenté dans la séance du 8 février 1856 (n° 101).

Néanmoins, dans les observations qui ont été échangées à l'occasion de cet incident, un membre a déclaré que c'était en vue de l'ajournement des débats, qu'il s'abstenait, pour le moment, de développer les observations de la 5^e section ; celle-ci, en s'appuyant sur des calculs, a soutenu que l'accise qui atteint le sucre de betterave étant prise en charge en Belgique, à raison de 1,400 grammes par degré, à la désécation, tandis qu'en France il existe de plus un contrôle à l'empli ainsi qu'à la la sortie du sucre fabriqué, une partie considérable des produits pouvait, dans notre pays, échapper à l'accise.

Deux autres membres, en acceptant également l'ajournement du débat ont fait aussi, de leur côté leurs réserves. Ils ont dit qu'aux chiffres de la 5^e section ils eussent répondu par d'autres chiffres ; qu'ils appellent, des premiers, des mesures propres à rendre la surveillance plus efficace, mais qu'ils repoussent ce qui la rendrait vexatoire, en changeant les bases mêmes de la perception, soit quant à la prise en charge, soit par le contrôle à l'empli qui a déjà été essayé, puis abandonné par le Gouvernement, ou par la pesée des quantités sortant des fabriques, mode de constatation qui se rattache au système des droits réunis. Ces membres déclarent que c'est sous ces réserves qu'ils sont disposés à adopter l'augmentation d'accise et la loi maintenant en discussion.

Examen des articles.

ART. 1^{er}. Adopté, sans observation.

ART. 2. Adopté, sauf à revenir éventuellement sur les dates après le vote sur l'article final.

ART. 3. Le n° 1 est adopté, sans observation.

Au n° 2, on a proposé de fixer la décharge pour les sirops provenant du sucre de canne et de betterave à 13 francs au lieu de 10, chiffre fixé dans le projet du Gouvernement. Cet amendement a été adopté par 3 voix ; les trois autres membres présents se sont abstenus.

Le paragraphe ainsi amendé a été ensuite adopté.

ART. 4. Adopté, sous la même réserve que l'art. 2.

ART. 5. Le § 2 a seul donné lieu à une discussion. Un membre a fait remarquer les inconvénients d'une mesure qui réagirait sur des opérations déjà consommées et constituerait tous les fabricants et raffineurs qui exportent, en une sorte de société d'assurance mutuelle, en les rendant solidairement responsables de l'extension, peut être exagérée, que quelques-uns d'entre eux auraient donnée à la spéculation.

D'autres membres, sans disconvenir que la répartition proposée puisse donner lieu à des objections, pensent qu'elles sont intimement liées à un système dont les raffineurs et le commerce retirent de grands avantages par la prime indirecte que renferme la décharge pour exportation. Ceux qui jouissent de ces avantages ne peuvent se plaindre que ceux-ci soient soumis à la condition de compenser, dans certains cas et dans une certaine mesure, la perte que cette faveur exceptionnelle fait éprouver au Trésor. Il n'y a point là de rétroactivité, dans un sens légal, mais une condition, qui échoit et doit sortir ses effets ; c'est aux intéressés à tenir compte, dans leurs calculs, de cette éventualité.

L'art. 5 a été adopté dans son ensemble ; toutefois, la section centrale comprend le § 4 dans ce sens que chaque cautionnement n'est affecté qu'au paiement des sommes dues par le fabricant ou raffineur qui l'a déposé. Le Gouvernement doit veiller à ce que chacun de ces industriels satisfasse au vœu de la loi ; si le cautionnement de l'un d'eux se trouvait insuffisant, ce ne peut être aux autres cautionnements à répondre de la perte qui résulterait d'une semblable circonstance. Cette interprétation a paru trop naturelle à la section centrale pour qu'elle proposât ici aucun changement de rédaction.

ART. 6, 7 et 8. Adoptés.

ART. 9. Adopté, sous la réserve déjà faite aux art. 2 et 4.

ART. 10. Un membre propose de ne rendre la loi obligatoire qu'à partir du 1^{er} octobre, et de substituer partout cette date à celle du 1^{er} juillet. Ce n'est, dit-il, qu'à partir du 1^{er} octobre que la fabrication du sucre de betterave commence et ce ne sera qu'alors que ce sucre sera réellement atteint par l'augmentation d'accise. Jusque-là, l'accroissement de recette serait donc uniquement fourni par le sucre exotique.

Il a été répondu que l'époque, où la fabrication commence, dépend de différentes circonstances, que souvent on fabrique déjà à la fin de septembre et que, à coup sûr, on ne négligerait rien pour hâter cette opération si l'augmentation d'accise était remise au 1^{er} octobre. C'est d'ailleurs dans l'espace de quatre mois que le sucre indigène apporte son contingent tout entier au Trésor, en sorte qu'il faut considérer l'augmentation, comme portant sur toute l'année, quand elle

atteint les produits d'une campagne. On peut ajouter que le délai de trois mois serait vraisemblablement mis à profit pour d'assez nombreuses exportations.

La proposition indiquée ci-dessus a été rejetée par deux voix contre deux ; il y a eu deux abstentions.

L'art. 10 a été ensuite adopté tel qu'il a été présenté par le Gouvernement, et par suite, les dates indiquées aux art. 2, 4 et 9 ne doivent point subir de modification.

La section centrale vous propose l'adoption du projet, sans autre changement que la substitution du chiffre 13 à celui de 10, dans le n° 2° de l'art. 10.

Le Rapporteur,
DE LA COSTE.

Le Président,
J. G. DE NAEYER.
