

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 24 JUILLET 1885.

Rapport des Commissions réunies des Finances, de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux publics, chargées d'examiner le Projet de Loi concernant l'impôt sur les Sucres.

*(Voir les nos 126, 182 et annexe et 196, session de 1884-1885, de la Chambre
des Représentants et 173, même session, du Sénat.)*

Présents: MM. TERCELIN, Président; le Baron BETHUNE, LEIRENS, WILLEMS,
le Baron DE SELYS LONGCHAMPS, le Baron PYCKE DE PETEGHEM, VAN PUT,
CORNET, HARDENPONT et BALISAUX, Rapporteur.

MESSIEURS,

Vous vous souvenez sans doute que, dans une séance du Sénat de la session extraordinaire de l'année dernière, les plus vives instances furent faites auprès de l'honorable M. Malou, alors Ministre des Finances, pour obtenir du Gouvernement le dépôt d'un projet de loi apportant de sensibles améliorations à notre législation sucrière, afin de permettre à nos fabricants de sucre, de continuer la lutte contre leurs concurrents étrangers qui, chaque jour de plus en plus, menaçaient d'atteindre leur industrie non seulement dans sa prospérité, mais dans son existence même.

L'honorable M. Malou nous fit la promesse formelle que le Gouvernement présenterait aux Chambres un projet de loi sur cette matière dans le cours de la présente session, et l'honorable Ministre des Finances actuel, appréciant la situation comme son prédécesseur, a pris le soin d'exécuter rigoureusement sa promesse.

Ce n'était pas sans des motifs très sérieux, très légitimes, que l'on réclamait avec instance et urgence des réformes en faveur d'une industrie qui intéresse à un si haut degré non seulement les capitaux considérables y engagés, mais encore l'agriculture, la classe ouvrière, l'industrie charbonnière et l'industrie des transports où le Trésor public lui-même puise directement d'importantes ressources.

On a prétendu, à tort nous paraît-il, que la part d'intérêt de l'agriculture

dans l'existence de l'industrie sucrière en Belgique, avait été particulièrement exagéré, puisque la culture de la betterave n'occupait que 35,000 à 40,000 hectares de terre.

Ce dernier chiffre peut être approximativement vrai, mais il nous semble déjà suffisant pour attirer l'attention du législateur, car il ne faut pas oublier que l'intérêt de l'agriculteur ne se borne pas à la quantité même de terrains emblavés chaque année de betteraves, qu'il faut tenir compte des résultats de cette culture sur la succession rationnelle des assolements et que, conséquemment, la culture de la betterave intéresse 160,000 à 200,000 hectares de nos meilleures terres.

La triste situation de l'industrie sucrière, telle qu'elle avait été exposée au Sénat dans le courant du mois de septembre dernier, s'était encore aggravée pendant l'hiver, le prix du sucre brut avait subi une nouvelle et importante réduction, puisque de 35 à 36 francs les 100 kilogrammes, il était descendu à 27 francs et même à fr. 26-50. Il est vrai que depuis quelques mois cette situation, au point de vue du prix, s'est assez sensiblement améliorée, mais nous indiquerons plus loin la cause accidentelle de cette amélioration. Dans toutes les crises industrielles ou commerciales, même générales, frappant toutes les parties du globe comme la crise que nous traversons, chaque pays ne sent que le mal qui l'atteint particulièrement et y cherche un remède qui lui est propre.

Sa propension toute naturelle est de chercher la cause du mal dans la situation économique spéciale à chaque pays et, quand les circonstances le permettent, dans sa législation. Les gouvernements sont alors mis en demeure d'agir, on les rend presque responsables de la situation et on tombe parfois dans les plus grandes exagérations, en accusant la législation d'imperfections, de vices radicaux, qui doivent absolument et rapidement disparaître.

Il en fut ainsi de notre législation sur les sucres. Pour certains d'entre nous, elle était absolument mauvaise ; comparée à celle d'autres pays, notamment de l'Allemagne et de la France, elle ne pouvait résister à un simple examen.

L'exagération était évidente et facile, du reste, à démontrer.

La cause principale et presque unique de la crise que subit l'industrie sucrière non seulement en Belgique, mais dans tous les pays producteurs de l'Europe, l'Allemagne, l'Autriche, la France et la Hollande, est due à une extension, sans exemple dans aucune autre industrie, de la production du sucre, rompant violemment l'équilibre entre l'offre et la demande de ce produit.

En 1870, les pays producteurs de sucre de betteraves, en Europe, fournissaient à la consommation environ 800,000 tonnes de sucre ; en 1880, cette production atteignait 1,600,000 tonnes et, en 1884, près de 2,400,000 tonnes.

L'Allemagne surtout s'est distinguée dans le développement de ses moyens de production : en quelques années, elle a doublé le nombre de ses fabriques et quintuplé le chiffre de sa production, qui fut, pour la campagne de 1883-1884, d'environ 950,000 tonnes de sucre.

Cette immense production en Europe, jointe aux sucres exotiques dont l'importation est encore considérable, devait fatalement dépasser le chiffre de la consommation, quoique l'Angleterre consommât à elle seule un million de kilogrammes par année (31 à 32 kilogrammes par habitant). Les magasins, les entrepôts s'encombrèrent de marchandises, et la dépréciation de ces produits fut telle que leur valeur réalisable fut de beaucoup inférieure à leur prix de

revient, même pour les fabriques les mieux outillées, placées sous tous les rapports dans les meilleures conditions de travail. Ce développement aussi rapide que considérable de l'industrie sucrière en Allemagne était inévitable, les grands bénéfices réalisés par les industriels attiraient l'attention des spéculateurs, des capitalistes, sur des résultats financiers dus à une législation, à un mode de perception du droit d'accise qui devaient enrichir les fabricants au détriment du Trésor public surtout.

La perception de l'impôt sur le poids de la betterave mise en fabrication, sans avoir aucun égard à sa richesse saccharine, et la liberté de travail la plus complète devaient amener ce résultat.

Quand le droit, basé sur une présomption de rendement moyen de la betterave, fut établi, ce rendement moyen n'était guère supérieur à celui de la Belgique, c'est-à-dire de 5 1/2 à 6 1/2 p. c. Vers 1872, le rendement moyen atteignait déjà, en Allemagne, 8 p. c. et, en 1884, 10 1/2 à 11 p. c., tandis que celui de la Belgique était resté presque stationnaire.

On comprend aisément qu'une taxe perçue uniformément sur le poids de la betterave et la liberté absolue d'extraire de cette plante tout le sucre cristallisable qu'elle contient, par tous les moyens que la science pouvait découvrir, devaient amener le fabricant à rechercher non seulement la betterave la plus riche possible, mais encore tous les moyens mécaniques ou chimiques d'en extraire la plus grande quantité possible de sucre.

La quantité obtenue au delà de la présomption légale échappant à l'impôt et celui-ci étant par le drawback restitué au fabricant, son bénéfice certain était d'autant plus considérable que son rendement réel était supérieur au rendement légal.

Le fabricant allemand dut pour obtenir du cultivateur de la betterave plus riche, l'intéresser à ses résultats financiers, en lui donnant de ses betteraves un prix proportionnel à sa richesse en sucre,

La conséquence de ce stimulant pour le cultivateur fut que la betterave, en Allemagne, donne aujourd'hui, à l'analyse chimique, un rendement moyen de 13 à 14 p. c., tandis qu'elle ne donnait encore l'année dernière, en Belgique, qu'un rendement moyen qui n'était guère supérieur à 10 p. c.

Cependant, le sol allemand n'est pas plus propre que le nôtre à la culture de la betterave et la richesse de celle-ci n'a pas été obtenue au détriment du rendement moyen en poids, par hectare, puisque ce rendement est très approximativement le même dans les deux pays, c'est-à-dire d'environ 40,000 kilogrammes par hectare.

En Belgique, le mode de perception de l'impôt basé sur le volume et la densité du jus de betterave, la liberté restreinte de la fabrication, les entraves apportées pendant trop longtemps à l'introduction des systèmes nouveaux non seulement pour l'extraction du jus de la betterave, mais encore et surtout pour l'extraction du sucre des mélasses, n'ont pas fourni le même stimulant au fabricant. Celui-ci est resté indifférent aux perfectionnements qui enrichissent ses concurrents d'Allemagne et qui devaient un jour menacer l'industrie sucrière belge jusque dans son existence.

Le cultivateur recevant le prix de la betterave, proportionnellement à son poids, sans distinction entre la betterave riche ou pauvre en sucre, n'était intéressé qu'à produire le plus grand poids possible et est ainsi resté indifférent

aux perfectionnements apportés par le cultivateur allemand dans la culture de cette plante industrielle.

La France, avec son régime de l'exercice, c'est-à-dire la perception de l'impôt sur le sucre fabriqué, n'a pas réalisé plus de progrès que la Belgique.

Le Gouvernement français s'est ému de cette situation, il a voulu suivre l'exemple de l'Allemagne et une loi française du 18 juillet 1884 rendit applicable en France, facultativement pendant trois ans, mais obligatoirement à partir de 1877, le régime allemand et dans des conditions plus favorables encore à l'industrie sucrière.

Il semblerait résulter de ce qui précède, Messieurs, que notre conclusion doit être la condamnation de notre législation sucrière, au moins quant au mode de perception de l'impôt et l'adoption d'un régime semblable à ceux de l'Allemagne et de la France. Notre conclusion est cependant absolument contraire et elle est, sur ce point, en parfaite harmonie avec la conclusion prise, à l'unanimité des voix, par la Commission des sucres, dont les discussions et les procès-verbaux vous ont été communiqués.

Et, cependant, un certain nombre de membres de cette Commission, des plus compétents et des plus autorisés, avaient préalablement à tout examen et discussion en commission, l'idée préconçue que l'application de l'impôt sur le poids de la betterave était l'unique remède aux souffrances de notre industrie sucrière.

En présence de l'adoption en Belgique, depuis deux ans, du mode de paiement du prix de la betterave, proportionnellement à sa richesse saccharine, en présence des grandes facilités accordées aujourd'hui par l'Administration des Finances, pour l'introduction dans nos usines de tous les moyens de fabrication les plus perfectionnés, c'est-à-dire de la plus grande liberté de travail possible, mais compatible toutefois avec l'intérêt du Trésor public et une juste répartition de l'impôt ; en présence, enfin, des améliorations proposées à notre législation par le Projet de Loi et qui répondent à la plupart des vœux formulés par la Commission des sucres, nous sommes aussi d'avis qu'il est préférable pour l'industrie sucrière belge, de conserver le mode de perception de l'impôt basé sur le volume et la densité du jus de betterave.

Nous croyons aussi, avec l'Exposé des motifs du Projet de Loi, que l'impôt perçu sur le poids de la betterave peut consacrer des injustices, des inégalités regrettables entre les charges des fabricants, selon la nature des terrains de culture et le mode de culture adopté par les producteurs, et que le régime belge est plus propre que tout autre à amener un jour une convention internationale, si désirable à tous les points de vue, entre tous les pays d'Europe producteurs de sucre de betterave.

La section centrale de la Chambre des Représentants s'est prononcée non seulement contre toute idée de substitution à titre définitif de l'impôt sur le poids de la betterave à l'impôt sur le volume et la densité du jus, mais aussi contre la faculté de choisir entre les deux modes de perception du droit, faculté qui a fait l'objet d'un vœu de la majorité des membres de la Commission du sucre.

Nous ne pouvons que nous rallier aux raisons données par l'Exposé des motifs du Projet de Loi et par le rapport de la section centrale, pour nous opposer à l'introduction de cette faculté dans la loi.

Il est, Messieurs, une question qui a soulevé au sein de la Chambre des

Représentants surtout, de vifs débats ; c'est celle qui a trait à la faveur toute spéciale accordée par le Trésor public à l'industrie sucrière, au moyen de primes d'exportation qui absorbent dix millions peut-être sur seize millions environ que devrait annuellement rapporter au Trésor public l'impôt de consommation sur les sucres.

Ces calculs nous paraissent presque rigoureusement exacts, car nous croyons évident que le Belge consomme, en moyenne, au moins 6 kilog. de sucre par année, quand l'Allemand en consomme 8, le Français 12 et l'Anglais 30 à 32.

En théorie, les arguments invoqués pour combattre un tel état de choses sont logiquement irréfutables, le Trésor public ne devrait intervenir directement, en aucune circonstance, pour assurer la prospérité, fût-ce même l'existence d'une industrie qui n'est pas viable par ses propres ressources ; mais, en économie politique, il n'est rien d'absolument vrai et la théorie doit souvent s'incliner devant les faits, devant la pratique.

L'industrie sucrière existe en Belgique, son importance est considérable, vous la connaissez tous ; comme dans les autres pays de l'Europe, producteurs de sucre de betteraves, elle a pris naissance sous l'égide d'un régime de protection, elle a vécu par elle et elle ne peut plus vivre sans elle, tant qu'une convention internationale entre tous les pays producteurs n'aura pas adopté une législation commune supprimant les primes considérables accordées à l'industrie sucrière.

Le pays qui prendrait seul la résolution de les supprimer, condamnerait irrévocablement à mort son industrie sucrière.

En attendant cette convention, le moyen le plus sûr d'arriver à la suppression des primes est de les rendre inefficaces en les égalisant, autant que possible, dans tous les pays producteurs.

Les États finiront par se fatiguer de cette guerre de millions, le Gouvernement allemand s'en est déjà dûment préoccupé l'année dernière, et des changements seraient déjà probablement survenus, si une crise sans exemple dans l'industrie sucrière n'avait fait considérer des réformes comme provisoirement inopportunes.

Les primes d'exportation de l'Allemagne, de l'Autriche et de la France, soumises aujourd'hui au même système de perception de l'impôt, atteignent des chiffres considérables mais dont il est très difficile de se rendre un compte à peu près exact.

On estime avec certaine raison que le sacrifice imposé par la France à son Trésor public, en faveur de l'industrie sucrière, par son nouveau régime, équivaldra à 40 ou 45 millions par année. Les calculs faits par des personnes compétentes sur l'importance de la prime allemande donnent des résultats si différents, qu'il est presque impossible d'en faire une juste appréciation.

Les uns fixent cette prime à 10 ou 12 francs par 100 kilogrammes ; M. Méline, Ministre de l'Agriculture en France, a prétendu avoir justifié qu'elle atteignait le chiffre de 7 francs. »

Votre Administration des Finances, contrôlant des chiffres lui fournis par des membres de la Commission des sucres, a établi cette prime allemande à fr. 4-20 aux 100 kilogrammes et la prime belge à fr. 3-60, soit un écart de 60 centimes

entre elles. Nous croyons que ces derniers calculs sont les plus approximativement vrais, mais qu'ils sont néanmoins encore en dessous de la vérité, étant basés sur un rendement légal, en Allemagne, qui est inférieur au rendement réel. Mais puisque ces calculs ont eu pour principal but de rechercher l'écart entre les deux primes, il est presque certain que le même reproche peut être adressé aux calculs faits sur l'importance de la prime belge et que, conséquemment, l'écart n'a pas varié.

Une différence de fr. 0-60 aux 100 kilog. entre ces deux primes, allemande et belge, étant insignifiante puisqu'elle ne représente que 20 grammes d'une prise en charge de 1,500 grammes par hectolitre et par degré du densimètre, nous estimons que c'est avec raison que le Gouvernement n'a pas agréé le vœu de la Commission des sucres, de réduire la prise en charge actuelle qui nous paraît loin d'être exagérée et qui est de 134 grammes inférieure à la prise en charge des fabricants de sucre, en Hollande.

Après ces considérations générales sur diverses questions que peut soulever la discussion du Projet de Loi, il ne nous reste, Messieurs, qu'à vous présenter quelques observations sur les articles 3 et 5 du Projet de Loi, les autres dispositions plus secondaires étant suffisamment motivées dans les nombreux documents qui sont en votre possession.

Disons toutefois que le Projet de Loi donne, dans la mesure du possible, satisfaction aux réclamations légitimes de l'industrie sucrière et que, si le Gouvernement ne devait pas faire moins, il ne pouvait guère faire plus ni mieux.

Article 5 du Projet de Loi.

L'existence dans notre législation sucrière d'un minimum de recette pour le Trésor public a déjà fait l'objet de beaucoup de critiques, même au sein des Chambres législatives.

Cette disposition n'existe pas dans les législations allemande et française, mais nous la retrouvons dans la loi autrichienne. On l'a accusée, avec certaine raison d'être non seulement illogique mais injuste.

En effet, l'intervention des fabricants et raffineurs de sucre, dans le paiement de ce minimum, n'est nullement établie sur des bases équitables, car le fabricant le mieux outillé, le plus favorisé par la qualité de la betterave qu'il travaille, qui obtient, loyalement ou non, la plus grande part d'excédents de fabrication, peut ne devoir intervenir que pour la moindre part dans le paiement d'un minimum de recette arrêté trimestriellement, puisqu'il est le plus à même, au moyen de ses excédents de fabrication, d'apurer trimestriellement ses comptes avec le Trésor.

La répartition atteint donc surtout les fabricants les moins heureux dans les résultats de leur travail industriel. Quoi qu'il en soit, aucune protestation n'a été faite, non plus dans la Commission des sucres que dans la section centrale de la Chambre, contre le maintien de ce minimum et son quantum actuel de six millions de francs annuellement.

Son maintien dans notre législation est, en effet, d'une nécessité absolue, si on veut conserver au Trésor public une part quelconque dans le droit d'accise sur le sucre.

Mais l'article 5 du Projet de Loi, satisfaisant aux vœux depuis longtemps exprimés par tous les fabricants et raffineurs, apporte une heureuse modification

au régime actuel. Le règlement définitif du minimum, au lieu d'être trimestriel, devient annuel et une compensation s'établit entre les recettes de chaque trimestre, de sorte que l'excédent de recette d'un trimestre amortit le déficit possible du trimestre suivant.

Article 3. — Surtaxes.

« La surtaxe établie sur les sucres étrangers par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1884, pris en vertu de la loi du 17 du même mois, est portée à 15 pour cent. » Cette disposition du Projet de Loi renforçant encore la protection octroyée par l'arrêté royal précité, à nos produits sucriers, sur le marché belge, fut l'objet dans les discussions de la Chambre, des plus ardentes critiques de la part d'économistes distingués, partisans d'une liberté commerciale absolue, sans restriction ni réserve, apôtres du libre-échange.

Méritait-elle une critique aussi sévère ? Nous ne le croyons pas, en admettant même que nous puissions partager entièrement les idées économiques de ses adversaires.

En effet, il faut être logique, qui veut la fin, veut les moyens. Nous avons dit plus haut que l'industrie sucrière ne pouvait vivre dans aucun pays de l'Europe sans la protection, tant que, par un accord international, les primes d'exportation ne seront pas supprimées. Chaque pays producteur a donc, depuis quelque temps surtout, redoublé de vigilance pour assurer l'existence de son industrie nationale.

Le premier soin de chaque Gouvernement a été d'assurer d'abord à son industrie ses marchés nationaux, sa consommation intérieure, et le moyen d'atteindre ce but ne pouvait être que l'application à l'entrée des produits étrangers de surtaxes assez élevées pour être prohibitives.

Notre industrie sucrière a immédiatement ressenti les pénibles effets d'une telle mesure adoptée en France. En voici la preuve :

Elle livrait à la France, en 1881, 35 millions de kilog. de sucre ; en 1882, 36 millions de kilog. ; en 1883, 25 millions de kilog. et, en 1884 et 1885, cette exportation est tellement nulle qu'il est inutile de la rechercher pour la renseigner.

N'est-il pas logique, rationnel, que la Belgique, qui entend aussi et avec raison continuer à protéger par des primes d'exportation son industrie sucrière contre la concurrence étrangère, cherche, à l'exemple des autres pays producteurs, à assurer à son industrie nationale la consommation intérieure du pays ?

Cette mesure est d'autant plus logique, rationnelle et juste, que la surtaxe sur l'entrée des produits étrangers ne peut exercer aucune influence sur le prix du sucre, en Belgique, charger le consommateur belge.

En effet, Messieurs, la Belgique produit presque le triple de sa consommation, elle doit donc exporter le surplus sur le seul marché libre qui lui reste, l'Angleterre, et c'est le marché de Londres qui est le grand régulateur du prix des sucres. Or, il est de toute impossibilité que les prix des marchés de Bruxelles et d'Anvers soient sensiblement supérieurs à ceux du marché de Londres.

C'est donc par erreur que l'on a cherché à attribuer à la première surtaxe du 25 septembre 1884, la hausse assez importante constatée, dans ces derniers mois, sur le prix des sucres. Cette hausse n'a pas été particulière à la Belgique, elle fut constatée sur tous les marchés de l'Europe. Elle est uniquement due à cette circonstance accidentelle que la production du sucre, en Europe, par

suite de la fermeture d'usines et de l'importante diminution de la culture de la betterave, subira cette année une réduction que l'on peut, croyons-nous, estimer sans exagération à 35 ou 40 pour cent de la production de l'année dernière.

Les adversaires de la surtaxe disent avec certaine apparence de raison que l'industrie sucrière n'est pas plus intéressante qu'aucune autre industrie, qu'elle ne mérite pas plus de faveurs que l'industrie charbonnière, par exemple, qui ne demande pas un droit d'entrée protecteur contre les charbons allemands dont la concurrence est cependant si menaçante.

Ils oublient que la lutte entre les producteurs charbonniers allemands et belges est toute naturelle, qu'elle se présente dans les conditions ordinaires de la lutte entre les producteurs d'une même marchandise ; que le charbonnier allemand ne jouit pas d'une prime à l'exportation de ses produits en Belgique. S'il plaisait au législateur allemand d'accorder une prime de 2 francs à chaque tonne de charbon exportée en destination de la Belgique, le premier souci, le premier devoir du législateur belge, pour sauver l'industrie charbonnière d'une ruine imminente, ne devrait-il pas être de compenser cette prime par un droit d'entrée équivalent ?

Et cependant, d'après les principes des libre-échangistes, les consommateurs belges devraient protester énergiquement contre semblable mesure, qui aurait pour résultat de renchérir un produit qu'ils pouvaient obtenir à très bon marché.

Mais l'industrie charbonnière morte, en Belgique, que deviendraient les cent mille ouvriers qui vivent de cette industrie ? Ils feraient autre chose, leur dirait-on sans doute, mais en compensation de leur privation de salaires, ils auraient l'avantage de pouvoir consommer du charbon à bon marché.

Et que serait-ce si plusieurs de nos grandes industries se trouvaient dans le même cas ?

On oublie trop que la grande majorité des consommateurs sont aussi des producteurs et qu'il existe une solidarité évidente entre leur consommation et leur production.

La Belgique est-elle donc, comme pays producteur et exportateur, dans une position exceptionnelle si brillante, qu'elle puisse, presque seule sur le continent, appliquer rigoureusement les principes de la liberté commerciale absolue, sans aucune réciprocité de la part des pays avec qui elle a des relations commerciales ? Si elle exporte de ses produits pour un chiffre considérable, elle importe des produits étrangers pour un chiffre plus considérable encore, puisque la somme de ses importations est de 200 millions au moins supérieure à celle de ses exportations.

La surtaxe de l'article 5 du projet se justifie donc à tous égards, et elle ne peut pas trop contrarier les partisans convaincus de la liberté commerciale avec réciprocité, c'est-à-dire ceux qui croient que le libre-échange pratiqué seul et sans compensation peut souvent constituer une duperie.

Vos Commissions réunies vous proposent, Messieurs, à l'unanimité, de donner un vote favorable au Projet de Loi, un membre se réservant de présenter quelques observations sur un point spécial, pendant sa discussion.

Le Rapporteur,
E. BALISAUX.

Le Président,
TERCELIN-MONJOT.