

# Le problème du sucre en Suisse

Autor(en): **Besuchet, Georges**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **11 (1953)**

Heft 2

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-134137>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Le problème du sucre en Suisse

par GEORGES BESUCHET  
*directeur de l'Union laitière vaudoise*

## I. EQUILIBRE DE LA PRODUCTION AGRICOLE

La Suisse ne produit que le 10 à 15 % du sucre qu'elle consomme. Le problème du sucre est donc une question de ravitaillement en temps de guerre, question qui ne se pose plus depuis 1948 et, espérons-le, pour longtemps.

Par contre, en temps normal, le problème du sucre est une question agricole ; pour être précis, relevons que cette question se pose avec acuité depuis la crise de 1930. Cette crise, qui se prolongea jusqu'à la guerre, a montré le danger d'une production agricole unilatérale. La culture des céréales, qui s'étendait sur 350.000 hectares en 1880, s'était réduite à 116.000 hectares en 1930, faisant place à une production animale de plus en plus intensive. Avec la surproduction, le prix du lait était tombé au niveau de 1913 et la viande sur pied était meilleur marché qu'avant la guerre.

En augmentant les cultures de céréales et des plantes sarclées, on diminue la production animale et on adapte mieux la production au marché indigène. C'est en s'inspirant de ces principes que le Conseil fédéral publia un message, le 12 décembre 1938, dans le double but de lutter contre la crise et d'assurer le ravitaillement du pays en cas de guerre. Ce message prévoyait une extension de la culture des champs à 300.000 ha.

Chacun se souvient encore du fameux plan Wahlen qui, en été 1940, redonna de l'espoir à ceux qui craignaient la famine. Ce plan démontrait que, par l'extension des cultures et le changement de l'alimentation, l'agriculture suisse pouvait, malgré la haute densité de notre population, subvenir à nos besoins vitaux.

Rappelons un principe fondamental :

Les matières nutritives produites par un hectare permettent de nourrir, par an, suivant les cultures :

Betterave à sucre . . . . .	20 personnes
Pomme de terre . . . . .	10 »
Blé . . . . .	6 »
Prairie artificielle, par l'intermédiaire des animaux .	3 »
Pâturage . . . . .	2 »

Il n'est pas sans intérêt de comparer l'évolution des cultures depuis 1934, avec le maximum obtenu sous le régime du plan Wahlen, le recul jusqu'à 1952 et les superficies considérées comme un optimum par la Division fédérale de l'agriculture, en période normale.

*Terres en culture :*

	1934 ha.	1944 (maximum) ha.	1952 ha.	optimum à réaliser ha.
Céréales (sans le maïs) . . . . .	116.000	214.000	169.990	192.000
Pommes de terre . . . . .	46.000	86.000	54.840	60.000
Betteraves fourragères . . . . .	10.000	15.550	13.440	15.000
Carottes . . . . .	—	1.500	1.090	1.000
Maïs, plantes oléagineuses, tabac . . . . .	2.000	15.500	6.030	9.500
Betteraves sucrières . . . . .	1.500	5.500	5.910	10.500
Surfaces cultivées par petits plan- teurs . . . . .	—	11.000	—	—
Légumes . . . . .	8.000	17.000	11.030	12.000
	183.500	365.000	262.330	300.000

Aujourd'hui, les surfaces en culture sont donc de 38.000 ha. inférieures à ce que l'on considérait déjà, en 1938, comme une nécessité.

Comment expliquer cette situation ?

1. Suppression de l'obligation des cultures depuis la fin de l'économie de guerre.
2. Tendance naturelle du paysan suisse à préférer la production animale, et surtout laitière, dans les régions où le climat favorise la production herbagère.
3. Conditions d'écoulement peu favorables, pour certains produits, de la culture des champs.

Ce dernier point demande quelques précisions pour ceux qui ne sont pas familiarisés avec les problèmes de production et d'économie agricoles. La terre n'est pas une machine à laquelle on peut demander de produire toujours les mêmes plantes. Il faut alterner les cultures pour obtenir du sol les meilleurs résultats possibles sans l'affaiblir. L'assolement moderne demande, après deux années de céréales, une année de plantes sarclées.

La répartition suivante semble donc la plus favorable :

Céréales . . . . .	62 à 64 %, ou environ	188.000 à 192.000 ha.
Plantes sarclées, pommes de terre, betteraves, maïs, plantes oléagineuses, tabac et plantes textiles . . . . .	32 à 33 %, »	96.000 à 100.000 ha.
Légumes . . . . .	4 %, »	12.000 ha.

Les surfaces cultivées en céréales, dont l'écoulement est assuré, sont donc conditionnées par l'écoulement des plantes sarclées.

Pour les pommes de terre, la consommation était avant la guerre de 60 kg. en moyenne par tête d'habitant ; elle est montée à 150 kg. pendant la guerre, pour reculer à nouveau avec le retour du riz, des pâtes, etc. La garantie de prix du colza est limitée à la production d'une surface de 2750 ha. et, pour la

betterave sucrière, les surfaces sont limitées à la capacité d'absorption de la sucrerie d'Aarberg, soit à 5500 ha.

C'est en augmentant les cultures de betteraves sucrières, parallèlement à une augmentation des possibilités de fabrication du sucre, qu'il serait le plus facile de réaliser le programme des 300.000 ha. Une augmentation de 1 ha. de betteraves donne la possibilité de cultiver 2 ha. de céréales en plus.

## II. DISPOSITIONS LÉGALES

La loi fédérale sur l'agriculture, qui a été acceptée par le peuple suisse le 30 mars 1952, dit, aux articles 18 et 19 :

### *Art. 18.*

Les dispositions du présent chapitre doivent, compte tenu des conditions créées par la nature, être appliquées de manière que la production agricole satisfasse autant que possible à l'approvisionnement du pays, réponde au pouvoir d'absorption du marché indigène et aux possibilités d'exportation.

### *Art. 19.*

Après avoir entendu les cantons, la commission consultative et les groupements agricoles intéressés, le Conseil fédéral peut, compte tenu des autres branches économiques et de la situation du reste de la population, prendre les mesures nécessaires, dans les limites de la présente loi, pour :

a) Maintenir en champs une surface qui facilite l'adaptation de la production aux possibilités de placement et permette d'obtenir des produits agricoles variés ainsi que d'étendre en temps utile la culture des champs si les importations risquent d'être entravées ou le sont déjà.

...

Le Conseil fédéral peut, après avoir entendu les milieux intéressés, fixer aux différents cantons, dans les limites d'un programme des cultures et à titre indicatif, les surfaces à cultiver et, si les importations risquent d'être entravées ou le sont déjà, leur imposer, pour une durée limitée, des obligations en matière de cultures. Les cantons répartissent les surfaces entre les communes et les exploitations et contrôlent l'exécution du programme des cultures.

Ce texte, qui est le résultat de laborieuses discussions entre les divers groupements économiques, est fortement imprégné de cet esprit de compromis que l'on trouve dans de nombreux textes législatifs. La mention des 300.000 ha., qui figurait dans les premiers projets, a été supprimée. Maintenant c'est pratiquement le Conseil fédéral qui fixera la surface à cultiver, pour faciliter l'adaptation de la production aux possibilités de placement.

## III. SITUATION ACTUELLE DU PLACEMENT DES PRODUITS AGRICOLES

L'agriculture suisse ne produit pas la moitié des céréales panifiables, des huiles et graisses, des œufs et du sucre que nous consommons ; en revanche, avant 1939, nous avons eu des années de surproduction de lait et de viande.

Pendant la guerre, le troupeau s'est réduit de plus de 100.000 vaches laitières et ne s'est reconstitué ensuite que lentement. En 1948, on ne dénombrait encore que 809.036 vaches laitières contre 926.400 en 1939.

Pour une économie saine, c'est-à-dire ayant une production animale adaptée aux besoins du marché, on compte que le troupeau bovin total ne devrait pas dépasser 1.650.000 têtes, dont 875.000 à 900.000 vaches laitières.

En 1952, le troupeau était de 1.682.000 têtes, dont 911.500 vaches laitières. Le plafond est donc atteint et, s'il n'y avait pas eu une pénurie extraordinaire de foins et de regains l'été dernier par suite de la sécheresse, il faudrait probablement déjà prévoir un certain déséquilibre de l'économie laitière. Une surproduction passagère s'est par contre manifestée sur le marché de la viande, car la pénurie de fourrages a provoqué l'élimination d'un nombre plus élevé de vaches.

La production de lait commercial (c'est-à-dire livré aux laiteries), qui était de 18,1 millions de qm. par année de 1937 à 1939, a été dépassé depuis 1951 : 18,8 millions qm. en 1951, 18,6 en 1952. Le plafond peut être calculé entre 19 et 20 millions de qm.

Tous ces chiffres prouvent qu'il est temps d'envisager des mesures pour adapter la production aux besoins du marché et qu'après une période pendant laquelle le troupeau s'est reconstitué, il faut revenir au plan de culture techniquement et commercialement rationnel de 300.000 ha.

Si l'on veut éviter une politique à courte vue, il serait utile d'envisager dès maintenant les mesures à prendre pour réaliser l'équilibre de la production agricole. Si l'on attend pour agir qu'une crise de surproduction éclate, cela coûtera des dizaines de millions de francs à l'agriculture et aux pouvoirs publics.

Il faut des années pour changer l'orientation de la production agricole au rythme imposé par la nature.

#### IV. ETAT DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE

Nous avons montré à la fin du paragraphe I que, pour réaliser le programme des 300.000 ha. de cultures, il était nécessaire d'augmenter celle des betteraves sucrières. Cette culture est limitée par la capacité de fabrication des sucreries.

En Suisse, nous avons une seule sucrerie : celle d'Aarberg créée en 1898. Elle fit faillite en 1909 et fut reprise par la Banque Cantonale de Berne. L'évolution des prix pendant la première guerre mondiale favorisa le développement de cette sucrerie. Puis, la paix revenue, la concurrence étrangère reprit sous une forme aiguë. La sucrerie subsista avec l'aide de la Confédération, grâce à un tarif douanier différentiel entre le sucre brut, importé par la sucrerie, et le sucre raffiné.

Pendant la crise agricole des années 1930, on parla beaucoup de créer d'autres sucreries dans le canton de Vaud et au Tessin, pour permettre une extension des cultures. Pour finir, la Confédération engagea la sucrerie d'Aarberg à agrandir ses installations en 1935.

La capacité de la sucrerie, qui était de 5000 à 6000 wagons de betteraves de 10 t., devait atteindre 10.000 wagons. Comme on compte en chiffres arrondis une production de 4 wagons à l'ha., il était ainsi possible d'étendre les cultures de 1500 ha. à 2500 ha.

Pour des raisons d'économie de guerre, la Confédération prit de nouvelles mesures, le 30 décembre 1938, qui permirent à la sucrerie d'Aarberg de s'organiser pour travailler jusqu'à 20.000 wagons de betteraves, soit l'équivalent de la production de 5000 à 5500 ha.

Ces mesures permirent de produire 2250 wagons de sucre raffiné avec la récolte de 1944. Cela représente, sous le régime de l'économie de guerre, le 28 % de la consommation fortement rationnée de 1945. En effet, la consommation a été cette année-là de 8000 wagons, alors qu'elle était en temps de paix de 16.000 wagons.

Aujourd'hui, la situation est encore la même, avec la différence que la consommation a passé de 16.000 wagons à 18.000 wagons. La production indigène couvre donc le 12 à 13 % de la consommation.

À titre de comparaison, il est encore intéressant de donner la production, par rapport à la consommation, des pays d'Europe, en 1935-36 :

	Production exprimée en % de la consommation :
Tchécoslovaquie . . . . .	140
Danemark . . . . .	118
Pologne . . . . .	116
Autriche . . . . .	115
Hongrie . . . . .	103
Allemagne . . . . .	100
Suède . . . . .	97
Belgique . . . . .	94
France . . . . .	88
Italie . . . . .	88
Hollande . . . . .	75
Suisse . . . . .	8

#### V. ÉVOLUTION DES PRIX DU SUCRE

Il n'est pas facile de suivre l'évolution des prix du sucre sur le marché mondial, surtout pendant la période de crise de l'entre-deux guerres, car les pays producteurs livraient à notre pays à des prix de dumping. Le sucre allemand destiné à l'exportation était vendu, certaines années, à 8 Marks les 100 kg., alors que la marchandise destinée à l'Allemagne se vendait 65 Marks.

En Tchécoslovaquie, la taxe fiscale frappant le sucre était, calculée en argent suisse, de 80 ct. par kg. de sucre consommé. Grâce au produit de cette imposition, on pouvait financer facilement les primes à l'exportation. Ce pays pouvait nous offrir du sucre à fr. 8.25 par 100 kg., franco gare départ de la Moravie, et payer en même temps aux producteurs fr. 4.— par 100 kg. de betteraves, tandis que les producteurs suisses recevaient fr. 3.10. En calculant sur la base d'un rendement de 12 kg. de sucre raffiné par 100 kg. de betteraves, à un prix de fr. 4.—, correspond un prix de revient du sucre, sans les frais de fabrication, de fr. 33.33 par 100 kg.

Les prix du sucre à l'importation ne donnent donc pas une image des prix réels, pendant cette période troublée de l'entre-deux guerres. Les prix de vente au détail sont également faussés par les taxes fiscales. En 1934, le sucre cristallisé se vendait aux consommateurs 29 ct. le kg. en Suisse et l'équivalent de 80 ct. suisses à Varsovie.

La situation fut renversée dès le début de la guerre :

	Prix du sucre indigène par q. Fr.	Prix du sucre importé par q. Fr.	Différence par q. Fr.
1914 (à titre comparatif).		39.—	
1939 /40 . . . . .	46.93	55.05	8.12
1940 /41 . . . . .	61.22	74.28	13.06
1941 /42 . . . . .	80.23	113.54	33.31
1942 /43 . . . . .	92.67	113.57	20.90
1943 /44 . . . . .	93.24	115.03	21.79

Les prix de revient de la production indigène, du fait de la limitation des prix d'achat des betteraves, sont restés inférieurs au prix du sucre importé, jusqu'en 1951 ; puis les prix sont tombés de fr. 132.— à Fr. 80.—, en automne 1952, alors que le prix de revient d'Aarberg est resté à fr. 90.—.

## VI. CE QU'IL FAUT RÉALISER

1. Pour permettre l'adaptation de la production agricole aux possibilités de placement, il faut revenir aux 300.000 ha. de cultures et augmenter les possibilités de culture de betterave sucrière de 5000 ha.
2. Techniquement, la sucrerie d'Aarberg ne peut plus être agrandie ; il faut donc créer une deuxième, et éventuellement une troisième sucrerie.
3. Pour des raisons d'économie de transports, la deuxième sucrerie doit être prévue en Suisse orientale ; s'il faut en créer une troisième, il faudra tenir compte des revendications de la Suisse romande, où les cultures sont le plus développées.
4. La réalisation des points 1, 2 et 3 est conditionnée par l'adoption d'une loi fédérale sur la production et le commerce du sucre dont, à notre connaissance, il n'existe pas encore de projet officiel depuis le rejet par le peuple suisse, le 14 mars 1948, de l'arrêté fédéral réglant le régime du sucre (du 28 juin 1946).

Sans dispositions légales assurant l'écoulement de la production, à des prix qui couvrent les frais de production, il est impossible de créer de nouvelles sucreries et même de maintenir celle qui existe.

Il est temps de réaliser ce qui existe à l'état de principe dans les dispositions de caractère économique de la loi sur l'agriculture.

## VII. CONCLUSION

Le problème le plus difficile à résoudre n'est pas la création de nouvelles sucreries, quoiqu'il s'agisse pour l'ordre de grandeur envisagée d'un investissement de 20 à 25 millions de francs. Le problème de la rentabilité de la culture de la betterave sucrière et de l'exploitation de la sucrerie, une fois résolu, le reste n'est plus qu'une question de capitaux à trouver, de problèmes techniques à résoudre. Pour la culture elle-même, une enquête faite en 1950 auprès de tous les agriculteurs de la Suisse romande a montré qu'ils étaient disposés à cultiver 3708 ha. de betterave sucrière, alors qu'Aarberg contingente actuellement leurs cultures à 1586 ha.

Le premier projet de régime du sucre a échoué en votation populaire, par crainte du renchérissement du sucre, et c'est un élément du problème que l'on ne peut éviter. On peut prévoir qu'en temps normal il sera possible d'importer du sucre meilleur marché que le prix de revient du sucre indigène. En temps de paix, on oublie rapidement le problème du ravitaillement si angoissant pendant la guerre ; on oublie plus aisément encore les années pendant lesquelles le prix de vente était réduit, grâce à la production du pays dont les prix étaient fixés par le contrôle des prix en-dessous des cours mondiaux.

Il faut cependant établir un nouveau projet dont nous avons relevé la nécessité. Dans ce nouveau projet, il faudra éviter le pessimisme et les imprécisions du premier projet et trouver une solution simple s'appliquant à tous les cas.

A titre de documentation, nous reproduisons ci-dessous l'article 6 du projet du 28 juin 1946 :

Un fonds pour le sucre sera créé aux fins de couvrir les pertes d'exploitation qui pourraient résulter pour les entreprises des prix des betteraves fixés par le Conseil fédéral. La condition en est toutefois que les entreprises soient dirigées avec compétence, tant au point de vue commercial que technique. Seront versés dans ce fonds :

1. Une partie des recettes douanières provenant du sucre brut, soit la différence entre la nouvelle taxe encore à fixer et la taxe actuelle de fr. 8.— par 100 kg. de sucre brut.

2. Le produit d'une taxe spéciale de compensation, de 2 centimes au maximum par kilo de sucre de consommation. Cette taxe sera perçue à l'importation ; pour le sucre indigène, elle sera acquittée par les sucreries.

Si, exceptionnellement, ces ressources ne suffisent pas, le Conseil fédéral peut obliger les importateurs à prendre en charge la production indigène aux prix fixés par lui.

Voici dans ses grandes lignes la solution que nous proposons :

1. Le prix de vente du sucre en Suisse sera établi en calculant la moyenne du prix de revient du sucre indigène et du sucre importé plus les frais commerciaux.
2. Le prix d'achat de la betterave sucrière par les sucreries sera fixé par le Conseil fédéral sur la base du coût de production.  
Le coût de fabrication des sucreries sera contrôlé par la Confédération.
3. Lorsque les prix de vente seront inférieurs au prix de revient du sucre indigène, la différence de prix est remboursée aux sucreries par une caisse de compensation alimentée par des taxes prélevées sur les sucres importés.



Exemples chiffrés, en se basant sur la consommation d'avant-guerre, de 16.000 wagons, et sur une production indigène de 4500 wagons, soit le 28 % de la consommation :

- a) Prix de revient du sucre importé . . . Fr. 100.— les 100 kg.: 72 kg. à fr. 1.— = 72.—  
 Prix de revient du sucre fabr. en Suisse Fr. 90.— les 100 kg.: 28 kg. à fr. 0.90 = 25.20  
 Prix moyen fr. 97.20
- b) Prix de revient du sucre importé . . . Fr. 80.— les 100 kg.: 72 kg. à fr. 0.80 = 57.60  
 Prix de revient du sucre fabr. en Suisse Fr. 90.— les 100 kg.: 28 kg. à fr. 0.90 = 25.20  
 Prix moyen fr. 82.80  
 Taxe à l'importation  $\frac{28 \text{ kg.} \times (90 \text{ ct.} - 82,8 \text{ ct.})}{72} = 2,8 \text{ ct. par kg. de sucre.}$
- c) Prix de revient du sucre importé . . . Fr. 60.— les 100 kg.: 72 kg. à fr. 0.60 = 43.20  
 Prix de revient du sucre fabr. en Suisse Fr. 90.— les 100 kg.: 28 kg. à fr. 0.90 = 25.20  
 Prix moyen fr. 68.40  
 Taxe à l'importation  $\frac{28 \text{ kg.} \times (90 \text{ ct.} - 68,4 \text{ ct.})}{72} = 8,4 \text{ ct. par kg. de sucre.}$
- d) Prix de revient du sucre importé . . . Fr. 40.— les 100 kg.: 72 kg.  $\times 0.40 = 28.80$   
 Prix de revient du sucre fabr. en Suisse Fr. 90.— les 100 kg.: 28 kg.  $\times 0.90 = 25.20$   
 Prix moyen fr. 54.—  
 Taxe à l'importation  $\frac{28 \text{ kg.} \times (90 \text{ ct.} - 54 \text{ ct.})}{72} = 14 \text{ ct. par kg. de sucre.}$

Le système de la caisse de compensation a l'avantage d'être facilement compréhensible et de s'adapter à toutes les situations. Il a surtout le grand avantage, sur la prise en charge de la production indigène par les importateurs, de ne pas nécessiter de contingents d'importations avec leur fatale rigidité. La taxe de compensation peut être perçue à la frontière, en même temps que les droits de douane.