

FEUILLE FÉDÉRALE

97^e année

Berne, le 20 décembre 1945

Volume II

Paraît, en règle générale, une semaine sur deux.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

4715

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le régime du sucre.

(Du 10 décembre 1945.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message, avec projet d'arrêté, concernant le régime du sucre, considéré en liaison avec l'orientation à donner à la production agricole après la guerre.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES D'ORDRE AGRICOLE

Pour mesurer l'importance que revêt, du point de vue agricole, l'extension de la culture de la betterave sucrière et pour apprécier la nécessité d'un régime du sucre en Suisse, il est indispensable de tenir compte de la nouvelle orientation qu'on envisage de donner à la production agricole après la guerre.

La crise dont souffrit l'agriculture entre les deux guerres, surtout à partir de 1930, était due, en grande partie, à des défauts de structure dans l'économie, notamment à l'augmentation excessive de la production animale et plus spécialement laitière. Et c'est pourquoi le Conseil fédéral et le parlement entreprirent avant la guerre déjà, pour des raisons autant politiques que techniques, de modifier l'orientation de la production agricole par le développement de la culture des champs. Nous avons motivé ce changement d'une manière très détaillée dans notre message du 12 décembre 1938 sur l'extension de la culture des champs. La mesure projetée rencontra l'agrément général, puisque l'arrêté fédéral joint à notre message fut déclaré urgent à une forte majorité le 6 avril 1939. On s'était assigné comme but de mettre en culture une surface de 300 000 ha. La situation créée par la guerre dans le domaine du ravitaillement obligea d'accélérer la réalisation de ce programme. Celui-ci a même été dépassé dans l'espace de quelques années, puisque la surface ouverte par la charrue est aujourd'hui de 366 000 ha environ.

Nous jugeons utile d'illustrer par quelques chiffres (déjà publiés à une autre occasion) le développement d'extension des cultures depuis 1940:

Genre de cultures	1934	1940	1942	1943	1944	1945
	ha	ha	ha	ha	ha	ha
Blé d'automne	57 185	46 337	68 498	75 130	79 784	57 281
Blé de printemps	9 608	31 161	23 268	25 104	18 693	40 429
Seigle d'automne	14 242	8 999	12 702	14 605	12 980	11 079
Seigle de printemps	1 400	1 274	1 619	1 605	1 466	1 980
Epeautre	11 961	10 419	15 767	18 935	18 980	14 168
Méteil de céréales panifiables . .	7 036	5 900	9 859	11 396	11 190	8 722
Blé noir (sarrasin), engrain, amidonnier	71	147	52	65	21	72
<i>Total des céréales panifiables</i>	101 483	104 237	131 765	146 840	143 114	133 732
Orge d'automne	1 082	2 884	8 289	10 852	11 463	10 814
Orge d'été	3 087	8 254	13 822	15 619	17 123	20 871
Avoine	10 145	21 469	34 165	38 238	41 343	43 912
Méteil de céréales fourragères . .	—	—	1 124	914	1 067	1 455
<i>Total des céréales fourragères</i>	14 314	32 607	57 400	65 623	70 996	77 052
Maïs de semence	809	1 402	3 177	4 073	4 538	5 198
<i>Total de la surface en céréales</i>	116 606	138 246	192 342	216 536	218 648	215 982
Pommes de terre	45 819	49 535	71 159	82 857	84 075	83 714
Surface en pommes de terre des petits planteurs	—	1 834	4 587	5 180	5 203	(**)
Betteraves fourragères et demi-sucrières, choux-raves	10 122	10 869	13 071	14 581	15 543	16 430
Betteraves sucrières	1 501	3 126	3 869	4 773	5 693	5 566
Carottes en culture principale (*) {	352	894	1 454	1 522	1 567	1 592
Légumes	—	—	1 213	1 278	1 321	(**)
En plus, surface des petits planteurs	8 171	8 933	15 361	17 057	17 024	17 696
Tabac	—	2 890	4 967	5 450	5 568	(**)
Lin, chanvre	726	650	681	940	1 088	1 283
Colza }	10	15	158	279	218	261
Pavot }	8	37	550	1 639	7 070	8 510
Autres cultures	—	144	680	827	1 028	1 331
En plus, autres cultures des petits planteurs	—	48	94	110	1 840	3 382
<i>Total des terres cultivées y compris les petits planteurs</i>	183 315	217 221	309 010	352 181	365 856	(**)
Surface cultivée par les petits planteurs	—	4 724	9 591	11 060	11 462	(**)
<i>Total des terres cultivées sans les petits planteurs</i>	183 315	212 497	299 419	341 121	354 394	355 748

(*) Ne figure pas dans le total des terres cultivées, vu qu'il s'agit d'une double culture.

(**) Pas encore établi exactement.

Le 26 février 1943, nous avons chargé le département de justice et police de préparer, d'entente avec le département de l'économie publique, les mesures législatives nécessaires au maintien et au développement de la classe paysanne après la guerre. Notre message du 17 mars 1944 concernant les mesures propres à assurer l'approvisionnement du pays en produits agricoles pour le temps de guerre et l'après-guerre prévoyait également le maintien d'une surface cultivée de 300 000 ha en chiffre rond. Pour la période de transition, nous avons édicté, avec l'approbation des chambres, notre arrêté du 3 novembre 1944 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en produits agricoles pour le temps de guerre et l'après-guerre.

Dans notre message précité du 17 mars 1944, nous nous exprimions d'une façon détaillée sur la nécessité de maintenir en culture une surface suffisante. Nous motivions comme suit notre manière de voir :

Il est certain que les effets des grandes destructions de richesses et d'installations de production dans les Etats continentaux et même ailleurs, ainsi que le manque de produits et les difficultés d'approvisionnement, se feront sentir encore longtemps après la fin des opérations militaires. Nous continuerons donc d'avoir besoin d'une production agricole considérable, qui devra être judicieusement répartie. Il est dans l'intérêt du pays de maintenir intacte cette précieuse ressource.

Pour ces raisons, mais aussi pour tenir compte des expériences d'avant-guerre, nous avons prévu en principe que la surface des terres labourées ne devra pas tomber, après la guerre, au-dessous de 300 000 ha. L'argument décisif est que notre agriculture doit être mise en premier lieu au service du ravitaillement de la nation. Nous voyons là une précaution indispensable et une obligation toute naturelle. Ce nouveau but impose à la Confédération le devoir d'*envisager, pour l'après-guerre, des mesures propres à développer, sous une forme active, la production agricole.*

Le changement durable qu'on veut faire subir à la production agricole répond à diverses préoccupations. Il s'agit tout d'abord d'assurer une production minimum garantissant notre ravitaillement en toutes circonstances. Ce sera là une façon d'adapter la production indigène à la capacité d'absorption des marchés intérieur et extérieur et de rendre l'agriculture plus résistante aux crises. On entend aussi amener l'agriculteur à pourvoir plus largement au ravitaillement de son ménage et de son domaine. Une meilleure adaptation du troupeau à la production fourragère du pays devra en outre permettre d'éviter le plus possible une pléthore de produits d'origine animale et faciliter le placement de notre production industrielle par le jeu d'un système de compensation.

La nouvelle politique agraire ne doit pas seulement viser à développer l'agriculture techniquement et économiquement. Elle doit aussi tendre à faire de nos paysans — dont l'effectif, on le sait, est tombé à un peu plus d'un cinquième du chiffre de la population — une classe viable et ouverte au progrès.

L'extension de la culture de la betterave à sucre et l'institution, pour le sucre, d'un régime approprié à cette extension, représentent, sans aucun doute, un des moyens les plus efficaces d'atteindre les buts visés.

HISTOIRE DU RÉGIME DU SUCRE EN SUISSE

A. Les différentes étapes.

Les efforts tentés pour introduire en Suisse la culture de la betterave sucrière sont beaucoup plus anciens qu'on ne le croit généralement. En 1850 déjà, certains milieux étudièrent l'introduction de la fabrication du sucre de betterave. Les premiers essais véritables remontent à la période de 1880 à 1890; ils furent limités aux terrains exploités ultérieurement par le pénitencier de Witzwil, ainsi qu'à quelques régions des cantons de Zurich, Thurgovie et Fribourg. Bien que les résultats de ces essais eussent figuré à l'exposition nationale de Zurich en 1883, on ne réussit pas à éveiller l'intérêt d'autres milieux agricoles pour cette nouvelle culture. C'est ainsi qu'échouèrent les efforts tentés pour créer une sucrerie dans le district de Hochdorf.

La première sucrerie « Helvetia » ne fut créée qu'en 1891, à Monthey (Valais). Elle dut fermer ses portes après trois ans déjà. Les principales causes de cet échec résidèrent dans le volume insuffisant de la production et dans la situation géographique défavorable de l'entreprise. Cette tentative eut tout de même le mérite d'avoir éveillé en Suisse l'intérêt pour la culture de la betterave sucrière. Les milieux agricoles des régions favorables à cette culture (Vaud, Fribourg, Berne et Soleure) prêtèrent attention aux nouvelles possibilités de production.

Lorsque la correction des eaux du Jura eut permis la mise en valeur des importantes surfaces de terrains jusque-là marécageux, situés entre les lacs de Neuchâtel, Morat et Bienne, il apparut nécessaire d'intercaler la culture de la betterave sucrière dans l'assolement, cette culture étant, dans les conditions données, le moyen le plus efficace d'améliorer le sol.

En automne 1898 fut entreprise, avec la collaboration financière du canton de Berne, la construction de la sucrerie d'Aarberg, qui put commencer l'exploitation le 23 octobre 1899. L'entreprise était aux mains d'une société anonyme, dans laquelle les communes intéressées se partageaient les actions par moitié avec la fabrique allemande qui avait livré les machines.

Bien que les résultats et la marche financière fussent satisfaisants au début, de grandes difficultés se produisirent bientôt. Elles étaient dues à une connaissance insuffisante de la culture de la betterave sucrière. Aussi fallut-il compléter la production indigène par l'achat de betteraves françaises. Le dumping pratiqué par les pays producteurs d'Europe et d'outre-mer nuisit en outre à la production suisse. De surcroît, le traité de commerce conclu avec la France, qui, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, étendait ses effets aux autres pays fournisseurs, entraîna une forte réduction de la taxe d'importation sur le sucre, au grand détriment de la sucrerie d'Aarberg, dont les bases financières n'étaient d'ailleurs pas saines. L'entreprise fit faillite en 1909. Comme la banque cantonale de Berne était forte-

ment engagée dans l'affaire, elle reprit dès lors l'exploitation en main, désirant, par une réforme financière, sauver l'entreprise et éviter des pertes insupportables. Elle réussit ainsi, après quelques années d'exploitation, à amortir le capital engagé et à vendre pour un prix convenable l'entreprise assainie à une société nouvelle. La sucrerie travaillait dans des conditions à peu près satisfaisantes quand survint une catastrophe: un incendie détruisit une grande partie des installations le 12 janvier 1912.

Ce nouveau coup terrible semblait avoir détruit tous les espoirs et mis un terme à l'existence difficile de la sucrerie suisse. Les milieux de la région la plus particulièrement intéressée et la direction de l'agriculture du canton de Berne s'employèrent néanmoins à la poursuite de l'œuvre commencée. Le canton de Berne et les communes du Seeland engagèrent, avec le concours de la banque cantonale, des fonds importants pour reconstruire la sucrerie d'Aarberg et garder ainsi à l'agriculture la précieuse source de gain que représente la culture de la betterave sucrière.

En 1913 déjà, l'entreprise reconstituée organiquement et financièrement put entrer en activité sous le nom de « Sucrerie et raffinerie d'Aarberg, S. A. ». Le canton de Berne et les communes intéressées participaient seuls à l'entreprise.

L'évolution des prix pendant la première guerre mondiale favorisa grandement le développement de la sucrerie reconstruite et permit de consolider sa situation financière. La paix revenue, la concurrence étrangère reprit cependant aussitôt sous une forme très aiguë. Les pays producteurs du continent en particulier livraient à notre pays le sucre à des prix de dumping. Le sucre allemand destiné à l'exportation était vendu, certaines années, à 8 marks les 100 kilos, alors que la marchandise destinée à l'Allemagne se vendait 65 marks. Pour le sucre tchèque, la différence était encore beaucoup plus frappante, puisque la Tchécoslovaquie vendait son sucre à l'étranger au prix de 60 couronnes tchèques par quintal, tandis que le consommateur tchèque devait le payer 560 couronnes tchèques. Cette concurrence plaça de nouveau la sucrerie dans une situation fort critique. Le prix du sucre cristallisé, qui était de 39 francs par 100 kilos franco frontière en 1914, tomba à 16 fr. 50 en 1935.

B. L'aide de la Confédération.

La mise en œuvre des betteraves ne constitue, on sait, qu'une occupation saisonnière. La campagne dure deux ou trois mois, depuis le début d'octobre (époque où commence la récolte) jusqu'à fin décembre. Pour maintenir au moins partiellement l'activité pendant le reste de l'année et pour compenser le déficit, la sucrerie d'Aarberg importait habituellement du sucre brut étranger qu'elle raffinait et qu'elle écoulait sur le marché sous forme de sucre en pain, de sucre cristallisé ou de sucre en morceaux.

Comme le droit d'entrée prévu par le tarif d'usage de 1921 (n° 68a) était de 2 francs par 100 kilos pour le sucre brut et de 7 francs pour le sucre cristallisé, ce dernier formant la partie essentielle de notre importation de sucre, il en résultait que le sucre destiné au raffinage à la sucrerie d'Aarberg bénéficiait d'un tarif de faveur. Au taux de rendement de 80 pour cent environ obtenu par le raffinage, cette faveur représentait en chiffre rond 3 fr. 60 par 100 kilos. On était d'avis que cette marge entre le sucre brut et le sucre raffiné devait permettre d'assurer l'existence de l'exploitation d'Aarberg et de compenser le déficit résultant de la mise en œuvre des betteraves. Par la suite, cette opinion se révéla cependant erronée. Un arrêté du Conseil fédéral du 28 juin 1929 réduisit le droit d'entrée sur le sucre brut de 2 francs à 20 centimes par quintal. La marge de faveur était de ce fait portée à environ 5 fr. 40. Le taux réduit s'appliquait exclusivement au sucre brut importé par Aarberg et raffiné dans son usine. En 1933, la Confédération apporta une autre aide encore, de caractère transitoire, il est vrai, en accordant une prime pour la culture de la betterave sucrière. Le prix des betteraves n'en dut pas moins être réduit à 3 fr. 10 les 100 kilos jusqu'en 1935.

A titre de mesure fiscale urgente, le Conseil fédéral releva les droits de douane sur le sucre le 25 juin 1935. Le taux pour le sucre brut, jusque-là favorisé du point de vue douanier, fut porté de 20 centimes à 8 francs par quintal, celui du sucre cristallisé de 7 à 22 francs après que la Suisse se fut libérée de ses engagements envers la Tchécoslovaquie. Les nouveaux taux douaniers furent incorporés dans le deuxième programme financier (arrêté fédéral du 31 janvier 1936). La Suisse s'engagea envers la Tchécoslovaquie à réduire l'importation annuelle de sucre brut à 20 000 tonnes.

Rappelons que la question de nouvelles sucreries à construire, par exemple dans la Broye vaudoise et au Tessin, fut soulevée à peu près à ce moment. On alléguait que l'extension de la culture de la betterave sucrière était désirable, cette culture permettant un assolement approprié dans les régions à forte production de céréales. Après une ou deux années de culture de céréales, il faut — l'expérience le prouve — intercaler la culture de plantes sarclées. Ce sont avant tout les pommes de terre, puis les betteraves sucrières qui entrent en considération. La surface consacrée à la betterave sucrière étant alors relativement petite, on pensa que la solution consisterait à faire transformer par la fabrique existante le surcroît de betteraves provenant d'un développement de la culture, considéré comme désirable. On engagea la sucrerie d'Aarberg à agrandir ses installations, de façon à pouvoir travailler environ 1 million de quintaux de betteraves, au lieu des 500 000 à 600 000 quintaux comme jusqu'ici. La Confédération qui était intervenue en faveur de cet agrandissement dut prêter son appui financier.

Une convention qui fut signée par le département des finances et des douanes et que le Conseil fédéral ratifia le 12 juillet 1935, régla l'affaire.

Aux termes de cette convention la sucrerie d'Aarberg s'engageait à agrandir ses installations dans la mesure susmentionnée. Elle s'obligeait aussi à payer aux planteurs de betteraves un prix minimum de 3 fr. 10 par 100 kilos, marchandise rendue gare de chargement. Pour tout relèvement de prix devenu nécessaire, l'agrément du Conseil fédéral était réservé.

Le coût de l'agrandissement de la sucrerie d'Aarberg fut évalué à 3 millions, au maximum à 3,5 millions de francs. D'après la convention, cette somme devait être amortie à l'aide des bénéfices obtenus et, si cela était nécessaire, à l'aide de la somme économisée grâce à la réduction de 5 francs par quintal appliquée au droit de douane frappant le sucre brut. Conformément à cette clause, un montant de 5 francs par 100 kilos de sucre brut était provisoirement déposé à la banque cantonale de Berne. L'entreprise n'était autorisée à verser aucun dividende jusqu'à complet amortissement des frais d'agrandissement. L'examen de la comptabilité par le contrôle fédéral des finances était réservé. Il était en outre prévu qu'après amortissement complet des nouveaux frais de construction et d'installation, *le taux du droit de douane pour le sucre brut serait révisé, compte tenu des obligations de la sucrerie envers les planteurs de betteraves.*

Une fois achevés les travaux d'agrandissement donnant droit à la subvention fédérale, on constata que les sommes nécessaires pouvaient être fournies par les bénéfices d'exploitation de la sucrerie. Ce résultat était dû non seulement à la protection douanière, c'est-à-dire à la marge entre le prix du sucre brut et celui du sucre cristallisé, mais encore aux effets de la dévaluation du franc, qui avait eu pour résultat d'augmenter — malgré la réduction du droit de douane — le prix du sucre importé. De plus, Aarberg n'avait pas dû transformer toute la quantité de betteraves indigènes prévue par la convention, de sorte que les pertes furent inférieures aux prévisions. Un accord additionnel fut en outre conclu en 1936 avec la Tchécoslovaquie, aux termes duquel le contingent de sucre brut importé était augmenté de 20 000 à 30 000 tonnes en faveur d'Aarberg. Cela posait la question de savoir s'il ne convenait pas de relever le droit de douane sur le sucre brut et de réduire ainsi la marge dont bénéficiait notre sucrerie. Le problème fut étudié avec soin par le département des finances et des douanes (direction générale des douanes et contrôle des finances) et par le département de l'économie publique (division du commerce et division de l'agriculture). On constata qu'une modification du taux serait prématurée. Conformément à la proposition du département des finances et des douanes, le Conseil fédéral approuva le 24 décembre 1937 le maintien des conditions existantes.

Le Conseil fédéral prit une décision semblable le 30 décembre 1938. Tenant compte de la nécessité de modifier, pour des raisons d'économie de guerre et autres, l'orientation de la culture des champs, il renonça en outre à relever le taux douanier du sucre brut de 8 francs par 100 kilos

figurant au numéro 68a du tarif. En maintenant une marge de 14 francs entre le droit sur le sucre brut et le droit sur le sucre cristallisé, on voulait que le bénéfice obtenu par le raffinage permit à la sucrerie d'Aarberg non seulement de compenser les pertes résultant de la mise en œuvre des betteraves, mais aussi de couvrir les frais d'agrandissement que la Confédération l'avait engagée à faire dans l'intérêt d'une extension de la culture betteravière. Afin de sauvegarder en même temps les intérêts du fisc, on obligea la sucrerie à verser après coup à la caisse fédérale, en percevant des droits de douane arriérés sur le sucre brut, selon le numéro 68a du tarif, le reliquat du bénéfice d'exploitation, déduction faite des frais de fabrication et des autres dépenses dûment établies (service des intérêts du capital-actions, amortissements, versements au fonds de prévoyance). L'agrément du Conseil fédéral fut réservé pour le relèvement du prix des betteraves, alors fixé à 3 fr. 30 par 100 kilos. La comptabilité de l'entreprise fut soumise à l'examen du contrôle fédéral des finances. Cette réglementation était valable pour les trois exercices de 1938 à 1941.

Ce régime permit à la sucrerie d'Aarberg de s'organiser pour travailler jusqu'à 16 000, voire 20 000 wagons, au lieu de 10 000 wagons seulement, tout en garantissant chaque printemps aux producteurs un prix adapté aux frais de production. Il fut pour l'extension de la culture betteravière le stimulant dont elle avait besoin.

Vu les exigences impérieuses de l'économie de guerre, la sucrerie d'Aarberg demanda, en 1941, que la convention conclue avec le Conseil fédéral fut prorogée pour trois nouvelles années, sous réserve d'adaptation des points de détail à l'évolution des conditions. Considérant qu'une modification du taux douanier n'entraîne pas en question pendant la guerre et que les expériences faites jusqu'alors étaient satisfaisantes, le département des finances et des douanes, après avoir consulté le département de l'économie publique, se prononça pour la conclusion d'une nouvelle convention.

Se fondant sur cet avis et sur l'article premier de son arrêté du 29 novembre 1938 modifiant le tarif d'usage, le Conseil fédéral décida le 7 mars 1941 ce qui suit :

La convention conclue le 30 décembre 1938 avec la sucrerie et raffinerie d'Aarberg et dont la validité expire le 30 juin 1941 sera remplacée par les dispositions suivantes :

1. La sucrerie est tenue de prendre en charge la récolte indigène de betteraves sucrières jusqu'à concurrence de 160 000 tonnes par année. Elle fixera, d'entente avec les autorités fédérales, le prix par quintal livré gare de chargement.
2. Un contingent d'importation d'au moins 36 000 tonnes de sucre brut par an est accordé à la sucrerie pour le raffinage.
3. Le droit de douane sur le sucre brut prévu au numéro 68a du tarif est maintenu au taux de 8 francs par 100 kilos brut.

4. La sucrerie est tenue, en contre-partie, de verser à la caisse fédérale le bénéfice d'exploitation, en tant qu'il excède les dépenses visées sous chiffre 5 ci-après. Ces versements seront faits en paiement des droits de douane arriérés sur le sucre brut selon le numéro 68 a du tarif.
5. Sont considérés comme dépenses pouvant être déduites du bénéfice brut d'exploitation:
 - a. Le service des intérêts, au maximum 5 pour cent du capital-actions (actuellement de 850 000 francs);
 - b. La cote ordinaire d'amortissement de 3 pour cent de la valeur des biens immobiliers et de 10 pour cent du capital-machines en tant que ces machines ne sont pas amorties; en outre et d'entente avec les autorités fédérales, les frais de construction et de nouvelles installations nécessaires pour assurer l'exploitation;
 - c. Une somme appropriée, à verser aux œuvres de prévoyance du personnel de l'entreprise, d'entente également avec les autorités fédérales.
6. Le droit de douane de 8 francs par 100 kilos de sucre brut importé reste pleinement acquis au fisc, même si le bénéfice brut de la sucrerie n'atteint pas le montant des dépenses prévues au chiffre 5 ou s'il n'y a aucun bénéfice.
7. La comptabilité de la sucrerie est soumise à l'examen du contrôle fédéral des finances.
8. La présente réglementation est valable pour les trois exercices de 1941/42, 1942/43 et 1943/44.

Le département des finances et des douanes est chargé de son exécution.

La convention avec la sucrerie d'Aarberg, approuvée par le Conseil fédéral le 7 mars 1941, fut conclue pour trois ans. Elle est arrivée à échéance en fin 1944. La nécessité d'une industrie sucrière indigène exige qu'elle soit renouvelée sous une forme répondant à l'intérêt général.

LES BESOINS POUR L'AVENIR

Le régime du sucre, nous l'avons dit, ne doit pas être réglé uniquement en considération des besoins agricoles; il doit aussi tenir compte de l'intérêt général. Il faut à la fois assurer un approvisionnement minimum par la production suisse et avoir égard aux besoins du fisc. Le problème doit aussi être soigneusement examiné du point de vue de l'économie publique et de la politique commerciale. Nous allons étudier successivement ces différents aspects du problème.

A. L'importance de l'industrie sucrière pour le ravitaillement et la politique agraire d'après-guerre.

1. Comme le montre le tableau de la page 490 concernant l'extension de la culture des champs sous le régime de l'économie de guerre, la culture de la betterave à sucre a passé de 1500 ha avant la guerre à 5693 ha en 1944. La dernière récolte a été de 18 750 wagons. Si les conditions atmosphériques de l'automne 1944 avaient été plus favorables, elle aurait atteint environ 20 000 wagons. Comme on sait, la période de pluies persistantes

d'octobre et novembre 1944 a provoqué de vastes inondations, précisément dans les principales régions de culture du Seeland bernois, du Grand-Marais et de la Broye, causant un préjudice extraordinaire à la récolte, tant du point de vue qualitatif que quantitatif.

La dernière récolte a fourni environ 2250 wagons de sucre raffiné. Cela représente, sous le régime de l'économie de guerre, 28 pour cent de la consommation de 1945. Celle-ci est de 8000 wagons, alors que nos besoins en temps de paix se chiffraient par 16 000 wagons. Malgré des réserves suffisantes et de grands efforts pour maintenir notre importation, notre ravitaillement en sucre était devenu des plus précaires. Sans le sucre indigène, la situation eût été pire. Il convient de noter que les négociations économiques avec la délégation alliée n'ont valu à la Suisse, pour l'année en cours, qu'un contingent de « navicerts » de 4000 wagons, au lieu des 8000 qui étaient demandés et qui eussent été nécessaires pour couvrir nos besoins les plus pressants. Cette sévère restriction de nos importations montre à l'évidence que l'approvisionnement mondial en sucre continue à être précaire, ce qui nous oblige pour longtemps encore à prendre des dispositions appropriées.

Malgré la pénurie de charbon, l'office de guerre pour l'alimentation, d'entente avec le département de l'économie publique, a fait son possible pour que la surface cultivée en 1944 soit maintenue dans la 7^e étape d'extension des cultures (1945). Effectivement, la surface cultivée atteignit 5566 ha. Les conditions susmentionnées commandaient d'agir ainsi.

2. Rappelons-nous également que le plan d'extension des cultures prévoyait, pour le cas d'une suspension totale de nos importations, une surface de 18 000 ha cultivée en betteraves sucrières, ce qui, calculé avec prudence, représente en chiffre rond 7800 wagons de sucre raffiné. La culture d'une telle surface pendant la guerre se heurtait à des difficultés du point de vue de la production et de l'économie rurale. Cependant, la condition principale n'était pas remplie: les possibilités techniques de l'usine pour la mise en œuvre. La capacité de production de la sucrerie d'Aarberg, après toutes les améliorations apportées ces dernières années, n'excède pas 20 000 wagons. Ainsi, la capacité d'absorption de l'usine est donc atteinte. Il en résulte tout naturellement que la construction d'une seconde sucrerie est nécessaire.

3. La surface réservée à la betterave sucrière doit être à peu près doublée dans le plan des cultures de l'après-guerre. Il s'agit en effet de créer les conditions qui nous permettront, quoi qu'il arrive, de mieux assurer notre ravitaillement. Comme on doit compter avec l'éventualité de nombreux troubles ou difficultés d'ordre international, la prévoyance nous dicte de maintenir notre culture des champs à un degré de développement aussi élevé que possible.

A part les nécessités d'ordre agronomique, des considérations de nature économique nous interdisent de différer la construction d'une nouvelle sucrerie jusqu'au moment où nous y serons absolument contraints. Il faudra en effet profiter de l'après-guerre pour familiariser un plus grand nombre d'agriculteurs avec cette culture spéciale. La culture de la betterave sucrière conduit automatiquement à la culture profonde, qui a de bons effets sur les autres plantes cultivées. Les expériences faites n'ont-elles pas montré que l'introduction de la culture de la betterave sucrière augmentait par la suite le rendement des céréales? On a prétendu, avec raison, que *la culture de la betterave à sucre était le fondement de la culture intensive*. Elle procure en outre aux petites et moyennes exploitations l'avantage d'une meilleure et plus régulière utilisation de la main-d'œuvre.

Il convient encore d'examiner quelle est la répartition la plus rationnelle de la surface prévue entre les différentes cultures. Du point de vue agronomique comme du point de vue de l'économie rurale, la répartition suivante semble la plus favorable:

Céréales	62 à 64%	ou environ	188 000 à 192 000	ha
Plantes sarclées, y compris le maïs, le tabac, les plantes oléagineuses et les plantes textiles . .	32 à 33%	» »	96 000 à 100 000	»
Légumes	4%	» »	12 000	»
<i>Terrain en cultures, total, environ</i>				<u>300 000</u> ha

Cette répartition tient compte en particulier d'une *intensité d'exploitation rationnellement comprise*. Elle attribue environ un tiers de la surface aux plantes sarclées, extrêmement exigeantes quant à la main-d'œuvre, et crée ainsi les conditions d'un assolement moderne.

Si l'on veut empêcher la propagation des maladies des céréales et les autres désavantages d'un assolement trop limité aux céréales, et si l'on veut aussi tenir compte des conditions climatiques défavorables, il est indispensable d'intercaler — selon la proportion prévue — des plantes sarclées dans la rotation des cultures. Les céréales, y compris le maïs, occupaient 35 pour cent de la surface cultivée en 1944/45. Le plan des cultures envisagé pour l'après-guerre prévoit de donner aux céréales une importance encore plus grande que jusqu'ici; on atteindra toutefois ainsi la limite autorisée par la technique. Nous devons tenir compte aussi du fait qu'il faudra, dans les régions élevées et dans les zones en bordure de la région des cultures proprement dite, réserver aux plantes sarclées une part plus grande du terrain cultivé, la culture des céréales y étant naturellement limitée par les conditions climatiques.

Pour la répartition, entre les différentes cultures, des 96 à 100 000 ha réservés aux plantes sarclées, les spécialistes proposent les chiffres suivants :

60 à 65 000	ha	de pommes de terre,
12 500	» »	betteraves fourragères,
10 à 13 000	» »	betteraves sucrières (*),
5 000	» »	maïs pour le grain et de maïs pour l'ensilage,
3 000	» »	plantes oléagineuses,
1 500	» »	tabac et de plantes textiles,
1 000	» »	carottes comme culture principale.

Pour des raisons pratiques, on devra pouvoir apporter de légères modifications à cette répartition. Constatons toutefois que le placement d'une récolte de 65 000, voire 70 000 ha de pommes de terre de table dépasse les possibilités de notre consommation. Force sera de trouver d'autres formes d'utilisation. Abstraction faite des primeurs de l'étranger, nous pouvions, avant la guerre, couvrir à peu près tous nos besoins avec une surface ne dépassant guère 45 000 ha. Même si la surface, cultivée aujourd'hui pour les besoins de l'économie de guerre en pommes de terre, est fortement réduite jusqu'à la surface proposée, il n'en restera pas moins nécessaire de destiner le produit de 15 à 20 000 ha à l'affouragement du bétail. Il faudra donc affecter les excédents à l'affouragement des porcs et du bétail, en lieu et place des fourrages concentrés, comme l'expliquait déjà le message du 12 décembre 1938 sur l'extension de la culture des champs. D'autre part, l'utilisation de la récolte produite par 60 000 ha de pommes de terre rencontrera déjà de telles difficultés qu'on peut considérer avec certitude comme un maximum la culture de 65 000 ha, si l'on tient compte des possibilités d'un écoulement rationnel. Noublions pas non plus qu'après la guerre la Suisse devra laisser entrer de nouveau des pommes de terre hâtives, l'importation de ce produit jouant un grand rôle dans notre politique commerciale. La culture des pommes de terre spécifiquement fourragères produit en moyenne 4500 à 5000 unités valeur-amidon par ha, tandis que celle des betteraves sucrières n'en fournit qu'environ 1700, sous forme de feuilles et de cossettes. Ainsi, si l'on maintenait la surface de 5600 ha cultivée actuellement en betteraves sucrières pour étendre encore celle des pommes de terre fourragères, cela équivaldrait à augmenter les fourrages de 18 à 21 millions d'unités valeur-amidon, représentant les besoins hivernaux de 15 à 17 000 vaches ou de 70 à 80 000 porcs. A cela s'ajoute le fait que les frais de production par unité alimentaire seraient notablement plus élevés que pour les déchets de la betterave à sucre. Des répercussions désavantageuses se feraient sentir non seulement sur la production animale, mais encore sur les prix du lait et de la viande. D'autre part, si la régie des alcools devait tirer un autre parti de la récolte de 6 à

(*) Pour la fabrication du sucre, 10 000 ha seulement entrent en considération; la récolte de toute surface complémentaire devrait être utilisée à d'autres fins (fourrages, etc.).

7000 ha, par exemple en la destinant à des buts techniques, il en résulterait des frais supplémentaires de 3 à 4 millions de francs par an.

Les conditions seraient encore pires, si, renonçant à étendre la culture de la betterave à sucre, on ne maintenait 300 000 ha sous la charrue, comme c'est prévu. Dans ce cas, on ne pourrait éviter, pour des raisons d'exploitation, de maintenir en culture 275 000 à 280 000 ha et de transformer 20 000 à 25 000 ha en prairies. Comme 0,70 ha suffit à fournir assez de fourrages pour une pièce de bétail, il en résulterait un accroissement du troupeau de vaches d'environ 30 000 pièces ou plus probablement de quelque 35 000 pièces, sans compter les conséquences très désavantageuses qu'un tel état de choses exercerait sur l'approvisionnement du pays en céréales de toutes sortes.

Pour les raisons qui viennent d'être énoncées, il est indispensable de réserver à la culture de la betterave sucrière une surface d'au moins 10 000 ha, si l'on veut réaliser, quant à la superficie, le plan des cultures prévu pour l'après-guerre, arriver réellement à une intensité d'exploitation qui soit rationnelle et assurer notre ravitaillement en toutes circonstances. Lorsqu'on aura donné une structure nouvelle à notre agriculture un *contrôle sévère des importations de matières fourragères* sera d'une *impérieuse nécessité*.

4. Comme produit secondaire issu de la fabrication du sucre, il convient de citer la mélasse, qu'on peut utiliser à des fins diverses. A Aarberg, une partie est transformée en alcool à brûler. Au cas où cette utilisation ne serait pas souhaitable dans le cadre du programme élargi, on pourrait facilement tirer parti du produit comme fourrage pour les chevaux ou, en plus grande quantité encore, comme adjuvant de conservation dans l'ensilage des fourrages verts.

B. La culture de la betterave sucrière considérée du point de vue de la politique démographique et de la main-d'œuvre.

Nous avons déjà exposé que la culture de la betterave sucrière est celle qui exige le plus de main-d'œuvre. La culture d'un hectare, y compris l'utilisation des feuilles, des collets et des cossettes, demande, selon les expériences faites, 120 à 130 journées de travail, alors que la culture des céréales n'en exige que 40.

Même la production animale, avec 60 à 65 journées de travail, est, vue sous cet angle, plus exigeante que celle des céréales. On peut donc constater qu'un développement trop poussé de la culture des céréales risquerait fort de diminuer les possibilités de travail à la campagne.

L'extension de la culture des plantes sarclées, de la betterave sucrière en particulier, est un des moyens les plus efficaces pour enrayer le mouvement régressif de la population campagnarde. Or le problème démo-

graphique revêt aujourd'hui surtout une importance capitale dont nous devons tenir compte. Si notre population s'est accrue de 80 pour cent depuis 1850, cette augmentation n'a cependant pas été uniforme. C'est ainsi qu'on remarque nettement l'influence de la crise agricole de 1910 à 1920 et les effets de la première guerre mondiale. Ce sont avant tout les agglomérations citadines qui ont profité de cette augmentation, tandis que la population campagnarde a diminué, tant en pour-cent qu'en chiffre absolu. C'est ce qu'on a appelé « l'exode des campagnes ».

Les différents recensements révèlent cependant une tendance très caractéristique. *Le nombre des habitants a augmenté depuis 1888 dans les communes pratiquant la culture intensive de la betterave sucrière.* Ce fait est d'autant plus remarquable que la population a subi une diminution relative dans les communes où la population rurale est fortement représentée, mais où l'on ne cultive pas la betterave à sucre.

L'extension des cultures pendant la guerre a considérablement augmenté les possibilités de travail dans l'agriculture suisse. La moyenne arithmétique des jours de travail dans les exploitations contrôlées par le secrétariat suisse des paysans a été de 80 jours dans la période de 1931/34 et de 95 en 1943; la moyenne pondérée a été de 69 jours pour 1931/34 et de 81 jours pour 1943. Cet accroissement, reporté sur l'ensemble de l'agriculture suisse, représente une augmentation du degré d'occupation équivalent à 40 000 personnes occupées toute l'année. Dans la production agricole, c'est avant tout la culture des plantes sarclées qui exige une main-d'œuvre plus nombreuse. Elle lie les gens à la terre. Les données ci-après se rapportent à un domaine de la zone des cultures où se pratique une exploitation intensive et où a été tenu un contrôle détaillé du degré d'occupation. Elles montrent l'influence de la culture des plantes sarclées sur l'occupation de la main-d'œuvre. Voici les conditions de ce domaine:

Année	Superficie sans forêts ha	Terrain cultivé en plantes sarclées proprement dites(*) ha	Main-d'œuvre exprimée en jours de travail	
			Total ha	
1931. . . .	29,90	3,40	0,90	1585
1934. . . .	29,90	8,80	2,10	1795
1936. . . .	29,90	9,65	5,05	2245
1944. . . .	31,83	23,98	12,50	2998

(*) Pommes de terre, betteraves fourragères, betteraves sucrières, carottes et choux-raves, comme culture principale.

On pourrait multiplier à volonté de tels exemples.

OBSERVATIONS D'ORDRE ÉCONOMIQUE, FISCAL ET COMMERCIAL

Nous tenons à examiner ici diverses objections que le public ou les milieux économiques ont faites à l'égard des initiatives prises pour développer et consolider notre industrie sucrière. L'une des objections principales est que l'agriculture n'a que faire de cet accroissement de la production, lequel, prétend-on encore, ne serait pas supportable au double point de vue de la consommation et de l'exportation et causerait un grave préjudice aux recettes de la Confédération. Il y a lieu de faire remarquer ce qui suit :

1. On allègue souvent que les paysans de la plaine qui jouissent quoi qu'il en soit d'un revenu plus élevé, bénéficient seuls du développement de la betterave à sucre et que le programme de culture d'après-guerre profitera ainsi de nouveau à ceux qui ont le moins besoin d'aide. Cette assertion ne nous paraît pas fondée. Nous avons déjà montré que la culture des betteraves à sucre est la condition d'une culture intensive des champs et d'une intensité d'exploitation dans une agriculture progressiste. Si les entreprises agricoles de la plaine deviennent plus résistantes aux crises, elles seront encouragées à compléter leurs troupeaux par des bêtes provenant des régions d'élevage de la montagne. On doit donner à notre agriculture et à notre économie alpestre, si variées, la possibilité d'exploiter avant tout les branches les mieux adaptées aux variations des conditions naturelles et de veiller ainsi à ce que l'élevage reste, en plaine, limité à des saines proportions. C'est de cette manière qu'on assurera au mieux l'écoulement du bétail des régions de montagne, écoulement qui est une nécessité pour elles. L'expérience n'a cessé de montrer que la prospérité de l'agriculture en plaine est le meilleur stimulant pour la vente du bétail de montagne à des prix rémunérateurs, couvrant les frais d'élevage. En particulier, les régions de culture des plantes sarclées et des cultures maraîchères sont parmi celles qui achètent le plus grand nombre de pièces de bétail des montagnes. Le paysan de la montagne, qui, pour les raisons qu'on sait, ne peut cultiver la betterave à sucre, profite ainsi des avantages d'une culture intensive de cette plante.

2. Dans le même ordre d'idées, on peut observer que l'agriculture de la plaine bénéficie déjà d'une situation favorable et l'on en déduit qu'une amélioration n'est nullement nécessaire. Aucun homme raisonnable ne contestera que la situation s'est sensiblement améliorée pour l'agriculteur, quand bien même il doit travailler davantage et supporter des frais de production plus élevés. Il faut cependant se garder de surestimer la situation actuelle des agriculteurs de la plaine. D'après les constatations du secrétariat suisse des paysans, le rendement des exploitations contrôlées, en 1943, a atteint 5,73 pour cent en moyenne arithmétique et 6,29 pour cent.

en moyenne pondérée, le coût de la main-d'œuvre étant calculé à 8 fr. 30 par journée de travail. Si l'on évalue à $3\frac{3}{4}$ pour cent l'intérêt du capital, le revenu de l'agriculture assure un gain de 10 fr. 36 par journée de travail pour un homme. On constate d'ailleurs un mouvement rétrograde des conditions de rendement, du fait que le rendement net des exploitations tenant une comptabilité est tombé à 5,37 pour cent. Ainsi le salaire moyen n'atteint pas celui d'un ouvrier qualifié de l'industrie. Il faut toutefois reconnaître que les salaires agricoles varient souvent dans un sens ou dans l'autre et que si, dans de nombreux cas, ils sont supérieurs à la moyenne calculée par le secrétariat suisse des paysans, ils sont parfois aussi inférieurs. La différence de revenus entre l'industrie et l'agriculture constitue cependant, à n'en pas douter, une des causes de cette désertion des campagnes qui dure encore aujourd'hui.

3. On a exprimé la crainte que le développement de l'industrie sucrière charge le budget du consommateur.

Il convient de remarquer que de tous les pays du continent, la Suisse est celui où le prix du sucre a toujours été le plus bas. L'augmentation du droit de douane de 7 à 22 francs par quintal n'a pas changé cette situation et n'a pas fait diminuer la consommation. Celle-ci a, au contraire, augmenté d'année en année, à telle enseigne que les physiologues et les médecins parlaient d'une véritable consommation de luxe. Les chiffres suivants illustrent ce que nous venons de dire :

En 1911, pour une population de 3 753 239 habitants, l'importation de sucre atteignait 8960 wagons ; elle s'éleva jusqu'à 16 140 wagons en 1938 pour une population de 4 187 200 habitants. Pour une augmentation de la population de 13,5 pour cent, on enregistre dans le même temps un accroissement de 80 pour cent de la consommation du sucre.

Cela signifie que l'importation du sucre ne représente pour le consommateur qu'un léger supplément de charge, destiné à permettre l'extension de la culture de la betterave sucrière, ceci au cas, peu probable, où ce supplément ne serait pas mis intégralement à la charge des Etats fournisseurs pratiquant le dumping. La taxe prévue ne provoquera donc aucune hausse sensible du coût de la vie. Il y aura tout au plus un renchérissement minime.

4. Nous sommes persuadés également que l'augmentation de la production du sucre indigène et la diminution de l'importation qu'elle entraînera n'occasionneront pas un recul de notre exportation industrielle, vu que l'exécution du plan de culture d'après-guerre impliquera une réduction de l'effectif de notre bétail. Nous désirons en effet que la production du bétail indigène qui, vers 1930, avait été artificiellement développée par les importations considérables de fourrages étrangers, soit désormais adaptée davantage à notre production fourragère. C'est pourquoi *l'importation des denrées fourragères doit être contrôlée de manière suivie et soumise*

à des prescriptions particulières. Selon les calculs des spécialistes, la Suisse devrait importer un peu davantage de gros bétail de boucherie et de porcs pour satisfaire ses besoins. Il convient de mettre en balance le développement des exportations auquel nous pouvons ainsi nous attendre avec la diminution des exportations industrielles résultant de l'extension de la production sucrière indigène. Rappelons-nous cependant que la viande a toujours eu et gardera une valeur de compensation plus grande que les produits agricoles.

5. Un recul des importations de sucre d'environ 1500 wagons entraînerait une diminution des recettes douanières de 3,3 millions de francs, diminution qui serait partiellement compensée par l'importation d'animaux de boucherie, ce qui revient à dire par l'augmentation du produit des taxes douanières grevant l'importation du bétail de boucherie et de la viande. Si l'on ne pouvait épargner, malgré tout, une plus grande perte, cette perte nous paraît néanmoins supportable, vu l'importance que revêt la culture de la betterave sucrière pour le maintien de 300 000 ha sous la charrue et la nécessité de produire dans le pays une quantité minimum de sucre.

6. Signalons encore que, d'après les informations les plus récentes, l'Angleterre s'est rendue indépendante durant la guerre en ce qui concerne son approvisionnement en sucre. La production indigène suffit aux besoins de l'île. Ce fait mérite d'être relevé, car l'Angleterre, qui est comme la Suisse un pays industriel, envisage néanmoins de renoncer à l'importation du sucre, vu que selon les plans d'après-guerre, la production sucrière britannique doit se maintenir au niveau qu'elle a atteint.

7. Comme le montrent les chiffres ci-après, les prix du sucre indigène furent dès le début de la guerre notablement inférieurs aux prix d'achat du sucre importé:

Campagne	Prix du sucre indigène	Prix du sucre importé	Différence
	par q fr.	par q fr.	
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

Le commerce n'ayant plus voulu supporter les risques de l'importation du sucre, l'office fédéral de guerre pour l'alimentation fut obligé de centraliser cette importation dès décembre 1941.

La modicité relative du sucre livré par Aarberg a représenté un avantage considérable tant pour la Confédération que pour l'économie publique.

L'économie se chiffre par 25 millions de francs au moins, comme l'a établi de façon sûre l'office fédéral de guerre pour l'alimentation. Le montant provenant de la différence de 14 francs entre le droit d'entrée sur le sucre brut et celui sur le sucre cristallisé est déduit de ce chiffre.

Il ressort de ce qui précède que les mesures prises pour protéger et développer la culture indigène de la betterave à sucre n'ont pas seulement occasionné à la Confédération des dépenses et des pertes, mais lui ont aussi procuré d'appréciables avantages tant au point de vue financier que du ravitaillement. Il faut y voir à la fois une indication pour l'avenir et une raison de plus pour créer sans délai un nouveau régime suisse du sucre.

* * *

Les réflexions et calculs qui précèdent montrent que la réglementation projetée, considérée sous l'angle économique, nous en sommes sûrs, se défend fort bien et n'entraîne pas des charges excessives.

LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES POUR LA CONSOLIDATION DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE SUISSE

C'est en 1938 que fut prise en Suisse orientale l'initiative pour la création d'une nouvelle sucrerie. Le Conseil fédéral était toutefois d'avis qu'on ne pourrait songer à une telle entreprise que lorsqu'on aurait épuisé la capacité d'absorption de la sucrerie d'Aarberg. Cette condition, qui est remplie aujourd'hui, ne l'était pas encore à cette époque.

La discussion fut rouverte en 1940 lorsqu'on entreprit l'œuvre d'extension des cultures imposée par l'économie de guerre. On se rendait compte qu'alors, c'est-à-dire pour les conditions de l'économie de guerre, les installations d'Aarberg étaient loin de suffire pour la mise en œuvre d'une récolte probable de 18 000 ha. Il s'agissait de prendre assez tôt les mesures qui devaient permettre d'absorber cet accroissement de récolte. Aussi les producteurs considérèrent-ils comme nécessaire la construction d'une nouvelle sucrerie dans la Suisse orientale. Sur la base des expériences faites à l'étranger, on fit remarquer que pour assurer une exploitation rationnelle, mettre en œuvre les livraisons dans de bonnes conditions, réduire convenablement les trajets empruntés par les transports et utiliser au mieux le matériel roulant, il fallait des entreprises qui ne fussent pas trop développées. Une décentralisation était par conséquent recommandée.

L'union des planteurs de betteraves de la Suisse orientale commença l'étude de la construction d'une nouvelle sucrerie et demanda au Conseil fédéral un subside pour les travaux préparatoires. Pour des raisons de principe, il ne put cependant pas être donné suite à cette requête.

Désirant provoquer une discussion sur le fond de la question, M. Eugster déposa au Conseil national, le 5 décembre 1941, le postulat suivant :

L'extension des cultures est indispensable à l'alimentation de la population suisse. Calculée d'après la superficie, la culture de la betterave accuse le rendement le plus élevé pour l'alimentation humaine; ses sous-produits assurent en même temps l'affouragement du bétail. Il est donc aujourd'hui de toute importance que cette culture s'étende aussi à la Suisse orientale. L'installation d'une raffinerie en Suisse orientale constitue la condition indispensable à cet effet.

Si l'agriculture réclame avec raison le maintien de l'extension des cultures dans l'après-guerre, l'installation d'une raffinerie en Suisse orientale constituerait une première réalisation dans ce sens.

A l'heure actuelle, des raisons de politique douanière ne sauraient s'opposer à l'extension de la culture de la betterave, pas plus que dans l'après-guerre, la production de la betterave en Suisse ne se proposant de couvrir que 25 pour cent de nos besoins.

En conséquence, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de seconder financièrement les efforts déployés par l'union de la Suisse orientale pour la culture de la betterave en vue de la construction d'une raffinerie.

Le postulat fut développé durant la session de mars 1942; le Conseil national l'accepta le 3 juin 1942 à une grande majorité.

Le problème fut l'objet d'une nouvelle discussion parlementaire en 1942, M. Billieux ayant déposé le 12 juin 1942 le postulat suivant :

L'acceptation par le Conseil national du postulat Eugster du 5 décembre 1941 peut avoir pour conséquence d'accélérer la réalisation du projet de construction d'une raffinerie de sucre en Suisse orientale et d'une autre en Suisse romande.

Or, l'industrie du sucre ne peut exister ni se développer dans notre pays que si elle est protégée par des dispositions douanières et celles-ci peuvent mettre en danger ou gêner considérablement les possibilités d'exportation de notre industrie.

Le Conseil fédéral est invité à examiner cette situation et à présenter un rapport sur les mesures qu'il entend prendre pour obvier à ce danger.

Le postulat fut adopté par le Conseil national; le Conseil fédéral l'avait accepté en précisant que la protection que l'on réclame avec raison pour l'industrie sucrière au titre de mesure en faveur de l'agriculture dans l'après-guerre devrait aussi tenir compte des intérêts de l'industrie d'exportation.

Le parlement marqua ainsi qu'il était en principe favorable aux mesures à prendre pour encourager et consolider l'industrie sucrière suisse.

* * *

Pour maintenir en cultures une surface de 300 000 ha, il est indispensable aussi de permettre à l'agriculture de pratiquer un assolement approprié. Ce principe étant admis, il s'agit moins d'examiner si l'on doit rendre cette extension possible que d'étudier s'il faut agrandir à nouveau les installations d'Aarberg ou, au contraire, décentraliser et construire d'autres sucreries.

Un nouvel agrandissement d'Aarberg susciterait de sérieuses difficultés. Les installations sont déjà utilisées au maximum. Il ne serait pas rationnel de chercher à augmenter la capacité d'absorption en recourant à la transformation partielle de l'un ou l'autre service ; il faudrait, en fait, construire une nouvelle usine à côté de celle qui existe déjà. Or la capacité du chemin de fer pour l'amenée des betteraves et le transport des drèches est, elle aussi, limitée. Un nouvel agrandissement de la sucrerie d'Aarberg exigerait une extension correspondante des installations de chemin de fer. Il y aurait également de grosses difficultés à évacuer les grandes quantités d'eaux résiduaires. Augmenter la capacité technique d'Aarberg de façon à pouvoir mettre en œuvre la récolte de 4000 à 4500 ha supplémentaires ne coûterait pas beaucoup moins que construire ailleurs une nouvelle sucrerie. Les frais de transport seraient augmentés du fait de l'éloignement, en même temps que la valeur des sous-produits (drèches) serait diminuée à cause de la durée limitée de leur conservation.

La capacité de la sucrerie d'Aarberg représente aujourd'hui un optimum quant à l'exploitation. On pourrait, certes, l'augmenter encore quelque peu. L'année dernière 18 750 wagons de 10 tonnes de betteraves ont été mis en œuvre, mais les installations ne permettent pas d'absorber et d'usiner plus de 20 000 wagons.

Rappelons à ce propos la nouvelle convention en voie de conclusion avec Aarberg. On a terminé les pourparlers d'ordre interne concernant les clauses de la convention et la disposition prévoyant le relèvement du droit de douane sur le sucre brut et le remboursement auquel la sucrerie a droit selon son résultat financier. Les modifications à apporter à l'ancienne convention répondent aux considérations suivantes :

En temps de paix, la fabrication du sucre au moyen des betteraves indigènes n'a jamais été rentable chez nous. Jusqu'au moment de la crise sur le marché du sucre, la sucrerie d'Aarberg, nous l'avons dit, compensait ses pertes en raffinant le sucre brut importé. Plus tard, de 1929 à 1944, la Confédération soutint indirectement l'entreprise en différenciant fortement le droit d'entrée sur le sucre brut par rapport au sucre raffiné. Les fonds ainsi constitués au détriment des recettes de l'État ont été placés en bonne partie dans de nouvelles installations. On devrait s'abstenir désormais de soutenir l'entreprise de cette façon. En principe, l'État ne doit pas allouer des subventions en renonçant à certaines recettes. Il faut que les subventions, si elles sont nécessaires, soient fixées légalement, au titre des dépenses ou votées chaque fois par le parlement.

Une telle manière de procéder respecte aussi les droits du parlement en matière de budget et permet de coordonner, pour la Suisse entière, les intérêts attachés à notre industrie du sucre. Notre but doit être de créer une œuvre d'après des principes uniformes et une organisation commune.

Nous ne voulons cependant pas manquer de relever les éminents services qu'a rendus la sucrerie et raffinerie d'Aarberg S. A. pour le maintien et l'encouragement de notre culture betteravière avant et pendant la guerre. En fournissant aux planteurs des graines de haute valeur, la fabrique a contribué dans une large mesure à l'amélioration qualitative de la culture indigène de la betterave sucrière. Une étroite collaboration entre la direction de l'entreprise et les producteurs a permis d'étendre progressivement cette culture à 3500 ha avant la guerre et de la porter à 6000 ha depuis 1940, en liaison avec le plan d'extension des cultures.

L'examen des frais montre qu'ils sont à peu près les mêmes par unité de capacité, que l'on agrandisse les installations d'Aarberg ou que l'on érige une nouvelle sucrerie. Considérée à longue échéance, la première solution n'offre en effet pas d'avantage réel, car l'extension de la culture betteravière augmentera les frais de transport, si l'on ne crée pas d'installations décentralisées.

* * *

Après que le parlement eut marqué qu'il était en principe favorable aux mesures à prendre pour encourager et consolider l'industrie sucrière suisse, l'union des planteurs de betteraves sucrières de la Suisse orientale, d'entente avec les organes de la Confédération, poursuivit l'étude d'une nouvelle sucrerie. Elle étudia notamment la question de l'emplacement et des constructions. Comme c'est dans le canton de Zurich que l'intérêt pour la culture betteravière est le plus grand, le comité de l'union se prononça à l'unanimité pour la création de la nouvelle entreprise dans ce canton. Le fait que le canton de Zurich est au centre des régions productrices du nord-est et de l'est de la Suisse détermina cette décision.

Le service des eaux et des constructions hydrauliques de la direction des travaux publics du canton de Zurich prêta ses services pour les sondages que nécessitait le choix de l'emplacement. On eut recours en outre à des spécialistes de l'étranger, ainsi qu'à des géologues suisses.

La grande quantité d'eau nécessaire à une sucrerie ne peut être fournie que par une rivière ou un cours d'eau souterrain d'un débit correspondant. Pour cette raison, seules les vallées de la Reuss, de la Limmat, de la Töss et de la Thur pouvaient être prises en considération dans le canton de Zurich.

La vallée de la Reuss fut éliminée d'emblée, les spécialistes craignant que le courant souterrain ne soit pollué. Les nombreuses constructions occupant la vallée de la Limmat s'opposaient au choix de cette vallée. Quant à la vallée de la Töss, elle ne fournissait pas d'eau pure en quantité suffisante. D'autre part, les industries qui y sont installées depuis des décennies utilisent à tel point l'eau de la rivière qu'une nouvelle utilisation ne serait plus guère possible.

Le service des eaux et des constructions hydrauliques, en collaboration avec l'office d'orientation pour l'adduction d'eau potable et la décantation des eaux usées, de l'école polytechnique fédérale, étudia de manière approfondie les possibilités d'écouler les eaux résiduaires dans la vallée de la Glatt et dans celle de la Thur. Le rapport montra les difficultés que rencontre la clarification des eaux usées d'une sucrerie. Une entreprise travaillant annuellement 120 000 tonnes de betteraves donne en effet autant d'eaux résiduaires qu'une ville de 200 000 habitants. Vu le faible débit de la Glatt, les services susmentionnés estimèrent devoir s'opposer à la construction d'une sucrerie dans la vallée de la Glatt, même si les eaux usées pouvaient être clarifiées d'après les principes de la technique moderne. Ils conseillaient à l'union des planteurs de betteraves de la Suisse orientale de limiter dorénavant son étude à la vallée inférieure de la Thur, le débit considérable de ce cours d'eau et celui du Rhin, tout proche, permettant mieux que tout autre d'absorber les eaux clarifiées. Le débit moyen de la Thur durant les années 1926 à 1935 fut à peu près 10 fois plus considérable que celui de la Glatt.

Ainsi les ressources en eau fraîche de la Thur et des conditions favorables en ce qui concerne la clarification et l'écoulement des eaux résiduaires furent les facteurs qui déterminèrent le choix de l'emplacement de l'entreprise. On trouva en outre dans la forêt sise à l'ouest du Scheiterberg, à Klein-Andelfingen, un terrain convenant suffisamment pour l'installation d'une sucrerie. Il offre la possibilité d'un raccordement ferroviaire. L'eau peut être fournie par la Thur coulant à proximité, et le Niederfeld situé sur la rive gauche de la Thur convient comme terrain de colmatage où sera déposée la terre adhérant aux betteraves.

Bien que la vallée supérieure de la Glatt eût été plus favorable que la vallée inférieure de la Thur pour le transport des betteraves, tous les experts fixèrent leur choix sur Andelfingen.

LE PLAN DE FINANCEMENT

1. Les frais d'installation, leur amortissement et le service des intérêts.

Les plans de financement ont exigé des travaux préliminaires particulièrement approfondis. Le comité d'initiative pour la construction d'une telle entreprise dans la Suisse orientale, à Andelfingen, avait primitivement évalué les frais de construction et d'installation à 15½ millions de francs pour une usine capable d'absorber 12 000 wagons de betteraves, soit la récolte de 3500 à 4000 ha. Depuis lors, les frais ont augmenté et les difficultés pour se procurer les machines spéciales se sont accrues; un nouvel examen des calculs primitifs a montré que les capitaux à engager seraient notable-

ment plus élevés que ce qui était prévu et qu'une somme de 25 millions de francs serait nécessaire. Depuis lors, les perspectives d'achat des machines spéciales sont devenues plus favorables; on doit même pouvoir compter sur une amélioration, jusqu'au moment où elles seront installées. *Un capital de 22,5 millions de francs* devrait ainsi suffire pour mettre en exploitation l'usine envisagée. Il n'est pas exclu qu'on pourra, le cas échéant, réduire encore le capital d'installation.

Normalement, une sucrerie suisse ne peut pas être rentable, si elle est exposée aux effets de la libre concurrence et du dumping. Les prix du sucre sont le plus souvent influencés sur le marché international par des mesures gouvernementales, telles que les primes à l'exportation, si bien qu'ils ne couvrent généralement plus les frais de production. Des Etats qui devaient payer aux producteurs de betteraves des prix notablement supérieurs à ceux qui sont payés en Suisse nous ont offert, avant la guerre, le sucre à des prix de dumping. Ce dumping se pratiquait sous la forme de primes à l'exportation, partiellement couvertes par le produit d'une forte imposition de la consommation du sucre dans les pays producteurs. Pour illustrer ce qui précède, nous mentionnerons la taxe fiscale frappant le sucre avant la guerre dans différents pays européens. Cette taxe, calculée en argent suisse, s'élevait par kilo de sucre consommé:

	Fr.
en Pologne	à 1.90
en Yougoslavie	à 1.36
en Tchécoslovaquie	à —.80
en Hollande	à —.84
en France	à —.54

Grâce au produit de cette imposition, on pouvait financer facilement les primes à l'exportation dans les pays susmentionnés. Ainsi s'explique par exemple le fait que la Tchécoslovaquie pouvait nous offrir du sucre à 8 fr. 25 par 100 kilos, franco gares de départ de la Moravie et payer en même temps aux producteurs un prix de 4 francs par 100 kilos de betteraves.

Ces prix de dumping sont, certes, avantageux pour les consommateurs suisses, mais ils rendent la production du sucre en Suisse difficile, si des mesures ne sont pas prises pour la protéger. C'est pourquoi on doit chercher un système qui permette de faire bénéficier des prix de dumping non seulement les consommateurs, mais encore l'économie tout entière, y compris l'agriculture. Il s'agit pour cela de combiner la prise en charge de la production indigène avec l'importation du sucre, c'est-à-dire de faire en sorte que les prix de la marchandise indigène profitent des bénéfices faits sur la marchandise importée, comme c'est le cas pour les pommes de terre d'après la loi sur l'alcool. Une compensation de prix est d'autant moins nécessaire

que le prix du sucre importé est bas et qu'on peut aisément le grever d'une taxe de compensation.

Pour bien montrer qu'il est possible de faire supporter aux consommateurs de sucre une taxe de compensation de ce genre, nous donnons ci-après le prix du petit commerce (prix pour le consommateur) dans différents pays ou centres étrangers; calculés en argent suisse au cours du jour, ces prix par kilo de sucre datent de l'avant-guerre; ils se rapportent à la moyenne de 1938, lorsque l'année n'est pas précisée:

		Fr.
<i>Suisse</i>	sucre cristallisé	—46
<i>Copenhague</i>	sucre mélisse	—55
<i>Stockholm</i>	sucre en morceaux	—53
<i>Londres</i>	sucre granulé	—49
<i>Bruxelles</i>	sucre pilé	—61
<i>Paris</i>	sucre pilé	—63
<i>Prague</i>	sucre en morceaux	—95
<i>Finlande (Helsinki)</i>	sucre en morceaux	—78
<i>Norvège (Oslo)</i>	sucre en morceaux	—80
<i>Budapest</i>	sucre en morceaux	—88
<i>Berlin</i>	sucre mélisse	1.30
<i>Amsterdam</i>	sucre mélisse	1.11
<i>Milan</i>	sucre mélisse	1.53
<i>Canada</i>	sucre mélisse	—63
<i>Etats-Unis</i>	sucre pilé	—53
<i>Tokio</i>	sucre pilé	—54
<i>Vienne</i>	sucre en morceaux 1937	1.02
<i>Varsovie</i>	1934	—80
<i>Suisse</i>	sucre cristallisé 1934	—29

Il ressort de ces chiffres que la Suisse payait le prix de loin le plus bas.

Grâce à des arrangements spéciaux conclus avec le département des finances et des douanes, les *frais d'installation* de la sucrerie d'Aarberg ont pu être amortis au cours de la guerre. C'est pourquoi une nouvelle sucrerie doit être équipée de façon que les frais d'installation ne grevent pas plus l'exploitation qu'à Aarberg.

Une participation financière directe de la Confédération n'entre pas en ligne de compte. La tâche de la Confédération est uniquement de s'occuper des intérêts généraux attachés au régime du sucre et de créer des conditions permettant d'assurer l'existence des sucreries. On peut toutefois se demander s'il ne pourrait pas être fait usage *des crédits destinés à la création de*

possibilités de travail. Comme l'emploi de ces crédits est régi par les prescriptions générales sur la matière, on ne peut envisager d'emblée de recourir à cette ressource, aussi longtemps du moins que le degré d'occupation dans l'industrie métallurgique, l'industrie des machines et le bâtiment peut être taxé de satisfaisant. La construction de la nouvelle sucrerie rentre cependant dans les travaux pouvant bénéficier des crédits destinés à créer des possibilités de travail. D'autres prestations de la Confédération n'entrent pas en considération. En revanche, on peut attendre des cantons de la Suisse orientale qu'ils participent par une importante contribution financière à la construction de la sucrerie d'Andelfingen. Les organismes agricoles intéressés, en collaboration avec les cantons, se partageront ainsi la majeure partie des frais.

Il serait bien que l'entreprise puisse être financée à l'aide d'importants versements à fonds perdu, mais ce mode de faire rencontrerait de trop grandes difficultés. Nous croyons qu'il vaut mieux chercher à favoriser la sucrerie par un prêt à un taux d'intérêt réduit.

Un tiers des frais d'installation, soit 7,5 millions, du total de 22,5 millions de francs, devrait être fourni sous forme de *capital-actions* par les cantons, les communes et les organismes économiques intéressés. Ce capital produirait un dividende, garanti par les versements d'une caisse de compensation; jusqu'à l'amortissement complet des frais d'installation, ce dividende ne pourrait cependant pas dépasser 2½ pour cent.

Les autres 15 millions nécessaires pour couvrir les frais de construction et d'installation devraient être fournis par *emprunt hypothécaire* contracté auprès des banques des cantons intéressés, à un taux favorable. Le service des intérêts et l'amortissement de cet emprunt devraient être garantis par des subsides appropriés, versés également par la caisse de compensation. Dans ces conditions, le taux pourrait, semble-t-il, être de 3½ pour cent, ou de 4 pour cent au maximum.

Avant la guerre, la consommation du sucre atteignait 16 000 wagons de 10 tonnes. Si l'extension de la culture betteravière atteint 10 000 ha dans le plan des cultures de l'après-guerre, la quantité de betteraves à mettre en œuvre sera d'environ 34 000 wagons de 10 tonnes, volume maximum que pourront usiner la fabrique d'Aarberg et la sucrerie projetée à Andelfingen. Cela représente environ 4000 wagons de sucre raffiné, de sorte qu'il faudra encore importer 12 000 wagons de sucre, représentant 75 pour cent des besoins totaux du pays. Une taxe de compensation de 1 centime par kilo de sucre importé produirait annuellement 1,2 million de francs. Comme cette somme ne permettrait pas de faire le service des intérêts et d'amortir à temps les frais de construction et d'installation, il faut envisager une taxe de compensation plus élevée.

Pour un capital-actions de 7,5 millions de francs à 2½ pour cent, complété par un emprunt hypothécaire de 15 millions de francs au

taux de $3\frac{3}{4}$ pour cent, les conditions d'amortissement se présentent comme suit :

Durée de l'amortissement	Annuités Total fr.	par kg de sucre importé
29 $\frac{1}{4}$ ans	1,2 million	1,0 centime
16 $\frac{1}{3}$ »	1,8 »	1,5 »
11 $\frac{1}{3}$ »	2,4 millions	2,0 centimes

Ces chiffres montrent que si l'on veut amortir les frais d'installation dans un délai utile à un taux d'intérêt réduit, la taxe de compensation prélevée sur le sucre importé devrait être de 1,5 à 2 centimes. *Il serait indiqué de prévoir 2 centimes, afin d'accélérer l'amortissement.*

L'amortissement et le service des intérêts des frais de construction et d'installation à l'aide d'une taxe de compensation prélevée sur le sucre importé placeraient la nouvelle sucrerie dans les mêmes conditions économiques qu'Aarberg, dont les frais d'installation sont déjà amortis. L'avantage que procurent à Aarberg ses installations amorties serait à peu près compensé. Quant au bénéfice qu'Aarberg pourrait retirer de ses réserves tacites, il serait compensé par les facilités techniques dont profitera la nouvelle sucrerie du fait de ses installations plus modernes.

2. Les frais d'exploitation.

a. Généralités.

Les sucreries ont besoin pour leur exploitation de ressources financières considérables, qui varient beaucoup au cours de l'année. C'est au moment de l'arrivée des betteraves et du paiement de la récolte que le capital d'exploitation doit être le plus élevé; il diminue à partir de ce moment avec la liquidation progressive des stocks. Une entreprise telle que celle qui est projetée à Andelfingen doit disposer de 10 à 11 millions de francs au moment des plus grands besoins. Le service des intérêts de ce capital serait à la charge du compte d'exploitation; il en est ainsi à la sucrerie d'Aarberg, dont les besoins sont sensiblement les mêmes. L'entretien et le renouvellement des installations émargeraient également au compte d'exploitation, ce qui placerait, à cet égard aussi, la nouvelle sucrerie sur un pied d'égalité avec Aarberg. Pour se procurer les ressources que nécessite la constitution des réserves de marchandises, Andelfingen devra, comme le fait Aarberg, recourir aux crédits courants en banque en tant que les propres fonds de l'entreprise ne suffiront pas.

Les conditions du marché du sucre avant la guerre étaient telles, nous l'avons dit, qu'une entreprise suisse non protégée contre la concurrence du sucre importé, offert à des prix réduits artificiellement, ne pouvait subsister, même avec des installations amorties, si elle devait payer pour

les betteraves un prix couvrant les frais de production. La relation actuelle des prix garantit pleinement la prospérité d'une sucrerie. On doit cependant compter avec un recul des prix dans un délai relativement court, et rien ne garantit que la parité d'aujourd'hui subsistera au moment où la nouvelle fabrique sera mise en exploitation. On doit au contraire s'attendre à voir se créer à nouveau des conditions ne permettant plus à une entreprise, même bien assise, de vivre du produit de la mise en œuvre des betteraves. Par conséquent, il serait téméraire de construire une sucrerie, sans assurer en même temps financièrement son existence dans les années moins favorables qui viendront certainement.

Comme nous l'avons dit, c'est grâce à l'octroi de facilités douanières dans l'entre-deux-guerres que la sucrerie d'Aarberg a pu subsister. Il convient de lui accorder à l'avenir également cette compensation, en l'autorisant à raffiner le sucre brut importé.

Une mesure de même effet doit être prévue pour la nouvelle fabrique. Une réduction du tarif douanier n'entre cependant pas en considération du fait qu'on n'a pas l'intention d'installer une raffinerie spéciale, à Andelfingen. Ce qu'il faut envisager, c'est une taxe sur le sucre importé, pour le cas où son prix tomberait à un niveau qui compromettrait l'existence de l'entreprise. Le produit de cette taxe devrait être versé dans un fonds, qui absorberait également les bénéfices que l'on pourrait réaliser grâce au privilège douanier. C'est sur ce fonds que seraient prélevés, le moment venu, les subsides d'exploitation dont l'entreprise pourrait avoir besoin pour se tirer d'affaire.

On pourrait aussi songer à assurer l'existence de la fabrique d'Andelfingen en obligeant les importateurs de sucre à prendre en charge le sucre indigène à un prix couvrant les frais de production.

Les deux méthodes conduisent au but. Dans le premier cas, c'est-à-dire celui de la taxe sur le sucre importé, il convient de réserver, au besoin, la possibilité d'adapter cette taxe aux conditions du marché.

Étant données les exigences du commerce et la grande instabilité du marché du sucre, les modifications de la taxe ne devraient cependant pas intervenir trop souvent, ni surtout entraîner de trop grands écarts de prix.

La deuxième méthode, qui permettrait de fixer d'avance le prix du sucre indigène pour la production de toute une année, aurait l'avantage de supprimer cet élément d'incertitude.

D'autre part, il est plus facile, du point de vue administratif et du contrôle technique, de prélever une taxe sur le sucre au moment du dédouanement que de combiner la prise en charge de la production indigène avec l'importation du sucre. Nous tenons pour indiqué de créer les bases juridiques que demande l'application des deux méthodes ou une combinaison de celles-ci.

b. Les frais de fabrication du sucre de betterave et la couverture des déficits d'exploitation.

Les calculs ci-après sont fondés sur l'hypothèse d'une fabrique travaillant à plein rendement, avec une capacité de production de 150 000 q de sucre, représentant la mise en œuvre de 12 000 wagons de 10 tonnes de betteraves. Nous pouvons ainsi établir du même coup le maximum d'un subside éventuel.

Les frais de fabrication du sucre de betteraves sont déterminés avant tout par :

les frais d'achat des betteraves rendues loco fabrique,
le service des intérêts et l'amortissement des installations,
les frais de fabrication, y compris l'entretien et le renouvellement des installations, ainsi que l'intérêt du capital d'exploitation,
les frais de vente.

Le rendement de l'utilisation des sous-produits est déduit des frais de fabrication.

Le *prix des betteraves* représente la part essentielle des frais de fabrication, environ les deux tiers des frais totaux. Pour que la culture de la betterave à sucre puisse se maintenir chez nous et se développer dans la mesure envisagée, le prix des betteraves — si la teneur en sucre est de 15 pour cent et que les drèches soient rendues gratuitement aux producteurs — doit atteindre au moins 40 pour cent du prix des pommes de terre de consommation. Cette parité de prix a été fixée empiriquement. En Pologne, en Tchécoslovaquie et dans le centre de l'Allemagne, les prix des betteraves étaient plus élevés avant la guerre. Ils représentaient 60 pour cent ou plus du prix des pommes de terre, la teneur en sucre étant toutefois de 17 à 18 pour cent.

Nous nous en tenons, pour notre calcul des frais, aux résultats d'Aarberg, en partant de l'année 1943 et en comptant que 100 kg de betteraves d'une teneur en sucre de 15 pour cent fournissent 12,5 kg de sucre. Se fondant sur un examen des comptes, le service fédéral du contrôle des prix a reconnu pour Aarberg, en 1943, un montant de frais de 90 fr. 04 par 100 kg de sucre. Cette somme comprend l'intérêt du capital d'exploitation (crédit en banque et dividende du capital-actions), tandis que rien n'a été porté en compte pour le capital engagé dans les installations, lequel est amorti. Les frais d'entretien et de renouvellement des installations et des machines figurent également dans le calcul.

Vu que le service des intérêts et l'amortissement des frais d'installation de la nouvelle fabrique doivent être couverts à l'aide d'une taxe de compensation prélevée sur le sucre importé, on peut compter, pour l'exploitation de l'entreprise, avec des frais identiques à ceux d'Aarberg pour 1943/44. Il est justifié de prendre en considération des frais de transport

légèrement plus élevés, les trajets étant plus longs; en revanche, on peut compter avec un usinage un peu moins coûteux, grâce aux installations plus modernes. Le calcul des frais se présente comme suit :

Prix d'achat des betteraves sucrières:	Fr.
8,3 q à 7 fr.	58.10
Transports	5.40
<hr/>	
<i>Total des frais pour la matière première</i>	63.50
<hr/>	
Frais de fabrication, y compris l'intérêt du capital d'exploitation et les frais d'entretien et de renouvellement des installations (déduction faite du rendement de l'utilisation des sous-produits):	
par 100 kg de betteraves: 3 fr. 10	25.75
Frais de vente	3.30
<hr/>	
<i>Total des frais de fabrication par 100 kg de sucre, compte tenu du renchérissement dû à la guerre</i>	92.55
<hr/>	

Aux conditions actuelles du prix des betteraves et des frais de fabrication d'une part, et du prix en cours pour le sucre d'autre part, l'exploitation de la sucrerie d'Andelfingen ne constituerait aucune charge pour le consommateur. Mais la situation changerait si les prix tombaient. Il faut admettre cependant que non seulement les prix du sucre, mais aussi celui des betteraves et les frais de fabrication baisseront, de sorte qu'on ne saurait par la suite se fonder sur les frais actuels de production du sucre indigène. Afin d'éviter des mécomptes, on doit admettre toutefois que les prix du sucre reculeront plus rapidement et plus fortement que les frais de fabrication de la marchandise indigène. Pour déterminer la charge que devrait supporter la consommation indigène, nous considérerons que le prix du sucre importé, qui était de plus de 115 francs par 100 kilos dédouanés, franco frontière suisse, fléchira successivement à 110, 100, 90, et ainsi de suite, jusqu'à 40, c'est-à-dire à 18 francs, marchandise rendue frontière suisse, non dédouanée. Ce dernier chiffre correspond à un prix de dumping anormalement bas. Nous admettons, en outre, que les frais de fabrication se réduiront à leur tour avec la réduction des prix du sucre importé, mais à un rythme plus lent. Déduction faite du renchérissement dû à la guerre, compté à 10 pour cent environ pour les frais de transport et à 25 pour cent pour les frais de fabrication et de vente, les frais de fabrication du sucre se monteraient à 61 fr. 45, les betteraves étant payées 4 francs par 100 kilos. Nous essayons, dans le tableau ci-après, de représenter arithmétiquement l'effet d'une réduction progressive:

	Fr.						
Prix de 100 kg de betteraves	7.—	6.50	6.—	5.50	5.—	4.50	4.—
Prix des betteraves pour 100 kg de sucre	58.10	53.95	49.80	45.45	41.50	37.85	33.20
Frais de transport pour 100 kg de sucre	5.40	5.30	5.20	5.10	5.—	4.90	4.80
<i>Frais de fabrication</i>							
par 100 kg de betteraves	3.10	3.—	2.90	2.80	2.70	2.60	2.50
par 100 kg de sucre de betteraves . .	25.75	24.90	24.07	23.24	22.41	21.58	20.75
<i>Frais de vente</i>							
par 100 kg de sucre	3.30	3.20	3.10	3.—	2.90	2.80	2.70
<i>Prix de revient de 100 kg de sucre . .</i>	<u>92.55</u>	<u>87.35</u>	<u>82.17</u>	<u>76.99</u>	<u>71.81</u>	<u>66.63</u>	<u>61.45</u>

Sur la base d'un prix de 4 francs par 100 kilos de betteraves et de frais estimés par comparaison avec les conditions d'avant-guerre, on obtient un prix de revient de 61 fr. 45 par 100 kilos de sucre. Il reste à déterminer quels subsides d'exploitation deviendraient absolument nécessaires au cas où les prix du sucre importé baisseraient rapidement et où une différence de prix entre le sucre importé et le sucre indigène subsisterait. Pour cela il convient d'examiner le tableau suivant :

Prix du sucre importé transit frontière suisse	Prix du sucre importé dédouané frontière suisse	Frais de fabrication du sucre indigène à Andelfingen	Subsides annuels pour l'exploitation d'Andelfingen	Taxe à percevoir sur le sucre par 100 kilos
fr.	fr.	fr.	fr.	
88.—	110.—	92.55	—	—
78.—	100.—	87.35	—	—
68.—	90.—	82.17	—	—
58.—	80.—	76.99	—	—
48.—	70.—	71.81	271 500.—	0.17
38.—	60.—	66.63	999 000.—	0.62
28.—	50.—	61.45	1 717 200.—	1.07
18.—	40.—	61.45	3 217 500.—	2.01

Au cas où les frais de fabrication reculeraient au même rythme et dans la même proportion que les prix du sucre importé, la parité avec un prix de 5 francs par 100 kg pour les betteraves indigènes serait établie lorsque le prix du sucre importé atteindrait 48 francs par 100 kg, transit frontière suisse, ou 70 francs dédouané. Dans ces conditions, des subsides d'exploitation seraient

à peine nécessaires ou seraient en tout cas très réduits. Les fluctuations des prix du sucre importé d'une part, et du sucre indigène d'autre part, influeraient, naturellement, sur les possibilités de bénéfices et, par conséquent, sur les besoins de l'entreprise en ce qui concerne les subsides d'exploitation.

Si, par exemple, les prix du sucre importé reculaient plus rapidement que prévu, pour ne se stabiliser qu'à 20 francs environ au-dessous des frais de fabrication du sucre indigène, il faudrait verser annuellement jusqu'à 3,2 millions de francs au titre de subsides d'exploitation. Pour une consommation totale de 16 000 wagons, la taxe sur le sucre devrait être, dans ces conditions, d'environ 2 francs par 100 kg. Quant au prix le plus bas, 18 francs, transit frontière suisse, il ne paraît pouvoir être atteint que si l'indice des frais et des prix reculait d'une façon générale. La fabrication du sucre indigène coûterait alors, semble-t-il, moins cher.

Le prix de 4 francs pour les betteraves correspond à un prix d'environ 10 francs pour les pommes de terre de consommation vendues en automne.

En conséquence, il paraît très probable que le subside annuel d'exploitation pour Andelfingen pourrait être limité à 3,2 millions de francs, même dans le cas le plus défavorable. Etant donné qu'il ne sera plus possible de couvrir les déficits d'exploitation, comme jusqu'ici pour Aarberg, à l'aide d'un tarif douanier de faveur, il ne reste que deux solutions: ou bien allouer des subventions prélevées sur les recettes générales de la Confédération, ou bien faire supporter ces subventions par les consommateurs. Nous nous sommes décidés pour le prélèvement d'une taxe de compensation frappant la consommation du sucre, puisqu'il ne s'agit pas d'intérêts purement agricoles et qu'une sage politique en matière d'approvisionnement commande avec tout autant de raison qu'on développe la fabrication du sucre dans le pays. Une production indigène supplémentaire de 1500 wagons de sucre par an se traduira, quoi qu'il en soit, pour le fisc par une certaine réduction des recettes douanières. C'est pourquoi il est équitable de répartir les charges; une taxe, même si elle est de 2 centimes par kg, serait à peine sensible, les prix du sucre étant normalement très avantageux. Cette taxe produirait, sur la base d'une consommation de 16 000 wagons, une recette d'environ 3,2 millions de francs, permettant, même dans les conditions les plus défavorables, de couvrir complètement les déficits d'exploitation.

c. Subsides d'exploitation pour la sucrerie d'Aarberg.

Le programme général de financement doit naturellement tenir aussi compte des déficits d'exploitation de la sucrerie d'Aarberg. Malgré des installations en partie démodées, les frais de fabrication à Aarberg sont légèrement moins élevés, grâce au raffinage d'importantes quantités de sucre brut importé, qui complète l'usinage des betteraves. Il est vrai que la sucrerie doit mettre en œuvre aujourd'hui une plus grande quantité

de betteraves, ce qui compense partiellement les avantages. Nous devons en outre faire remarquer que le bénéfice résultant du tarif de faveur pour le sucre brut — 360 000 q avec une différence de tarif de 14 francs (de 10 fr., si on la reporte à la raffinade) représente 3,6 millions de francs — permettra à l'avenir de couvrir les déficits annuels d'exploitation, comme ce fut le cas jusqu'ici. On pourra certainement alimenter, ces prochaines années, le fonds pour le sucre à l'aide du produit de la différence des taxes douanières et prélever plus tard sur ce fonds les sommes nécessaires pour soutenir tant la sucrerie d'Aarberg que celle d'Andelfingen dans les périodes où l'exploitation serait déficitaire.

Il n'est pas question de réserver d'emblée à Aarberg le bénéfice résultant des facilités douanières. Au contraire, nous considérons que les déficits d'exploitation des deux fabriques doivent être couverts à l'aide d'un *fonds commun*, alimenté par le produit d'une taxe de 2 centimes par kg de sucre mise à la charge du consommateur et par le bénéfice résultant de la différence des tarifs.

d. Résumé.

En résumé, le plan de financement prévoit les mesures suivantes :

- 1^o *Amortissement et intérêts des frais d'installation d'une nouvelle sucrerie* : Perception d'une taxe *temporaire* de compensation de 2 centimes au maximum par kilo de sucre importé. Pour une importation annuelle de 12 000 wagons de sucre, on peut supputer à 2,4 millions de francs le produit de cette taxe. La perception de la taxe est prévue pour une durée de 11 à 12 ans.
- 2^o *Couverture des déficits éventuels d'exploitation des deux sucreries* : Au moyen d'un *fonds spécial* (dit fonds pour le sucre) encore à créer, alimenté par :
 - a. Le produit de la différence du tarif douanier sur le sucre brut importé (tarif en vigueur jusqu'ici : 8 fr. ; nouveau tarif : 18 fr. par 100 kilos, d'où différence de 10 fr.). Une importation de 3600 wagons de sucre brut destiné à la raffinerie produirait annuellement 3,6 millions de francs. Cette réglementation est en principe celle qui a été appliquée jusqu'ici pour Aarberg. Elle ne représente par conséquent aucune charge supplémentaire pour la consommation ;
 - b. Le produit d'une taxe *permanente* de compensation prélevée sur toute la consommation du sucre, d'un montant variant suivant les besoins, mais ne dépassant pas 2 centimes par kilo.

Si la consommation annuelle était de 16 000 wagons et la taxe maximum de 2 centimes, le produit atteindrait 3,2 millions de francs.

Finalement, il convient de réserver, pour le cas le plus défavorable, la possibilité d'obliger les importateurs de prendre en charge la production indigène à un prix permettant de couvrir la marge entre les frais de fabrication et le prix du marché. Dans de pareilles circonstances, on devrait pouvoir, cela va de soi, exiger des actionnaires qu'ils renoncent à tout dividende. Etant donnée l'importance de la charge imposée — à bon droit d'ailleurs — à la collectivité, on doit en outre pouvoir être assuré que les deux exploitations seront dirigées avec compétence et économie.

La constitution d'un fonds commun pour le sucre *commandera encore, sur le plan de l'administration et de l'organisation, la création d'une liaison étroite* entre la sucrerie d'Aarberg et celle d'Andelfingen. Les deux entreprises se renseigneront ainsi sur leurs expériences. Il n'y aura pas de rivalité entre elles. On ne devra pas non plus craindre que les deux entreprises se fassent une concurrence malsaine tant dans l'acquisition des betteraves ou autres matières premières que dans l'écoulement du produit principal et des sous-produits. *Le but vers lequel doivent raisonnablement tendre les efforts est de réunir dès que possible les deux entreprises en une communauté d'exploitations.* Nous soutiendrons énergiquement les efforts dans ce sens, nous réservant le droit d'édicter certaines prescriptions touchant les conditions d'exploitation des deux entreprises, le prix des betteraves et, le cas échéant, le prix de vente du sucre.

Le programme que nous venons d'exposer prévoit la fabrication de 4000 wagons de sucre indigène par an. Cette quantité correspond à une récolte de betteraves de 33 à 34 000 wagons, équivalant à 10 000 ha en chiffre rond. La surface idéale de 12 000 à 13 000 ha ne serait ainsi pas atteinte, mais l'expérience nous apprend que la plupart des planteurs de betteraves gardent régulièrement pour l'affouragement de leur bétail et de leurs porcs une certaine quantité de betteraves sucrières. C'est pourquoi la capacité prévue pour les deux fabriques ne correspondra pas exactement à la surface maximum qui sera consacrée à la culture des betteraves.

La réorganisation du régime du sucre et la création d'une seconde sucrerie rempliront une des conditions qu'exige l'exécution intégrale du futur programme agricole. Les charges qui en résulteront pour l'économie publique et le fisc sont parfaitement supportables et se justifient pleinement, si l'on considère l'urgente nécessité de ces mesures, ainsi que les exigences de notre ravitaillement.

EXPLICATIONS CONCERNANT LE PROJET D'ARRÊTÉ

Les diverses dispositions du projet appellent les brèves explications que voici :

Article premier.

Cet article énonce le principe qui doit être à la base de la réglementation de l'économie sucrière indigène sur tout le territoire de la Confédération.

Cela est indispensable, étant donnée l'orientation de l'agriculture dans l'après-guerre. Il ne peut être question de traiter à part la raffinerie d'Aarberg; il s'agit d'instituer une réglementation qui convienne à toutes les régions du pays. On ne peut procéder autrement si l'on veut assurer l'existence de chaque centre de production et traiter de la même manière tous les planteurs suisses de betteraves à sucre.

L'article insiste particulièrement sur l'intensité d'une exploitation qui doit être rationnelle, mais il ne fait que reprendre un principe déjà contenu dans l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 sur les mesures relatives à l'extension des cultures et dans l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 1944 sur l'approvisionnement du pays en produits agricoles pour le temps de guerre et d'après-guerre.

Art. 2.

Etant donné que, dans le plan des cultures d'après-guerre, de 300 000 ha, on a prévu, pour les betteraves à sucre, d'étendre la surface à 10 000 ha au minimum et que la capacité d'absorption des sucreries est limitée, le Conseil fédéral doit se réserver le droit de fixer la quantité à mettre en œuvre. Cela implique la faculté de fixer, d'entente avec les autorités cantonales, la surface des cultures à attribuer aux diverses régions, ainsi que les territoires où chaque entreprise sera autorisée à se ravitailler. On pourra ainsi maintenir l'ordre sur le marché des betteraves à sucre et éviter la surproduction. Pour cette raison, la culture des betteraves à sucre doit être proportionnée aux autres cultures, dans l'intérêt d'un assolement répondant aux conceptions modernes.

Art. 3.

Cette disposition tend à maintenir une réglementation qui, jusqu'à présent, a donné de bons résultats. La clause concernant la couverture des frais de production correspond au principe général institué par l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 1944 sur l'approvisionnement du pays en produits agricoles pour le temps de guerre et d'après-guerre. Ici aussi, nous tenons à préciser qu'il conviendra, bien entendu, de prendre en considération les intérêts généraux de l'économie nationale et la situation des autres classes de la population.

Les prix du sucre ne peuvent pas être fixés d'une façon unilatérale; ils doivent être en rapport avec ceux des autres produits agricoles afin qu'il ne se produise aucun trouble sur le marché.

Art. 4.

Les prescriptions de base insérées dans l'article 2 se sont révélées nécessaires, eu égard aux diverses régions de production, à la surface des cultures et à sa répartition dans le cadre du programme d'après-guerre; aussi est-ce

logique d'assurer une utilisation rationnelle de la récolte de betteraves à sucre. C'est pourquoi les autorités fédérales doivent avoir le droit d'examiner la nécessité d'ouvrir de nouvelles entreprises et de prendre à ce sujet une décision définitive. Il est en outre indispensable de prévoir des mesures d'ordre organique et financier pour mettre les raffineries en état de conclure des contrats de culture avec leurs fournisseurs et d'assurer la garantie des prix, ainsi que pour assurer l'écoulement du sucre indigène. Ici encore, on se fonde sur une pratique qui a donné jusqu'à présent de bons résultats.

Art. 5.

Cet article règle le financement de la construction d'une sucrerie devenue nécessaire en Suisse orientale. Comme nous l'avons déjà exposé dans le chapitre concernant le financement, la Confédération se contentera de verser, éventuellement, des subsides au titre de mesure pour la création de possibilités de travail. Etant donné l'intérêt général que présentent la construction et l'exploitation d'une raffinerie, on peut admettre, d'après les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent, que les cantons, les communes et les grandes associations agricoles fourniront le reste du capital requis. Sans la participation des cantons, des communes et des grandes associations agricoles, il ne saurait être question d'ouvrir des crédits au titre de mesure pour la création de possibilités de travail.

Les capitaux seront plus facilement fournis si l'on prend des dispositions pour assurer l'amortissement et le paiement des intérêts. Comme nous l'avons dit, on envisage de prélever à cet effet pendant environ 12 ans, sur les importations de sucre, une taxe de 2 centimes par kilo. Elle serait payée par les importateurs lors du dédouanement.

Art. 6.

L'évolution des prix du sucre importé, comme aussi celle des frais de fabrication du sucre indigène peuvent entraîner des déficits d'exploitation plus ou moins grands. Aussi est-il indispensable de réunir les ressources nécessaires pour couvrir ces déficits.

Il convient en conséquence de prévoir la création d'un fonds spécial, dit fonds pour le sucre, dans lequel seraient versés les bénéfices résultant des facilités douanières, ainsi que le produit d'une taxe sur le sucre, prélevée à la consommation et pouvant atteindre 2 centimes par kilo. Pour que la marge entre le prix d'importation et les frais de fabrication du sucre indigène puisse être sûrement couverte, même en cas de différences anormales, le Conseil fédéral doit avoir le droit d'obliger, le cas échéant, les importateurs à prendre en charge la production sucrière indigène aux conditions qu'il jugera appropriées.

Art. 7.

Le Conseil fédéral fixe les annuités et les subsides nécessaires pour couvrir les déficits d'exploitation éventuels, au vu des comptes annuels, du rapport et du bilan des entreprises. Il est prévu en outre de présenter chaque année un rapport général aux chambres fédérales.

Art. 8.

L'arrêté fédéral étant de portée générale, il est soumis aux prescriptions de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Ainsi que nous l'avons exposé en détail, il est devenu urgent de construire une nouvelle fabrique de sucre en Suisse orientale. La capacité d'absorption de la sucrerie d'Aarberg est pratiquement dépassée. Dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays, la culture des betteraves à sucre doit être développée, et c'est pourquoi on devrait commencer immédiatement la construction d'une nouvelle sucrerie en Suisse orientale. La préparation des contrats à passer avec les communes pour l'achat des terrains, ainsi que les travaux de défrichement et d'aménagement du terrain ne souffrent aucun retard, d'autant moins qu'il faut compter avec un délai de deux ans jusqu'à l'achèvement de la construction; pour cette raison, il y a lieu d'accélérer l'examen du projet.

* * *

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 décembre 1945.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
Ed. de STEIGER.

Le chancelier de la Confédération,
LEIMGRUBER.

(Projet.)

Arrêté fédéral

réglant

le régime du sucre.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu la loi du 1^{er} avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables;

vu le message du Conseil fédéral du 10 décembre 1945,

arrête :

Article premier.

En vue d'assurer un meilleur approvisionnement du pays en denrées alimentaires, d'adapter la production agricole aux besoins du pays, d'introduire et de maintenir un mode rationnel d'exploiter les terres, la Confédération prend les mesures pour régler la culture de la betterave sucrière et le régime du sucre en Suisse.

Art. 2.

Dans l'application de ces mesures, il sera pourvu à ce que la répartition des différentes cultures réponde aux exigences d'un assolement moderne.

La Confédération est autorisée à fixer annuellement, en liaison avec le programme des cultures et d'après les besoins en autres produits, la surface totale à cultiver en betteraves sucrières pour des buts techniques.

Elle est en outre autorisée à attribuer aux différentes régions les surfaces qui devront être cultivées en betteraves sucrières, ainsi qu'à répartir les récoltes entre les entreprises de mise en œuvre.

Elle aura recours pour cela à la collaboration des cantons.

Art. 3.

Le Conseil fédéral fixera chaque année le prix des betteraves payé aux producteurs.

Il tiendra compte des frais moyens de production d'une exploitation rationnellement conduite et cherchera à établir des prix dans un juste rapport avec ceux des autres plantes cultivées.

Art. 4.

La Confédération prendra les mesures qu'exige l'utilisation rationnelle des betteraves sucrières récoltées dans le pays. Elle statuera sur la nécessité de créer de nouvelles sucreries et, le cas échéant, sur la grandeur des nouvelles entreprises, dont elle pourra encourager la concentration sur le plan

de l'organisation et de l'administration. Elle pourra prendre des mesures, d'ordre financier et autres, pour garantir le prix des betteraves sucrières.

Art. 5.

Si la mise en œuvre des betteraves indigènes exige la construction de sucreries, l'amortissement du capital d'installation et le service des intérêts pourront être assurés au moyen d'une taxe sur le sucre importé, taxe qui sera au maximum de deux centimes par kilo pour la marchandise raffinée et de 1,6 centime pour la marchandise brute. Elle sera perçue jusqu'à complet amortissement des installations.

Art. 6.

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 du point de vue commercial que technique. Seront versés dans ce fonds:

- 1^o Une partie des recettes douanières provenant du sucre brut, soit dix francs par 100 kilos de sucre brut;
- 2^o 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.

Art. 7.

Le Conseil fédéral édictera les dispositions relatives à l'octroi des fonds destinés à assurer le service des intérêts et l'amortissement, ainsi que des exploitations.

Il fera chaque année rapport à l'Assemblée fédérale.

Art. 8.

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux. Il fixera la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Il est chargé de l'exécution.

A cet effet, il pourra faire appel à la collaboration des cantons et des organismes agricoles.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le régime du sucre. (Du 10 décembre 1945.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1945
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4715
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.12.1945
Date	
Data	
Seite	489-526
Page	
Pagina	
Ref. No	10 090 348

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.