## La question des sucres et l'approvisionnement de la Suisse.

Par Georges Paillard, professeur d'économie commerciale à l'Université de Lausanne.

Sommaire: I. Avant-propos. — II. L'introduction du sucre en Suisse. — III. Les primes sucrières et les conventions internationales de Bruxelles. — IV. Les conséquences de la guerre. La production et le commerce du sucre en Suisse. — V. Conclusions. — VI. Statistique de l'importation du sucre en Suisse.

#### I. Avant-propos.

Le sucre est à la fois un aliment de premier ordre et une matière première indispensable à la plupart de nos industries alimentaires, comme celles du lait condensé, de la farine lactée, du chocolat, de la confiserie et des conserves. A ce double titre, il nous a paru digne d'intérêt de faire ici une étude de la question des sucres au point de vue spécifiquement suisse. Cette étude n'avait pas été tentée jusqu'ici 1); on voudra donc bien nous excuser si ce modeste essai contient encore d'inévitables lacunes.

#### II. L'introduction du sucre en Suisse.

Tandis que le miel, la plus ancienne matière sucrée, était connu et utilisé dès la plus haute antiquité, le sucre proprement dit est d'origine beaucoup plus récente. Pendant longtemps, il ne fut extrait que de la canne, qui semble provenir des Indes orientales et pénétra très tôt chez les Chinois. La canne à sucre mit toutefois plusieurs siècles à faire son tour du monde. Elle ne parvint en Occident que vers le XIIIe siècle, grâce surtout aux croisés qui la firent connaître à leur retour d'Asie. Elle se répandit peu à peu dans l'Europe du sud, puis, après la découverte de Christophe Colomb, prit son essor vers l'Amérique. Elle y trouva des conditions si favorables, qu'elle y constitue aujourd'hui une des plus importantes cultures de la zone à la fois chaude et humide.

Mais le sucre devait constituer encore longtemps un véritable luxe, en raison de son prix, qui était en moyenne de fr. 30 le kg du XIII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle. Sous les noms de sucre de Babylone, ou de Damas, de caffetino, ou de sucre musqué, cette précieuse denrée nous venait de Madère ou des îles de la Méditerranée, de Constantinople ou des Indes, par l'Egypte, après plusieurs transbordements et maints détours. Genève paraît avoir été alors un centre d'approvisionnement non seulement pour la Suisse, mais encore pour le centre de la France 1). La vente au détail se faisait par les pharmaciens, dont le sucre constituait l'une des meilleures branches de commerce. On disait, en matière de proverbe, de celui à qui il manquait une chose essentielle qu'il ressemblait «à un apothicaire sans sucre».

Après avoir baissé au XVIe siècle à fr. 10 le kg et, depuis l'exploitation des Antilles, au XVIIe siècle, à 6 et 5 francs, prix auquel il se maintint jusqu'à la révolution, le sucre demeurait inabordable pour les classes populaires, mais se répandait de plus en plus dans les milieux de la bourgeoisie. «Parmi les choses de valeur que l'on choisissait comme étrennes à offrir à un maître d'école et même parfois à un maire ou un justicier, se trouve une livre de sucre, de café ou de chocolat mentionnée dans les livres de dépenses de l'époque 2).»

Cette consommation croissante pouvait, avec le temps, exercer son influence sur la richesse d'un petit pays où le numéraire était rare. Aussi les esprits chagrins mettaient-ils en garde contre de telles habitudes dispendieuses. A titre d'exemple, nous extrayons le passage ci-après d'une lettre parue en 1765 dans le Journal helvétique: «Si quelqu'un doutait de la grandeur du mal, qu'il considère la branche de notre luxe la plus pernicieuse, je parle de notre immense consommation de sucre, thé, chocolat, café et autres dépenses qui en sont les suites, comme porcelaines, etc. L'usage de ces productions étrangères est si commun parmi nous, qu'il s'étend presque à tous les individus ... Or, un usage si étendu d'une marchandise qu'il faut payer à l'étranger, marchan-

<sup>1)</sup> L'auteur de ces lignes a toutefois consacré à La question des sucres un premier article, d'ordre assez différent, dans la Bibliothèque Universelle et Revue Suisse de juillet et août 1916.

<sup>1)</sup> Georges d'Avenel: Le nivellement des jouissances, Paris 1913, pp. 23, 97 à 100. — Voir aussi le remarquable ouvrage du même auteur: Histoire économique de la propriété, des salaires, des denrées et de tous les prix depuis l'an 1200 jusqu'en l'an 1800, Paris 1898. Le tome III, pp. 453 à 463, contient une bibliographie très complète des prix du sucre dans divers pays et à diverses époques.

<sup>2)</sup> Dr. Guillaume: «Notice historique sur l'introduction de l'usage du café, du thé et du chocolat dans le canton de Neuchâtel,» parue dans le *Musée Neuchâtelois*, 1875.

dise qui ne sert presque qu'à flatter les sens, est incontestablement, dans notre position, un luxe effréné et pernicieux...» L'auteur pessimiste de cette lettre évalue de 300 à 400 mille livres 1) la dépense du pays de Neuchâtel pour ces coûteuses denrées coloniales; il propose d'y mettre entrave au moyen d'une taxe d'importation de «1000 pour 100»!

Cette prohibition devait se réaliser plus tard, mais d'une manière que n'avait pas prévue le correspondant du Journal helvétique. Le blocus continental (1803 à 1813), fermant les voies du commerce maritime et de transit, vint porter le prix du sucre jusqu'à fr. 10 et plus par kg<sup>2</sup>). Ce fut à la fois un frein à la consommation du sucre, une prime à la contrebande et surtout — conséquence durable — un stimulant énergique pour l'esprit d'initiative, qui allait improviser en peu de temps une industrie nouvelle des succédanés du sucre de canne.

On devait tout naturellement recourir d'abord au miel. Les premières années, on chercha, en outre, à retirer le sucre du petit lait <sup>3</sup>), du raisin, des châtaignes. Vint ensuite le sucre d'érable. Un Vaudois émigré dans le Kentucky, J.-J. Dufour, rapporta à son retour au pays un procédé d'extraction qu'il avait expérimenté aux Etats-Unis. Des échantillons, fabriqués à Lausanne en 1807, furent expédiés aux sociétés économiques de quelques cantons. Cependant, ce procédé n'eut guère de succès en Suisse. En 1812, la Société économique de Berne voulut reprendre la question et favoriser dans le pays la culture de l'érable; elle ne fut pas suivie <sup>4</sup>).

Mais un autre produit devait bientôt supplanter tous ces succédanés du sucre de canne et rester dans la suite comme une conquête définitive et précieuse de cette période: c'est le sucre de betterave, qu'un chimiste allemand, Margraff, était parvenu à extraire, pour la première fois, en 1747 déjà. En 1802, un autre chimiste allemand, Achard, élève de Margraff, créa une modeste

fabrique dans sa propriété de Kumern, en Silésie. Peu après, une autre fabrique fut créée au Rothhaus, près de Bâle, grâce à l'initiative du conseiller bâlois Merian. Il en sortit un sucre d'excellente qualité, à grains jaunes, qui s'employait pour la pâtisserie et se vendait 10 louis les 50 kg. Ce résultat encourageant provoqua, à son tour, la fondation d'une nouvelle fabrique, de dimensions plus modestes, située à Nyon. Cette entreprise, patronnée par l'éminent agronome J. de Loys, de Dorigny, consacra au début un domaine de 150 poses (70 hectares) à la production des betteraves; de Loys adressa un pressant appel à ses concitoyens pour les pousser à cette culture. A côté de ces essais en grand, les tentatives plus modestes ne manquèrent pas 1). Malgré leurs efforts, ces entreprises furent toutefois incapables de satisfaire aux besoins de la consommation en Suisse, si réduite fût-elle dans cette période. Elles se heurtèrent à de telles difficultés qu'elles ne purent guère survivre au blocus continental 2).

En France, au contraire, la nouvelle industrie allait trouver un terrain plus favorable, grâce surtout aux encouragements judicieux que lui prodigua Napoléon I<sup>er</sup>. Après avoir entendu un rapport de l'Institut à ce sujet, l'empereur décida de mettre 32.000 ha en culture de betterave et de créer cinq écoles de sucrerie ainsi que cinq fabriques impériales. En outre, le nouveau produit était affranchi de toutes charges fiscales, tandis que les droits sur les sucres de canne étaient portés à des taux prohibitifs. Ces encouragements eurent pour résultat immédiat un essor rapide de l'industrie sucrière <sup>3</sup>). En 1813 déjà, malgré une situation générale assez troublée, il existait 834 sucreries produisant 7 millions de livres de sucre. Et le contentement de l'em-

¹) La livre faible de Neuchâtel valait Fr. 0. 56; la livre tournois de Neuchâtel Fr. 1. 41.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>) Les chiffres que l'on possède ne sont d'ailleurs pas concordants. Pour toute cette période, voir l'excellente étude de M. Bernard de Cérenville: Le système continental et la Suisse, Lausanne 1906.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>) Le sucre de petit lait fut préparé en fortes quantités dans le canton de Berne. On le payait jusqu'à 7 batz la livre (de Cérenville, p. 307).

Il semble d'ailleurs avoir été connu déjà bien avant la période du blocus continental. Voir, par exemple, la bibliographie relative aux années 1734 et 1756 dans la *Bibliographie Nationale Suisse*, Métiers et industrie, 4<sup>e</sup> fascicule, p. 117.

<sup>4)</sup> Un rapport publié par les Notices d'utilité publique, à Lausanne, décrivait ce produit de la manière suivante: «Un sucre jaune, quelque peu gras, moins soluble, mais aussi doux que le sucre blanc; 30 à 40 mesures de liqueur tirée de l'arbre avant l'éclosion des bourgeons en fournissent 2½ à 3 livres.» — La Bibliographie Nationale Suisse, Métiers et industrie, fascicule 4, p. 117, mentionne la fabrication de sucre d'érable, en 1808, à Tillerens (Fribourg).

<sup>1)</sup> On en signale notamment à Neuchâtel et à Carouge (communication personnelle due à l'obligeance de M. le Dr Tr. Geering, à Bâle). Un aubergiste de Grabs (Saint-Gall) était cité dans les journaux pour la culture judicieuse de ses betteraves dont il tirait un sirop excellent, du sucre en cristaux et de l'eau de vie.

Une plante parente de la betterave, la bette ou poirée servit également, en 1810, dans le canton de Berne, à produire du sucre.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>) Comme iconographie du sucre à cette époque, il peut être intéressant de mentionner ici une curieuse planche satirique publiée par Abraham-Louis Girardet, en 1808, sous le titre: «Le sucre aux raves, opéra pour 1808¹ (sic). Premières 40 sols.» Cette composition a d'ailleurs un sens assez énigmatique. On en trouvera une reproduction et une analyse (par A. Godet) dans le Musée Neuchâtelois, 1894, pp. 153 à 155.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>) Mentionnons, à ce propos, le rôle considérable joué par un Suisse d'origine, Benjamin Delessert (1773—1847), qui fut le premier, en France, à posséder le secret d'extraire le sucre de la betterave et de l'amener à une suffisante cristallisation. Doué d'une activité exceptionnelle, il créa une première raffinerie de sucre à Passy, en 1802, et une vingtaine d'autres dès 1808. Napoléon récompensa ses heureux efforts, à Passy même, en plaçant sa propre croix d'honneur sur la poitrine de B. Delessert, distinction dont le Moniteur du lendemain doubla le prix par ses éloges. L'empereur le nomma plus tard (1812) baron de l'Empire et Louis-Philippe lui conféra le grade de grand officier de la Légion d'honneur.

pereur fut tel «qu'il plaça — dit Fouché — sous un verre, sur sa cheminée, à Saint-Cloud, un pain de sucre de betterave raffiné qui pouvait rivaliser avec le plus beau sucre colonial sorti des raffineries d'Orléans».

Ce beau départ fut toutefois bien vite arrêté. La chute de l'Empire allait transformer complètement les conditions d'existence de la nouvelle industrie. Le changement de régime lui fit perdre l'appui du gouvernement, qui avait alors assez peu de confiance dans l'avenir des sucres de betterave. Les droits sur les denrées coloniales furent diminués, et le résultat de cette mesure fut la baisse immédiate des prix du sucre (à fr. 1.50 le kg), ce qui rendit momentanément toute concurrence impossible aux fabriques françaises.

A partir de ce moment, nous assistons à la lutte acharnée, qui dure aujourd'hui encore, entre les deux rivaux sucrés: le sucre de canne et le sucre de betterave. Tous ceux qui bénéficiaient, de près ou de loin, de la culture de la canne menèrent une ardente campagne pour qu'on arrêtât l'élan d'une concurrence devenue redoutable. Et — chose curieuse! — le gouvernement français lui-même se trouvait en communauté d'intérêts avec les opposants, parce que lui aussi perdait l'impôt de consommation prélevé sur tous les autres sucres. En 1843, l'opposition contre le sucre de betterave était encore telle, qu'il fut même question d'exproprier les usines existantes de sucre de betterave pour en interdire désormais la fabrication. Grâce à la protestation éloquente de Thiers, on n'osa pas, toutefois, mettre cette menace à exécution; on se borna à soumettre graduellement le sucre de betterave indigène aux mêmes impôts que les sucres venant des colonies françaises d'Amérique.

# III. Les primes sucrières et les conventions internationales de Bruxelles.

Cet impôt sur le sucre, qui existe aujourd'hui encore dans la plupart des pays (sauf en Angleterre et en Suisse), a exercé une influence considérable sur l'objet de notre étude. Il ne nous est pas possible de faire ici l'exposé de cette question fiscale extrêmement complexe <sup>1</sup>). Il nous suffira de dire que, l'impôt sur le sucre étant un droit de consommation intérieur, il est de règle de le rembourser pour tous les sucres exportés afin de faciliter la concurrence extérieure aux producteurs nationaux. En fait, ce prétendu drawback a servi très souvent de prétexte au paiement de véritables primes, directes ou indirectes, à l'exportation des sucres. Ce fut le cas notamment pour les sucres de betterave

européens, qui bénéficiaient de primes considérables et se vendaient à des prix anormalement bas dans les pays de consommation, tels que l'Angleterre et la Suisse.

En 1901, notamment, le prix des sucres allemands, par exemple, s'abaissa jusqu'à 12 marks par quintal à l'exportation, c'est-à-dire au-dessous du prix de revient, tandis qu'il était trois à quatre fois supérieur en Allemagne même. La différence représentait le montant de l'impôt et de la prime, ainsi que le bénéfice du syndicat des producteurs qui s'était constitué en 1900 en vue de l'exploitation du marché national. En cette même année 1901, les dépenses pour la prime s'élevèrent à 75 millions de francs en France.

Bref, il régnait un véritable chaos sur le marché des sucres. Et, dans l'organe officiel du *Vercin der deutschen Zuckerindustrie*, la proposition fut sérieusement faite, à ce moment, de jeter la moitié des stocks à l'eau, afin de hausser ainsi la valeur de l'autre moitié.

Si les pays producteurs n'avaient guère lieu de se féliciter de la situation, du moins les pays consommateurs devaient, semble-t-il, se réjouir de l'abaissement extraordinaire des prix du sucre qui en résultait pour eux.

Tel était le cas, en effet, pour la Suisse, mais il n'en était pas tout à fait de même pour l'Angleterre.

Non seulement celle-ci se trouvait dans l'impossibilité de développer sa propre industrie du sucre, en présence de cette surenchère des pays étrangers. Mais surtout les colonies, productrices de sucre de canne, se plaignaient amèrement de l'indifférence de la métropole, dont les hommes d'Etat ne s'opposaient pas à un régime qui consommait leur ruine. Ces réclamations paraissaient devoir décider l'Angleterre à opposer enfin une barrière douanière aux sucres primés du continent, et cela d'autant plus que cette conception rentrait tout à fait dans les idées du chef du gouvernement, M. Chamberlain, auteur du fameux projet d'union douanière avec les colonies. En même temps que l'Angleterre, presque tous les autres pays acheteurs de sucre étranger commençaient la lutte contre les sucres primés. Deux d'entre eux, les Etats-Unis et les Indes anglaises, leur appliquaient déjà des droits compensateurs plus élevés. D'autres pays menaçaient de les imiter, de sorte que les primes auraient profité uniquement au fisc étranger, américain, anglais ou autre.

C'est sous l'empire de ces circonstances que naquit l'idée d'une réglementation internationale qui aurait pour but de mettre fin à un état de choses aussi néfaste pour la plupart des pays. La question n'était pas nouvelle d'ailleurs, car, dès 1863, les gouvernements des principaux pays intéressés n'avaient pour ainsi dire pas cessé de rechercher les moyens d'égaliser les conditions de la concurrence et de sauvegarder les finances publiques.

<sup>1)</sup> Voir notamment: Dr H. Claassen, Dr W. Bartz und Otto Pilet: Die Zuckerindustrie, I. Teil: Die Zuckerfabrikation, II. Teil: Der Zuckerhandel. B. G. Teubner. Leipzig und Berlin, 1905.

Mais ces pourparlers n'avaient eu jusqu'alors aucun résultat, notamment ceux qui avaient eu lieu en 1898 à Bruxelles et qui avaient échoué surtout à cause de l'attitude peu conciliante de la France. Vers 1900, par contre, la situation semblait beaucoup plus favorable à la conclusion d'une entente: l'Angleterre venait d'établir aux Indes des droits compensateurs et s'apprêtait à en faire autant pour son propre compte; d'autre part, les pays producteurs — et cette fois la France la première — comprenaient toujours mieux que le système de surenchères alors en vigueur ne pouvait pas être continué indéfiniment.

C'est pourquoi, à la fin de 1900, le gouvernement français, après une entente préalable avec l'Allemagne et l'Autriche, se mit en relation avec le gouvernement belge et le pria de convoquer, en même temps que la France, les puissances représentées à la conférence internationale de 1898: l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suède et la Russie. L'Italie et la Roumanie, dont l'industrie sucrière avait pris une grande importance, furent également conviées.

Toutes ces puissances acceptèrent, à l'exception de la Russie.

Le prétexte donné à cette abstention de la Russie était qu'il n'existe aucune prime directe ou indirecte en faveur de l'industrie sucrière dans ce pays. La seule raison, en réalité, était que la Russie craignait de voir discuter son régime intérieur, qui aboutissait, au fond, à donner des encouragements artificiels considérables à l'exportation. Il existait dans ce pays un syndicat de producteurs que le gouvernement transforma, dès 1895. en une véritable institution d'Etat, et en dernier lieu par une loi entrée en vigueur le 1er septembre 1903. D'après cette loi, le gouvernement russe limite annuellement la quantité de sucre destinée à la consommation intérieure, par exemple 86 millions de pouds (à 16 kg 38) pour l'année 1914/15. D'autre part, le sucre était soumis à un impôt intérieur très élevé, comme aussi à des droits d'entrée prohibitifs (par quintal, fr. 74 pour le sucre brut et fr. 97. 50 pour le raffiné); de sorte que les prix étaient extrêmement élevés et rémunérateurs dans le pays, tandis que cela permettait de vendre, au contraire, à très bas prix à l'étranger. Il n'était donc pas exact de dire qu'il n'existait aucune prime indirecte à l'exportation de Russie.

Tout en regrettant cette abstention de la part d'un des principaux pays producteurs de sucre, les délégués réunis à Bruxelles le 16 décembre 1901 n'en décidèrent pas moins de poursuivre leurs travaux, d'autant plus qu'à ce moment les exportations de la Russie étaient surtout destinées à l'Orient, où elle était maîtresse du marché.

Nous ne relaterons pas ici les détails des délibérations, d'ailleurs très longues et parfois difficiles, de la conférence. Il suffira d'en indiquer les résultats, qui s'expriment dans la convention du 5 mars 1902, dont le but est formulé par le préambule en ces termes: «D'une part, égaliser les conditions de la concurrence entre les sucres de betterave et les sucres de canne des différentes provenances; d'autre part, aider au développement de la consommation du sucre.»

Voici le régime instauré à cet effet par la convention des sucres en 1902:

1º Les parties contractantes s'engagent tout d'abord à supprimer, à partir du 1er septembre 1903, les primes directes ou indirectes dont bénéficierait la production ou l'exportation des sucres. Par contre, le remboursement de l'impôt à la sortie des sucres est toujours licite, à condition qu'il soit basé sur la production réelle par le système de l'impôt sur le sucre raffiné ou de l'analyse saccharimétrique.

2º D'autre part, contre les syndicats, la convention prend des mesures tendant à modérer les droits de douane protecteurs: les Etats contractants s'engagent à limiter au chiffre maximum de 6 francs par quintal pour le sucre raffiné et de fr. 5. 50 pour les autres sucres ce qu'on appelle la surtaxe douanière, c'est-à-dire l'écart entre le taux des droits dont sont passibles les sucres étrangers et celui auquel sont soumis les sucres nationaux.

3º En guise de sanction, les Etats contractants s'engagent à frapper d'un droit supplémentaire, à l'importation sur leur territoire, les sucres originaires des pays qui accorderaient des primes à la production ou à l'exportation. Ce droit compensateur doit être au moins égal au montant de la prime dont bénéficient les sucres. Au besoin même, les parties contractantes se réservent la faculté, chacune pour ce qui la concerne, de prohiber formellement l'importation des sucres primés.

4º Comme toute règle souffre exception, certains pays (Espagne, Italie, Suède) peuvent fixer une surtaxe douanière plus élevée et même payer des primes à la production ou à l'exportation, pour autant qu'ils n'exporteront pas de sucre. Mais ils restent soumis à l'obligation sus-indiquée de frapper de droits compensateurs les sucres primés des autres pays.

5º Enfin, la convention institue un organe spécial sous la forme d'une commission permanente composée de délégués des divers Etats contractants et dont le siège est à Bruxelles. Sa mission est de veiller à l'exécution de la convention et d'émettre un avis sur les questions litigieuses.

Telles sont les clauses principales de la première convention de Bruxelles du 5 mars 1902, qui obtint l'adhésion de presque toutes les puissances délibérantes (à l'exception de l'Espagne et de la Roumanie) et, dans la suite, d'un certaine nombre d'autres pays.

Quant à la Suisse, elle était restée primitivement tout à fait en dehors de la convention, à laquelle aucun motif sérieux ne la solicitait d'adhérer. De fait, son sucre provenant pour la presque totalité de l'étranger. il est compréhensible qu'elle n'ait pas contribué à un arrangement dont le résultat ne pouvait être que de renchérir ses importations. Ce n'est que plus tard. en 1903, à propos des préliminaires des négociations commerciales, puis de nouveau en 1906, que l'Allemagne insista pour que la Suisse fît partie de la convention de Bruxelles; en échange, elle consentit à abaisser ses droits d'entrée sur les chocolats et la confiserie suisses. Le résultat fut l'adhésion de la Suisse, qui renonçait ainsi aux sucres primés des autres pays; mais il ne s'agissait, en somme, guère que des sucres russes, qui semblent impropres à notre consommation 1), de sorte que cette concession était plus apparente que réelle.

Les résultats de cette première convention de Bruxelles, sans être très favorables à proprement parler, ont correspondu tout au moins à ce qu'attendaient les pays producteurs de sucre. Ils se sont traduits par une hausse sensible des prix à l'exportation et, au contraire, une baisse sur le marché intérieur.

Au premier abord, la suppression des primes de toute nature devait produire, pour les pays les moins favorisés sous le rapport du coût de production, un rétrécissement sensible des débouchés extérieurs. Ce fut le cas surtout pour la France, dont les conditions de rendement agricoles et techniques sont encore inférieures à celles de l'Allemagne. En outre, les sucreries françaises sont souvent trop petites; elles manquent de capitaux suffisants pour leur assurer une bonne organisation technique et, par surcroît, elles doivent payer des salaires plus élevés qu'en Allemagne. Or, sur une production moyenne de 800.000 tonnes environ, près de 400.000 étaient destinées à l'exportation; rien d'étonnant, dès lors, à ce que celle-ci ait été influencée défavorablement par la convention de 1902.

Une deuxième conséquence, qui atténue la première dans une certaine mesure, a été l'augmentation de la consommation indigène, résultant elle-même de dégrèvements d'impôts et de la baisse des prix sur le marché intérieur. En présence de la crise que traversait leur industrie sucrière, la plupart des pays ont estimé que la meilleure manière de la surmonter était de développer la consommation intérieure, trop négligée pendant longtemps. C'est ainsi que l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la France, la Hollande et d'autres

pays encore furent conduits à transformer leurs lois fiscales sur le sucre afin de les mettre en harmonie avec la convention de Bruxelles et de diminuer l'impôt, en stimulant par là la consommation intérieure.

Aussi la statistique de cette consommation dénotet-elle depuis lors un accroisement continu et régulier dans la plupart des pays. Voici d'ailleurs les chiffres 1) concernant les Etats européens, rangés par ordre d'importance de leur consommation en 1913/14, dernière année normale:

#### Consommation de sucre par tête d'habitant.

	1913/14	1912/13	1911/12	1903/04	1894/95					
	kg	kg	kg	kg	kg					
1. Danemark	45,71	44,62	44,60	29,3	20,80					
2. Angleterre	42,44	43,42	38,81	46,4	39,05					
3. Suisse	$32,_{22}$	35,11	<i>32</i> , <sub>07</sub>	20,7	12,26					
4. Suède	26,04	25,95	$24,_{60}$	20,3	11,32					
5. Hollande	22,77	22,68	21,06	17,2	14,20					
6. France	21,91	19,76	17,88	20,,	13,89					
7. Allemagne	20,97	23,39	18,76	19,5	12,15					
8. Norvège	20,14	20,83	19,04							
9. Finlande	$15,_{78}$	14,79	14,74		-					
10. Belgique	15,08	17,82	15,02	15,5	9,21					
11. Autriche	12,93	12,79	11,26	10,6	8,99					
12. Russie	11,46	11,05	10,35	6,,	4,98					
13. Turquie	9,95	9,02	8,45	3,4	3,47					
14. Espagne	6,67	7,10	5,97	4,4	6,21					
15. Portugal	6,34	6,17	6,11	5,5	5,86					
16. Italie	5,27	5,07	4,75	3,2	3,02					
17. Bulgarie	4,46	3,56	4,66	_	_					
18. Roumanie	$4,_{25}$	4,04	5,04	3,6	1,83					
19. Grèce	3,83	5,26	3,99	3,9	2,84					
20. Serbie	3,12	4,24	4,94	3,,	1,82					
l			١ .							
Moyennes générales										
Europe	16,59	16,64	14,94							
Etats-Unis		36,23								

Si les pays producteurs de sucre n'ont pas eu lieu d'être trop désappointés des résultats de la convention de Bruxelles, il n'en a pas été de même pour l'Angleterre, qui n'en a retiré à peu près aucun avantage. Après une baisse sensible, l'importation du sucre en Angleterre a continué, il est vrai, à s'accroître, mais sans profit quelconque pour les colonies. D'autre part, les prix du sucre ont subi une hausse très notable, au grand détriment des acheteurs et, en particulier, des industries de consommation sucrière (confiserie, biscuits, confitures, etc.) qui avaient pris une grande extension, grâce précisement aux bas prix antérieurs. Sitôt que ces indus-

<sup>&</sup>lt;sup>1)</sup> Cf. le rapport de M. A. Cailler au Conseil national sur le protocole du 17 mars 1912.

<sup>1)</sup> D'après la statistique de M. Otto Licht, qui fait autorité en la matière. Ces chiffres, ne tenant pas compte de la réexportation sous forme de produits industriels sucrés, ne donnent pas une idée absolument exacte de la consommation; ceux de la Suisse, en particulier, sont de ce fait quelque peu grossis.

tries se rendirent compte des désavantages de la convention, une campagne de protestation fut organisée, qui devait obtenir d'autant plus de succès qu'entretemps le parti libéral était arrivé au pouvoir. L'Angleterre déclara dénoncer la convention pour le plus prochain terme possible, c'est-à-dire le 1er septembre 1908, si elle n'était pas autorisée à importer de nouveau des sucres primés. La raison avancée était que l'application de droits compensateurs sur les sucres primés n'était pas compatible avec l'intérêt du consommateur anglais; cependant — par égard pour les colonies — l'Angleterre déclarait ne pas souhaiter le rétablissement des primes sucrières ou de syndicats résultant de tarifs protecteurs. Singulière contradiction! Admirable diplomatie!

C'est à la suite de ces circonstances que fut signé l'acte additionnel du 28 août 1907, auquel tous les Etats contractants adhérèrent. Cet acte prorogeait la convention de 1902 pour une durée nouvelle de cinq ans. Toutefois, une dérogation était prévue en faveur de l'Angleterre, désormais dispensée d'appliquer des droits compensateurs sur les sucres primés.

Mais, à ce moment, des craintes surgirent à l'égard de la Russie. On redoutait qu'elle ne conquît le marché anglais à l'exclusion des autres pays producteurs. Des négociations furent alors entamées avec la Russie pour obtenir son adhésion à la convention, sous certaines réserves qui lui assureraient une situation spéciale. Ces pourparlers eurent pour résultat le protocole du 19 décembre 1907, par lequel il est convenu:

1º que la Russie conserve sa législation fiscale et douanière;

2º qu'en échange de cette concession, elle s'engage à ne pas autoriser l'exportation avec restitution ou exemption de l'accise de quantités de sucre dépassant, pour les six années à compter du 1er septembre 1907, le chiffre maximum de 1 million de tonnes.

En outre, par ententes spéciales avec la Russie, les Etats limitrophes: l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Suède se réservent le droit de frapper de surtaxes le sucre de provenance russe.

La convention de Bruxelles, ainsi que ses actes additionnels, arrivait à échéance au mois de septembre 1911. Or, en cette année précisément, par suite de la sécheresse, la production de l'Europe centrale avait diminué de 1.800.000 tonnes, tandis que celle de la Russie était considérable. Ces circonstances engagèrent la Russie à demander l'autorisation d'exporter, en plus de son contingent régulier, une quantité supplémentaire de 100.000 tonnes.

Ensuite de négociations longues et laborieuses, les puissances intéressées signèrent le protocole du 17 mars 1912, prorogeant la convention pour une nouvelle période de cinq ans, avec la faculté pour la Russie d'augmenter son contingent de 250.000 tonnes, dont 150.000 pour l'exercice 1911/12 et 50.000 pour les suivants.

Cet acte additionnel sembla tout d'abord obtenir l'assentiment de toutes les puissances, sauf l'Italie et l'Espagne, qui reprenaient désormais leur liberté et n'avaient d'ailleurs pas cessé de payer des primes sucrières. Mais l'Angleterre réservait une surprise à la dernière heure et déclara qu'à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1913 elle se retirait de la convention, alors que les autres Etats se trouvaient déjà engagés pour une nouvelle période de cinq années. Grâce à cette politique astucieuse, l'Angleterre pouvait ainsi profiter des sucres primés, russes ou autres, sans aucune limitation; et, néanmoins, elle n'encourait pas le reproche, de la part des colonies, d'avoir fait échouer la convention, puisque celle-ci subsistait intégralement pour les autres pays!

La Suisse, par contre, a ratifié la convention, en considérant surtout l'avantage des réductions douanières consenties par l'Allemagne sur les chocolats et la confiserie. D'autre part, elle ne pouvait guère profiter des sucres primés de l'Italie et de l'Espagne, qui n'exportaient pas à ce moment. Et quant aux sucres russes, ils n'avaient pas jusqu'alors donné satisfaction au consommateur suisse, plus exigeant, sur ce point, que le consommateur anglais; d'ailleurs l'importation en restait toujours possible, dans la mesure des contingents autorisés par la convention.

Tel était l'état de la législation internationale des sucres à la veille des hostilités. La portée initiale en a été singulièrement réduite par la retraite de l'Angleterre surtout — le principal consommateur en Europe —, comme aussi par celle de l'Italie et de l'Espagne. Chose plus grave encore, le principe fondamental de la convention de 1902 a subi une profonde atteinte par l'autorisation accordée à la Russie d'exporter des sucres primés sur le marché des pays adhérents. Désormais la Russie prend pied sur ce marché et ses exigences ne pourront que s'accoître à mesure qu'elle en devient maîtresse.

Mais la guerre mondiale, en bouleversant les conditions de la production et du marché des sucres, en divisant les pays producteurs de betterave en deux groupes antagonistes, est venue saper les bases mêmes de la convention, qui se trouve désormais irrémédiablement compromise. Suspendue d'abord à titre provisoire, la convention de Bruxelles a rendu le dernier soupir à la date du 1er septembre 1920 ensuite des dénonciations dont elle a été l'objet de la part des Etats alliés. Pratiquement d'ailleurs, elle n'aurait plus eu qu'une importance factice, car les principaux Etats contractants ne seront

plus à même pendant longtemps d'exporter des quantités appréciables de sucre. L'Allemagne, le plus grand exportateur, est devenu un pays importateur; il en est de même pour la France et la Russie, et l'Autriche-Hongrie a cessé d'exister. Et quant aux petits Etats contractants, ils ne peuvent guère exercer une influence notable dans ce domaine.

#### IV. Les conséquences de la guerre.

### La production et le commerce du sucre en Suisse.

Les chiffres ci-après donneront une idée précise des conséquences générales de la guerre dans ce domaine. Nous choisissons à dessein les années 1913/14 (dernière campagne normale), 1919/20 (minimum de la production européenne depuis l'explosion des hostilités) et enfin 1920/21, 1921/22 et 1922/23 (dernières années en date):

Production du sucre en millions de quintaux.

I. Sucre de betterave.

	1913/14	1919/20	1920/21	1921/22	1922/23					
Allemagne	27,18 16,89 — 16,88 — 7,81 3,06 2,31 2,09 1,42 1,37 1,59 0,64 7,58	7,40 	11,52 	13,06 	15,00 -7,50 2,20 2,70 5,60 2,85 3,00 1,05 0,07 1,70 1,52 6,25					
Canada	89, <sub>12</sub>	32, <sub>86</sub>	$\frac{0,_{34}}{46,_{75}}$	$\frac{0,_{19}}{49,_{79}}$	0, <sub>15</sub> 52, <sub>19</sub>					
II. Sucre de canne.										
Europe Amérique Asie Afrique Afrique Australie	$0,_{17}$ $41,_{48}$ $40,_{66}$ $4,_{74}$ $3,_{25}$	$0,_{06}$ $62,_{63}$ $48,_{78}$ $5,_{36}$ $2,_{23}$	$0,_{07}$ $66,_{18}$ $46,_{13}$ $5,_{88}$ $2,_{56}$	$0,_{05}$ $69,_{14}$ $48,_{94}$ $5,_{03}$ $3,_{64}$	$0_{.06}$ $67_{.78}$ $50_{.15}$ $5_{.40}$ $3_{.52}$					
Totaux généraux	90,30	119,06	120, <sub>82</sub> 167, <sub>57</sub>	126, <sub>80</sub> 176, <sub>59</sub>	126, <sub>91</sub> 179, <sub>10</sub>					

On peut commenter ce tableau statistique en remarquant tout d'abord que les deux matières sucrées ont chacune leur zone géographique bien déterminée. La betterave est cultivée dans la zone tempérée, c'est-à-dire en Europe, aux Etats-Unis et au Canada. La canne, au contraire, exige un climat à la fois chaud et humide, et prospère surtout dans les contrées tropicales.

Les seuls pays qui produisent à la fois les deux matières sont les Etats-Unis et l'Espagnem; ais, là encore, ce sont des régions différentes et au climat approprié qui se vouent à chacune de ces cultures.

Vers 1914, les deux productions se tenaient à peu près en équilibre; mais la guerre a porté un coup terrible à la culture de betterave européenne, tandis qu'elle a donné une vigoureuse impulsion à celle de canne. Pour reconquérir sa situation d'avant-guerre, la sucrerie de betterave aurait grand besoin d'être stimulée, et les fabriques françaises, qui ont particulièrement souffert, ne se sont pas fait faute de demander un retour au système des primes. Il est très douțeux, toutefois, que la situation budgétaire le permette, et il semble plutôt — les faits le démontrent déjà - que les pays producteurs européens vont augmenter, dans une forte mesure, leurs droits d'entrée, afin de permettre à leur industrie de reconquérir tout d'abord le marché intérieur. Il en résultera un état de choses dont la Suisse peut tirer parti si elle sait, au contraire, maintenir à un niveau modéré le prix de son sucre, qui est la matière première essentielle de plusieurs de nos grandes industries d'exportation.

Ceci nous amène à considérer de plus près la situation de notre pays, qui se trouve dans une dépendance presque complète de l'étranger pour son approvisionnement en sucre. «Par une singulière fatalité — écrivait à ce propos M. le professeur E. Chuard 1), aujourd'hui conseiller fédéral —, cette puissante industrie du sucre de betterave, créée en France par un Suisse, Benjamin Delessert, introduite dans notre pays dès les premières années de son développement en Allemagne, n'a pas réussi à se maintenir, et malgré des tentatives réitérées, même à l'époque la plus prospère, on n'est pas parvenu à l'acclimater chez nous. Ce n'est que tout dernièrement, à un moment où par malheur les conditions économiques sont loin d'être aussi favorables, que la production du sucre suisse a pu commencer sérieusement.»

A vrai dire, le problème de notre ravitaillement en sucre national — ou, plus exactement, de la culture de la betterave sucrière, car il s'agit d'une préoccupation agricole plutôt qu'industrielle — n'a, pour ainsi dire, pas cessé d'être à l'ordre du jour. Malgré l'échec des tentatives provoquées par le blocus continental (voir 2º partie), de nouveaux projets sont sans trève mis et remis à l'examen. La Bibliographie nationale suisse (Agriculture: pp. 428 à 430; Métiers et industrie, IVe fascicule, pp. 117 et 118) donne à ce sujet des indications bibliographiques, sans doute incomplètes, mais assez significatives. Nous y relevons notamment des études

<sup>1)</sup> E. Chuard: L'agriculture, dans La Suisse au dix-neuvième siècle, publiée sous la direction de P. Seippel. Lausanne et Berne, 1911. Tome III, p. 19.

dans les cantons ci-après: Thurgovie (1859), Zurich (1862), Lucerne (1865, 1880, 1887), Argovie (1878 à 1881), etc. Sauf à Muri (1881) et surtout à Hochdorf (1887), il semble toutefois que l'on ne soit guère allé au-delà de la période des projets ou même des simples suggestions.

Il faut, en effet, arriver à la dernière décade du dixneuvième siècle, en 1891, pour trouver une tentative sérieuse de réintroduire en Suisse l'industrie sucrière. Une grande fabrique (dite «Helvétia»), disposant d'un capital de un million de francs, comprenant sucrerie et raffinerie, s'établit alors à Monthey, en Valais. Mais, placée dans des conditions défectueuses au point de vue de son approvisionnement en matière première, elle dut liquider au bout de trois ans déjà 1). Depuis lors, une nouvelle entreprise, au capital de 1,5 millions de francs 2), a été créée à Aarberg, afin de mettre en valeur les terrains exondés du Seeland bernois, ainsi que des vallées de l'Aar et de la Broye. Plus simplement installée que la précédente, mais incomparablement mieux située, au centre d'une vaste région de culture, la fabrique d'Aarberg entreprit ses travaux dès l'automne 1899, dans les conditions les plus favorables, semblait-il, que l'on pût trouver dans notre pays. Et cependant, si le but poursuivi a peut-être été atteint au point de vue agricole 3), il n'en a pas été toujours de même dans le domaine industriel et financier qui n'a rapporté que des mécomptes jusqu'à la guerre.

Dès le début, la fabrique bernoise fut aux prises avec les plus graves difficultés, et, comme par une fatalité, chaque fois qu'elle était venue à bout de l'une, une nouvelle apparaissait aussitôt. Ce furent, tout d'abord, les difficultés d'acclimatation d'une nouvelle culture et de formation d'un personnel ouvrier ad hoc; puis la situation anormale du marché des sucres jusqu'à la convention de Bruxelles de 1902, et enfin, dès 1907. la réduction de fr. 2.50 par quintal du droit d'entrée sur les sucres lors de la conclusion du traité de commerce avec la France 1). Sous l'empire de ces circonstances critiques, l'entreprise d'Aarberg a été successivement déclarée en faillite en 1909, reprise depuis lors par la Banque cantonale bernoise, incendiée en 1912 et finalement reconstituée la même année (16 novembre) sous la dénomination Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg, société anonyme au capital de fr. 800,000, dont la plus grande partie (fr. 500.000) appartient à l'Etat de Berne et le reste aux communes et particuliers intéressés du Seeland.

La nouvelle entreprise a bénéficié de conditions beaucoup plus favorables par suite de la guerre qui, en nous contraignant à exploiter toutes nos ressources nationales, a mis en valeur la fabrique d'Aarberg pour l'alimentation du pays. Il en est résulté une consolidation durable de la société, qui s'exprime dans les chiffres ci-après ainsi que dans ceux du bilan au 30 juin 1923 où figurent d'importants fonds de réserve ou d'amortissement de tous genres.

Année	Production	Bénéfices nets	Dividende		
	p	fr.	°/o		
1913/14	58.385	-23.380.75	0		
1914/15	123.515	111.913. 03	5		
1915/16	160.000	103.413. 51	5		
1916/17	82.500	126.021.05	$5\frac{1}{2}$		
1917/18	87.500	160.984.44	6		
1918/19	108.000	110.932. 89	6		
1919/20	85.328	95.845. 64	6		
1920/21	117.275	142.892. 98	6		
1921/22	115.600	98.393. 09	6		
1922/23	169.000	181.114.72	6		

<sup>1)</sup> La sucrerie d'Aarberg, appuyée par des pétitions de 22 sociétés d'agriculture et de 55 communes bernoises, fribourgeoises et vaudoises intéressées à la culture de la betterave, en prit prétexte pour demander à la Confédération de l'indemniser du préjudice qui en résultait pour elle. Reconnaissant le caractère d'utilité publique de l'entreprise d'Aarberg, le Conseil fédéral soumit aux Chambres (décembre 1908) un projet d'arrêté allouant à la dite entreprise une subvention unique de fr. 500.000 «pour lui permettre de poursuivre les améliorations importantes qu'elle a déjà réalisées dans le domaine agricole, en particulier dans le

<sup>1)</sup> Le 23 mai 1893, elle adressait une pétition aux Chambres fédérales, en vue d'une réduction temporaire de fr. 7. 50 à fr. 4. 50 du droit d'entrée sur le sucre brut. Cette pétition fut assez mal accueillie: La Nouvelle Gazette de Zurich, par exemple, remarquait qu'une pareille mesure favoriserait trop la fabrique de Monthey et l'engagerait à ne s'occuper que de sa raffinerie, sans plus s'inquiéter de la culture des betteraves à sucre. La pétition fut retirée en date du 13 juin 1895.

<sup>2)</sup> Selon le Dr P.-H. Schmidt, de St. Gall (Die schweizerischen Industrien im internationalen Konkurrenzkampfe, Zurich 1912, p. 163), la moitié de ce capital fut souscrite par un consortium allemand, composé en partie des fournisseurs de machines.

<sup>3)</sup> La Revue, de Lausanne, des 13 janvier (correspondance de la Broye) et 13 mai 1909, constatait, d'accord avec le Vaterland de Lucerne, «la faillite de la tentative faite pour introduire la culture de la betterave dans des terres de quelque valeur.» Par contre, le 12 octobre 1912, un correspondant bernois écrivait à la Gazette de Lausanne: «La valeur totale des produits agricoles du Seeland était de 14 millions de francs en 1886, de 11,5 millions en 1896, de 24,6 millions en 1907. Le bétail du Seeland avait parallèlement une valeur de 9 millions en 1886, de 10,7 millions en 1896, de 17,5 millions en 1906. L'augmentation de valeur a été donc, dans cet espace de 20 ans, de 93 %. Dans aucune région du canton on n'a constaté une augmentation aussi forte ... La sucrerie occupe 350 à 400 ouvriers et ouvrières du commencement d'octobre à fin mars, c'est-à-dire à une époque où le travail chôme à la campagne. La fabrique a payé de 1899 à 1911 un total de fr. 1,926,277 en salaires aux ouvriers et fr. 4,583,579 aux cultivateurs de betterave. L'existence de la sucrerie a augmenté le bien-être général de la population d'Aarberg et des environs et a diminué considérablement les charges de l'assistance publique.»

La matière première de cette production en sucre raffiné est fournie soit par des sucres bruts 1) importés (en 1922/23: 136.269 q), soit par des betteraves indigènes (en 1922/23: 352.000 q) que la fabrique achète (en 1922/23 au prix de fr. 4.50 le quintal) ou qu'elle produit elle-même dans ses domaines de Payerne, Avenches, Yverdon, Aarberg et du Moosgebiet 2). D'après les quelques renseignements publiés par la société, il semble que la richesse sucrière des betteraves a varié entre 15 et 16,6 %.

Si l'on rapproche ces chiffres de production de celui de notre consommation en sucre, qui s'élève à plus de 1.200.000 quintaux en moyenne normale, on se rend compte aussitôt de l'importance considérable du déficit qui reste à combler par voie d'importation. Pour en donner une idée plus précise encore, nous donnons en annexe (VI) un tableau de ces importations par catégories, de 1886 à 1922, que nous complétons ci-dessous par un autre tableau des provenances en 1913, 1916, 1919, 1922 et 1923.

#### Importations de sucre

(en quintaux)

	1913	1916	1919	1922	1923
Autriche-Hongrie	749.169	110.141	3.259	_	
Allemagne	332.290	109.173	24.865	2.467	25.381
France	75.999	157	841	39.261	4.911
Etats-Unis	136	482.132	12.830	359.753	40.641
Indes hollandaises	43	311.311	880.957	50.462	115.282
$oxed{Hollande}$	95	90.670	6.938	47.738	16.160
Tchécoslovaquie	_	_		134.987	649.976
Belgique	3.092	_	99	112.802	107.640
Canada	_			41.946	450
Russie	6.358	_			
Cuba, etc	_		_	26.507	2.343
Amérique centrale	65		35.333	1.319	1.471
Italie	4.444	_	8	1	
Grande-Bretagne	352	_	5.015	2.074	173
Autres pays	566		79.123	9.400	132.673
Total	1.172.609	1.103.584	1.049.268	828.717	997.701
Valeur en 1000 francs	39.044	81.813	126.261	44.816	67.827

Le manque de place et, en partie aussi, le manque de statistique, nous empêchent malheureusement de donner un tableau plus complet de nos importations

défrichement et la mise en valeur des terrains exondés du Seeland, ainsi que des vallées de l'Aar et de la Broye». Ce projet souleva une telle opposition, qu'il dut être abandonné. Il ne paraît d'ailleurs pas certain qu'il fût conciliable avec les engagements pris par la Suisse dans les conventions de Bruxelles; tout au moins les journaux allemands faisaient-ils prévoir que des protestations s'élèveraient si la subvention était votée.

de sucre, dès le début de ce commerce. Ce tableau serait sans doute d'un grand intérêt. Ainsi que cela résulte de toute cette étude, on y verrait qu'à l'origine notre consommation, d'ailleurs très peu importante, était couverte exclusivement par le sucre de canne des pays chauds de la Méditerranée, de Madère, des Indes, etc. Le blocus continental bouleversa cet état de choses en entravant l'entrée du sucre colonial et en suscitant une industrie nouvelle du sucre de betterave. Après bien des péripéties, le sucre de betterave finit par l'emporter à peu près complètement sur notre marché et, avant

betterave (p. ex. fr. 2 à fr. 2. 10 le quintal) et du rendement plus élevé des cultures de pommes de terre et de légumes. Après s'y être intéressés au début, nos paysans tendaient à abandonner de plus en plus la culture de la betterave. Voir notamment les do-léances exprimées par un paysan de la Broye dans la Revue, de Lausanne, du 13 janvier 1909.

<sup>1)</sup> Avant la guerre, la fabrique d'Aarberg importait plutôt des betteraves (de France et d'Alsace) lesquelles — remarque le rapport de l'ancienne société pour 1904/05 — lui revenaient moins cher que celles du pays.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>) Pendant un certain temps, le gouvernement bernois payait aux cultivateurs de betteraves une prime de 10 centimes par 100 kg, qui dut toutefois être supprimée lors de l'adhésion de la Suisse à la convention de Bruxelles. Cette prime s'était d'ailleurs révélée tout à fait inefficace ensuite du prix d'achat insuffisant de la

la guerre, nos fournisseurs attitrés étaient, par ordre d'importance, l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne et la France. L'Autriche-Hongrie (Tchécoslovaquie actuelle) occupait incontestablement la première place, tandis que la France, longtemps seconde, tendait de plus en plus à passer en troisième rang, surtout depuis la guerre douanière de 1893 à 1895 qui diminua considérablement ses exportations de sucre au profit de l'Autriche-Hongrie.

La terrible guerre de 1914 est venue jeter le désarroi dans cette situation, qui paraissait définitivement acquise. Au cours des hostilités, notre ravitaillement en sucre s'est heurté à des difficultés considérables et sans cesse renaissantes. En effet, l'occupation par l'Allemagne du territoire de la Belgique et des départements du nord et nord-est de la France, les plus importants au point de vue sucrier, a entraîné la suspension complète des importations de ces deux pays. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, nos principaux fournisseurs habituels de sucre, ne nous en envoyaient pour ainsi dire plus du tout. Les achats outre-mer ne pouvaient être effectués rationnellement que par cargaisons complètes, et, même dans ce cas, à un prix très élevé et moyennant un fret dont le taux allait toujours en augmentant.

C'est pourquoi, dès le début des hostilités, le Conseil fédéral s'est vu contraint à assurer notre alimentation par des mesures exceptionnellement graves, commençant par violer l'une des dispositions du traité de Bruxelles. Comme le remarque, à ce propos, M. François Sachs, dans l'International Sugar Journal de Manchester (nº de mai 1915), ce n'est pas même l'une des puissances belligérantes qui a pris l'initiative de mettre fin à la convention, mais c'est un Etat neutre, la Suisse, en supprimant les droits répressifs qu'elle s'était engagée à percevoir sur les sucres primés italiens 1). Cette mesure est restée toutefois sans résultat, le gouvernement italien ayant pris aussitôt des dispositions pour retenir dans la péninsule les stocks considérables de sucre qui y avaient été constitués.

Force fut de recourir à d'autres mesures encore. Le sucre ayant subi, en 1915, un renchérissement de 50 pour cent et devenant de plus en plus rare dans certaines régions où le commerce était peu représenté, le Département de l'économie publique fixa, en date du 27 novembre, des prix maxima pour la vente en gros, en mi-gros et en détail. Les contrevenants étaient passibles d'une amende de fr. 25 à 5000 ou d'emprisonnement jusqu'à un mois; les deux peines pouvaient être cumulées. Cette réglementation fut

renforcée par un autre arrêté du 8 février 1916, en vertu duquel l'importation du sucre était réservée exclusivement à la Confédération, ce qui entraîna le séquestre de tout le stock se trouvant dans le pays et la fixation de nouveaux prix maxima. Un communiqué y relatif mentionnait que les conditions d'importation étaient devenues telles que les commerçants importateurs auraient déclaré au Conseil fédéral n'être plus en mesure de faire des achats de sucre au dehors et d'introduire cette denrée en Suisse. C'est pourquoi la Confédération avait dû chercher à assurer l'importation du sucre et, pour sauvegarder les intérêts du pays, introduire, d'entente avec les intéressés, le monopole d'importation.

Cette argumentation fut toutefois contestée par les importateurs eux-mêmes 1), lesquels firent remarquer que la Confédération avait introduit un monopole de fait depuis longtemps déjà; ce monopole était la conséquence du système des compensations qui n'étaient plus laissées à l'initiative privée, mais confiées exclusivement au département de l'économie publique. D'autre part, on ne pouvait guère attendre du commerce libre qu'il prît l'initiative d'importer du nouveau sucre de Hollande ou d'outre-mer à des cours supérieurs aux prix maxima, tandis que le monopole permettait à la Confédération de modifier les prix à sa guise et de percevoir une prime de fr. 15 par 100 kg pour la levée du séquestre de sucre de consommation.

De toute manière, le monopole s'imposait comme ressource extrême, comme le seul expédient possible, comme une nécessité inéluctable dans cette situation critique.

Il n'entre pas dans notre intention de faire ici l'étude de la politique des prix du monopole du sucre, confié au Département militaire (commissariat central des guerres). On trouvera l'indication complète de ces prix dans les rapports annuels de la Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg ainsi que dans ceux du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie. On trouvera aussi dans le rapport du Conseil fédéral du 11 août 1922 2) une comparaison intéressante des prix du monopole et de ceux du marché mondial. Jusqu'en 1920, les prix de vente du sucre en Suisse ont toujours été inférieurs, et parfois très sensiblement, à ceux du marché mondial; ce qui n'a pas empêché l'office de l'alimentation de réaliser un bénéfice brut de 34,8 millions ou net de 22 millions, ensuite de la hausse continue des prix.

Pour donner une idée suffisante du régime de guerre, il suffira de mentionner encore l'arrêté du Con-

<sup>1)</sup> Jusqu'au 30 juin 1915, ces surtaxes devaient être par quintal de fr. 5.55 pour le sucre brut et fr. 9.42 pour le sucre raffiné; puis, du 1<sup>er</sup> juillet 1915 au 30 juin 1916, de fr. 5.15 et fr. 8.92; et enfin, du 1<sup>er</sup> juillet 1916 au 30 juin 1917, de fr. 4.65 et fr. 8.42.

¹) Voir, par exemple, la Nouvelle Gazette de Zurich du 7 février 1916.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>) Feuille Fédérale, 1922, vol. III., pp. 10 et 11.

seil fédéral du 23 février 1917 limitant la consommation du sucre (carte de sucre) ainsi que celui du 2 février 1917 concernant la remise des denrées monopolisées par l'entremise des cantons. Afin d'obtenir une répartition aussi équitable que possible et de limiter la consommation de ces denrées, le Département militaire fédéral était autorisé à les livrer exclusivement aux autorités cantonales. Ces livraisons étaient effectuées en contingents mensuels proportionnellement aux chiffres de la population et en tenant compte des conditions exceptionnelles. De leur côté, les autorités cantonales étaient tenues de veiller à une répartition équitable et de tenir compte notamment du commerce de détail.

La tâche du monopole était ardue et il convient de rendre hommage au savoir-faire avec lequel les pouvoirs publics ont pourvu à notre approvisionnement en ces temps troublés. C'est néanmoins sans aucun regret que l'on a vu disparaître ce régime exceptionnel: tout d'abord la carte de sucre, qui a pu être supprimée, la toute dernière, en mars 1920, et enfin le monopole lui-même qui a été aboli, à son tour, le 15 septembre 1922, après six ans et demi de loyaux et difficultueux services. En cas d'achat de sucre sur les stocks de l'Office de l'alimentation, il fut accordé des permis d'importation antérieurement déjà, et la libre importation du sucre cristallisé était permise dès le 21 août. Le monopole aurait d'ailleurs pu — et peut-être dû — être aboli déjà auparavant. Il fut maintenu encore quelque temps afin de permettre à l'Office de récupérer, au moins en partie, l'énorme perte subie en 1921, ensuite de la baisse subite et imprévue du sucre. Le boni de 34,8 millions brut ou 22 millions net, réalisé de 1915 à 1920, s'est trouvé alors brusquement remplacé par un déficit trois fois plus considérable 1).

«L'abolition du monopole — déclare le rapport de la société d'Aarberg pour l'année 1922/23 — n'a pas amené de changement immédiat dans les prix, ceux-ci ayant été déjà adaptés par avance à la situation du marché.» Bien que privée désormais d'un appui artificiel, ladite société n'a pas eu, semble-t-il, à en souffrir jusqu'ici, puisque le bénéfice de l'exercice 1922/23 est le plus élevé qu'elle ait enregistré au cours de son existence décennale. Cependant — remarque le rapport de 1922 du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (p. 313) — la vente de cette usine «a été entravée par les tarifs élévés des chemins de fer suisses; c'est ainsi que, jusqu'à la fin de l'année, le transport d'Aarberg à Bâle ou à d'autres localités suisses était plus élevé que de Tchécoslovaquie en Suisse».

Depuis le 15 septembre 1922, c'est donc le commerce privé qui pourvoit à notre approvisionnement. La «question des sucres» a cessé, pour le moment, d'être à l'ordre du jour de nos discussions économiques et politiques. Elle y reviendra toutefois très prochainement, quand il s'agira d'établir le nouveau régime douanier. C'est ce qu'il nous reste encore à examiner en guise de conclusion.

#### Conclusions.

Il résulte de la présente étude que nous sommes presque complètement tributaires de l'étranger pour notre consommation de sucre, qui est relativement considérable. Or le sucre n'est pas seulement une substance très nutritive, qui, pour Chauveau, serait même la source presque exclusive de l'énergie musculaire. C'est encore, nous l'avons déjà dit, l'une des matières premières indispensables à plusieurs de nos industries d'exportation 1); certaines de celle-ci, comme la chocolaterie, doivent sans doute une grande part de leur premier essor au bon marché relatif de cette matière.

Pour ces raisons d'ordre à la fois physiologique et économique, il est donc très à souhaiter que nos autorités fédérales suivent, à cet égard, une politique nettement libérale. Nous pourrions même dire qu'elles y sont obligées par l'article 29 de la constitution fédérale, en vertu duquel «les objets nécessaires à la vie seront taxés aussi bas que possible». Et nous sommes particulièrement heureux de constater que M. le conseiller fédéral Schulthess, dans son grand discours-programme du 23 juin 1921, a proclamé lui-même la nécessité de maintenir un prix du sucre aussi modéré que possible. Il importera de ne point l'oublier, lorsqu'il s'agira de fixer le droit d'entrée du sucre dans le nouveau tarif douanier ainsi que de conclure nos futurs traités de commerce. Et il n'est pas sans intérêt de remarquer, à ce propos, que l'Angleterre, dont la situation se rapproche le plus de celle de la Suisse dans ce domaine,

¹) Le mouvement total de l'office s'est élevé, pour le sucre, à fr. 620.881.836.

Voir notamment les rapports du Conseil fédéral des 11 août 1922 et 11 septembre 1923.

<sup>1)</sup> D'une lettre que M. Auguste Roussy, administrateur-délégué de la Nestlé and Anglo-Swiss condensed milk Co. et président du conseil d'administration de Peter, Cailler, Kohler, Chocolats suisses, S. A., avait bien voulu nous adresser en juillet 1921, il résulte que la consommation de sucre des usines suisses Peter, Cailler, Kohler s'élevait alors à environ 800 wagons, et celle de toutes les fabriques suisses de chocolat à environ 1500 wagons par an. Les fabriques suisses de lait condensé Nestlé consommaient à elles seules, avant la guerre, environ 1500 wagons de sucre par an.

D'après les données statistiques publiées par M. le Prof. Dr J. Landmann, de l'Université de Bâle, dans le Journal de statistique et Revue économique suisse, fascicule 1, 1916, p. 52, environ 22.500 tonnes de sucre seraient destinées à la réexportation en produits fabriqués, soit en: lait condensé, 15.400 tonnes; farine lactée, 320 tonnes; chocolat, 6040 tonnes; confiserie, 720 tonnes. — Pour les années 1920—1922, notre distingué collègue nous déclare évaluer cette même réexportation totale à 18.000 tonnes en moyenne annuelle.

s'apprête à consacrer son boni budgétaire en toute première ligne à une réduction du droit d'entrée sur le sucre, qui serait ramené de  $2^3/_4$  à  $1^1/_4$  pence par livre anglaise.

Mais il y a plus encore. Il conviendrait d'examiner s'il n'y aurait pas lieu d'introduire, sur une plus grande échelle, un système d'admission temporaire ou de *drawback* (*Rückzölle*), comme celui qui a fonctionné, de 1890 à 1892 déjà, pour le sucre étranger contenu dans le

lait condensé (arrêté fédéral du 27 juin 1889) et qui vient d'être remis en vigueur par le Conseil fédéral <sup>1</sup>). Il est à souhaiter que cette bonification soit élargie et étendue à d'autres industries, comme celles du chocolat et de la confiserie. Ainsi que l'écrit la Banque cantonale neuchâteloise dans son rapport sur l'année 1923: «Les fabricants suisses réclament à juste titre la ristourne

VI. Statistique de l'importation du sucre en Suisse 1).

Année	Sucre brut, cristallisé, pilé, déchets, sucre de raisin <sup>2</sup> )		Sucre en pains, plaques ou blocs <sup>2</sup> )			Sucre coupé ou en poudre fine			Importation totale			
	q	1000 Fr.	Valeur moyenne Fr.	q	1000 Fr.	Valeur moyenne Fr.	q	1000 Fr.	Valeur moyenne Fr.	q	1000 Fr.	Valeur moyenne Fr.
1886	205,205	8.185	39.90	112.141	4.598	41.—	27.882	1.310	47.—	345.228	14.093	40.82
1887	226.537	9.500	41.94	118.030	5.075	43	31.210	1.550	49.66	375.777	16.125	42.91
1888	221.140	9.641	43.60	109.200	4.914	45	28.661	1.423	49.65	359.001	15.978	44.51
1889	231.148	11.227	48.57	103.200	5.067	50	30.810	1.681	54.56	363.298	17.975	49.48
1890	287.712	11.937	41.49	121.617	5.230	43. —	39.140	1.863	47.60	448.469	19.030	42.43
1891	298.918	12.200	40.81	107.791	4.527	42. —	38.105	1.776	46.35	444.814	18.503	41.60
1892	296.465	12.155	41.	107.751	4.668	43.—	57.241	2.633	46. —	462.272	19.456	42.04
1893	291.940	11.678	40. —	105.303	4.475	42.50	57.538	2.589	45.—	454.781	18.742	41.21
1894	327.378	11.608	35.46	119.932	4.477	37.33	69.678	2.805	40.25	516.988	18.890	36.54
1895	319.360	10.158	31.81	120.185	4.027	33.50	68.226	2.566	37. 61	507.771	16.751	33.—
1896	392.508	13.065	33.28	128.934	4.650	36.07	81.087	3.191	39. 35	602.529	20.906	34.70
1897	400.735	11.915	29.73	134.467	4.030	31.39	85,963	2.903	33.77	621.165	19.039	30.65
1898	420.322	13.077	31.11	144.479	4.620	31.98	90.370	3.116	34.48	655,171	20.813	31.77
1899	441.390	13.803	31.11	143.832	4.697	32.65	101,558	3.563	35.08	686.780	22.063	32.13
1900	451.640	14.277	31.61	152.703	5.025	32.00	101.556	3.835	34.96	714.029	23.137	32.40
1901	441.146	12.633	28.64	165.541	4.942	29.85	116.486	3.751	32. 20	723.173	21.326	29.49
1902	521.254	12.795	24.55	165.852	4.278	25.79	130.595	3.723	28. 51	817.701	20.796	25.43
1903	577.022	14.847	25.73	165.115	4.434	26.86	128.832	3.767	29.24	870.969	23,048	26.46
1904	514.756	15.958	31.—	157.870	5.049	31.98	123.178	4.193	34.04	795.804	25.200	31.67
1905	575.065	21.556	37.49	155.335	5.923	38.13	140.552	5.773	41.08	870.952	33,252	38. 18
1906	524.596	15.793	30.10	196.989	6.214	31.55	129.597	4.354	33.60	851.182	26,361	30.97
1907	572.381	18.077	31.58	218.817	7.247	33.12	141.170	4.959	35.13	932.368	30.283	32.48
1908	543.775	18.108	33.30	222.315	7.622	34. 28	147.541	5.432	36.81	913.631	31.162	34.11
1909	553.770	18.837	34.02	211.086	7.535	35.70	146.907	5.462	37.18	911.763	31.834	34. 91
1910	644.744	23.533	36.50	214.995	8.272	38.48	153.338	6.087	39.70	1.013.077	37,892	37.40
1911	705.737	25.648	36.34	194.415	7.267	37.38	147.033	5.802	39.46	1.047.185	38.717	36. 97
1912	838.512	33.999	40.55	215.570	9.066	42.06	162.871	7.117	43.70	1.216.953	50.182	41.24
1913	811.890	26,455	32.58	197.584	6.724	34.03	163.135	5.865	35, 95	1.172.609	39.044	33.30
1914	987.550	30.914	31.30	194.924	6.354	32.60	163.098	5.524	33.87	1.345.572	42,791	31.80
1915	1.022.301	35.542	34.77	101.779	3.522	34.61	90.307	3.340	36.98	1.214.387	42.404	34.92
1916	1.078.322	80.426	74.58	18.939	1.041	54. 96	6.323	346	54.66	1.103.584	81.813	74.13
1917	1.068.111	92.539	86.64	308	24	78. 73	76	6	79. 22	1.068.495	92,569	86.63
1918	690.456	75.216	109. —	27.430	1.701	62.01	10.813	688	63.58	728.699	77.604	106
1919	1.049.208	126.252	120. —				60	9	144. —	1.049.268	126,261	120
1920	1.251.627	185.371	148. —	9.828	1.854	189. —	4.336	801	185. —	1.265.791	187.026	148. —
1921	651.479	92,512	142. —	64.875	10.778	166. —	56.061	10.038	179. —	772.415	113,348	147.—
1922	807.584	43,551	53.93	17.123	984	57.44	4.010	281	70.01	828,717	44.816	54.08
			33.03	22		321	2.023			0_0		52.55
•	'	'	•	1	'	•	'	'	•	'	. '	ì

<sup>1)</sup> Nous devons ce tableau à la Direction de la Statistique du commerce, à laquelle nous exprimons ici toute notre vive gratitude.

<sup>1)</sup> Voir notamment la Nouvelle Gazette de Zurich du 3 avril 1924.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>) Les déchets de sucre raffiné figurent depuis 1906 avec le sucre en pains, plaques ou blocs.

des droits d'entrée acquittés sur le cacao en fèves et le sucre, ainsi que cela se pratique dans les Etats voisins plus favorisés que nous à cet égard, du fait qu'ils sont au bénéfice du régime des admissions temporaires (drawback), avantage dont nous ne jouissons pas en Suisse. Il n'est en effet pas équitable que nos industries paient des droits d'entrée en Suisse sur des matières premières destinées à être transformées en produits manufacturés pour l'exportation et que ces droits ne leur soient pas rétrocédés à la sortie, au prorata des matières premières contenues dans les articles exportés; cette opération est d'un contrôle aussi facile à mettre en jeu que dans d'autres pays où ce régime est appliqué. Il faut espérer que ces revendications légitimes, appuyées par les représentants aux Chambres des intérêts de nos fabricants, recevront un accueil bienveillant de la part des autorités compétentes et qu'elles aboutiront à un résultat favorable.»

Et la sucrerie d'Aarberg? D'après ce que nous avons vu. elle sort consolidée de la guerre et ne paraît pas avoir besoin d'une plus forte protection. A la rigueur, celle-ci pourrait lui être accordée par la réduction ou même la suppression du droit d'entrée sur le sucre brut destiné à être raffiné à Aarberg. Mais en aucun cas il ne saurait être question de la protéger en augmentant le droit d'entrée sur le sucre raffiné, ce qui porterait un grave préjudice à d'autres industries beaucoup plus importantes pour notre économie nationale. Comme l'écrivait en substance la Chambre de commerce de Bâle dans son rapport annuel de 1903: «L'agriculture même n'a aucun intérêt à développer artificiellement l'industrie du sucre, si par là l'exportation du lait condensé - ajoutons encore: de la farine lactée, du chocolat au lait et des conserves — est entravée.»

Telles sont nos conclusions.