

# **Production suisse de sucre : mesures possibles pour une couverture des coûts et des prix compatibles avec l'UE**

**Étude mandatée par Sucre Suisse SA et UNIA**

**Version abrégée**

Étude réalisée par :

Prof. D<sup>r</sup> Mathias Binswanger (direction de  
projet) mathias.binswanger@fhnw.ch

D<sup>r</sup> Elisabeth Maidl  
elisabeth.maidl@fhnw.ch (suivi de projet)

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW  
Haute école d'économie  
Institute for Competitiveness and Communication  
Riggenbachstr. 16  
4600 Olten



Les résultats détaillés de l'étude peuvent être consultés sous  
<https://www.fhnw.ch/de/die-fhnw/hochschulen/hsw/icc/publikationen-und-projekte> .

Image de couverture : © Fédération suisse des betteraviers

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Libre-échange et agriculture .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Prestations multifonctionnelles de la production de sucre de betterave en Suisse .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Développement de conditions cadre .....</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Informations et chiffres clés sur le secteur suisse du sucre .....</b>	<b>4</b>
5.1	Évolution du marché .....	4
5.2	Protection douanière et compétitivité .....	5
<b>6</b>	<b>Activités en vue d'un renforcement de la compétitivité .....</b>	<b>5</b>
<b>7</b>	<b>Résultats des entretiens .....</b>	<b>6</b>
7.1	Prestations multifonctionnelles et d'économie publique de l'industrie du sucre .....	6
7.2	Intérêts divers au long de la chaîne de création de valeur .....	7
7.3	Mesures possibles d'optimisation de la compétitivité.....	7
7.3.1	Contributions pour cultures particulières .....	7
7.3.2	Prix à la consommation.....	8
7.3.3	Régulation de la protection douanière .....	8
7.3.4	Optimisation supplémentaire de l'efficacité .....	8
7.3.5	Fermeture d'une fabrique .....	8
7.4	Conclusion.....	9

## 1 Introduction

Le secteur suisse du sucre est confronté à d'importants défis et doit donc pouvoir s'appuyer sur de meilleures conditions cadre afin d'amortir la chute des prix subséquente à la libéralisation du marché européen à fin septembre 2017 avec une surproduction massive.

Le présent rapport de projet démontre en quoi la culture de betteraves et la production de sucre revêtent pour la Suisse une importance autre que purement économique. Cette étude fournit également des propositions permettant d'améliorer la situation de l'économie sucrière suisse par des mesures appropriées qui soient aussi bien compatibles avec les directives de l'OMC que pertinentes de manière durable pour le secteur.

Ces résultats sont le fruit d'entretiens qualitatifs incluant l'expertise d'intervenants majeurs de la production betteravière autant que de l'industrie de transformation et de l'administration fédérale. L'approche relative aux mesures possibles tient compte des divers intérêts et considère aussi des points de vue critiques liés à la protection douanière et au subventionnement. Nous remercions ici les expertes et experts de leur disponibilité pour les entretiens.

## 2 Libre-échange et agriculture

En raison de ses coûts élevés de production dans tous les secteurs, l'agriculture suisse est soumise à une forte pression sur les prix due aux importations moins chères. Sans mesures d'accompagnement, la production agricole en Suisse ne pourrait donc pas se maintenir. Lorsque l'on s'interroge sur les mesures pertinentes permettant de garantir spécifiquement l'existence de l'industrie sucrière suisse et de maintenir durablement la production de sucre de betterave, on touche donc à des questions fondamentales sur l'effet des subventions dans l'agriculture ou sur les effets de la libéralisation du marché.

La fonction première de l'agriculture est la production alimentaire. D'autres prestations sont fixées à l'art. 104 de la Constitution, notamment la sécurité de l'approvisionnement ainsi qu'une exploitation écologique et socialement responsable. Un accroissement du libre-échange dans l'agriculture implique des retranchements dans ces domaines de valeurs (Binswanger, 2009).

Ni les prestations environnementales, ni l'approvisionnement en aliments régionaux selon des standards de qualité durables ne peuvent être financés par une création de valeur uniquement basée sur le marché.

## 3 Prestations multifonctionnelles de la production de sucre de betterave en Suisse

### Sécurité de l'approvisionnement :

La sécurité de l'approvisionnement repose sur la production dans des conditions normales, sur la gestion des stocks et sur l'importation. Les producteurs agricoles doivent donc aussi pouvoir produire des aliments dans des conditions de coûts avantageuses.

Avec les produits dérivés résultant du traitement, les betteraves sucrières contribuent en outre à l'auto-approvisionnement en fourrage, qui est en recul en Suisse (VSF, 2018).

Actuellement, la production de sucre de betterave en Suisse peut garantir une contribution satisfaisante à un approvisionnement suffisant. Cependant, cette situation se péjorerait dans les conditions de production libéralisées du marché mondial (Hättenschwiler et Flury, 2007). Selon le Rapport agricole 2017, la surface de plantation des betteraves sucrières a diminué en Suisse depuis 2014 pour passer sous le plancher critique de 20 000 hectares (Schlöpfer et al., 2015). La production de sucre contribue en outre de manière déterminante au niveau d'approvisionnement en fourrage, qui est insuffisant en Suisse.

### Durabilité :

La culture de betteraves sucrières contribue à la diversité biologique des plantes cultivées. Il est important de pouvoir recourir à un large spectre de plantes possibles pour une bonne rotation des cultures. La betterave sucrière a une importance particulière pour la rotation des cultures céréalières et comme culture de régénération (SFZ, 2018).

Comme chaque plante cultivée, elle met aussi les sols à contribution. La Fédération suisse des betteraviers ainsi que le Centre betteravier suisse s'engagent continuellement pour le développement et la mise en œuvre de mesures optimisées en vue d'une exploitation aussi durable que possible.

Le développement du sucre bio constitue un potentiel pour l'encouragement explicite de prestations en faveur de l'écologie et du

paysage. Toutefois, l’empreinte environnementale de la production suisse usuelle de sucre est en moyenne inférieure de 30 % à celle des pays de l’UE sur toute la chaîne de production, à savoir de la culture à la distribution (Spörri et Bianchetti, 2017) et affiche aussi un meilleur résultat que le Brésil dans une étude comparative des critères sociaux et écologiques de développement durable (Spörri et al., 2011).

#### **Importance économique :**

En Europe, la betterave est la principale source indigène de sucre, ce qui garantit une indépendance face au commerce global du sucre de canne. Le commerce global du sucre est soumis à de fortes fluctuations. La production indigène garantit donc la stabilité et la fiabilité de l’approvisionnement à des conditions de prix stables.

Sucre Suisse SA occupe environ 240 employé(e)s. Par ailleurs, la culture de betteraves sucrières constitue une source de revenu importante pour environ 5000 exploitations agricoles. D’autres emplois sont assurés dans les secteurs économiques affiliés tels que le transport et la distribution de produits dérivés par l’entreprise Ricoter.

La Suisse produit près de deux tiers de ses besoins bruts en sucre. Le reste est importé de pays limitrophes. Les principaux acheteurs de sucre suisse sont des producteurs de chocolat et de boissons rafraîchissantes. Les produits dérivés de la fabrication du sucre, tels que la pulpe de betterave, la mélasse, les écumes de carbonatation et les terres de lavage transformées en terreau, contribuent également à la création de valeur et à la diversification.

## **4 Développement de conditions cadre**

### **Solution du « double zéro » :**

Depuis la conclusion des accords bilatéraux de 2006 avec l’UE (Bilex II), l’économie sucrière suisse est directement dépendante de celle de l’UE. Lors de l’introduction de la solution dite du « double zéro », les prix suisses et européens étaient proches. Par contre, une plus grande différence de prix existe aujourd’hui en raison des évolutions suivantes : le mandat de prestation jusqu’alors en vigueur de la Confédération pour l’industrie sucrière suisse à l’actuelle Sucre Suisse SA a été résilié en 2009. Il s’agissait de poursuivre la libéralisation du marché. En 2013, les ministres européens de l’agriculture ont décidé de mettre un terme à l’organisation commune du marché du sucre au sein de l’UE. Depuis septembre 2017, il n’y a plus de quotas de productions, ni de limitations des quantités d’exportation pour le sucre dans

l’UE. Par ailleurs, le taux de change du franc suisse s’est renforcé de plus d’un quart en raison de la faiblesse de l’euro. Étant donné que le prix du sucre indigène doit s’adapter, cela induit une chute du prix d’achat des betteraves dont la rentabilité continue de baisser pour les familles paysannes suisses, et les fabriques sont par conséquent moins exploitées.

### **Instruments de soutien de l’agriculture :**

En accompagnement de la libéralisation et en tenant compte de la baisse des prix du sucre, le Conseil fédéral a introduit des contributions liées à la surface pour la culture des betteraves sucrières en Suisse, en modifiant pour ce faire l’ordonnance sur les contributions à la culture des champs. Comme les paiements directs, la contribution à la culture particulière de la betterave constitue un instrument d’encouragement de la production qui n’induit pas de désavantage concurrentiel pour le reste de la chaîne sucrière de création de valeur.

### **Ordonnance Swissness :**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017 est entrée en vigueur l’ordonnance Swissness qui stipule que 80 % du poids d’aliments transformés doit être d’origine suisse, pour autant que le niveau d’auto-alimentation de la matière première dépasse 50 %, ce qui est le cas pour le sucre. Les entreprises qui désignent leurs produits comme étant « suisses » doivent utiliser les matières premières en conséquence.

L’ordonnance Swissness vise à renforcer la production indigène et elle est saluée par l’industrie du sucre comme une mesure augmentant l’attractivité du sucre suisse car elle favorise sa capacité concurrentielle.

## **5 Informations et chiffres clés sur le secteur suisse du sucre**

### **5.1 Évolution du marché**

Le chiffre d’affaire de Sucre Suisse SA varie en fonction de la quantité produite ou vendue de sucre et de produits dérivés ainsi que des prix réalisés. Le rapport d’activité de Sucre Suisse SA pour l’exercice 2016/17 indique un chiffre d’affaire de CHF 194 millions pour une production de 222 700 tonnes de sucre.

Le marché suisse est d’habitude en sous-alimentation. La consommation brute fluctue autour de 350 000 tonnes/an. Sucre Suisse SA produit en moyenne environ 250 000 tonnes. Le solde est principalement importé de l’UE (illustration 1). Le tableau ci-dessous montre un potentiel de développement de la production de sucre de betterave en Suisse pour autant qu’il n’y ait pas de différences de prix trop conséquentes avec les prix pratiqués dans l’UE. Dans la situation

actuelle, ce potentiel est jugulé par la croissance des quantités produites et la baisse des prix du sucre européen.

outre, des betteraves bio venant d'Allemagne sont transformées depuis plus de 20 ans à Frauenfeld.

## 5.2 Protection douanière et compétitivité

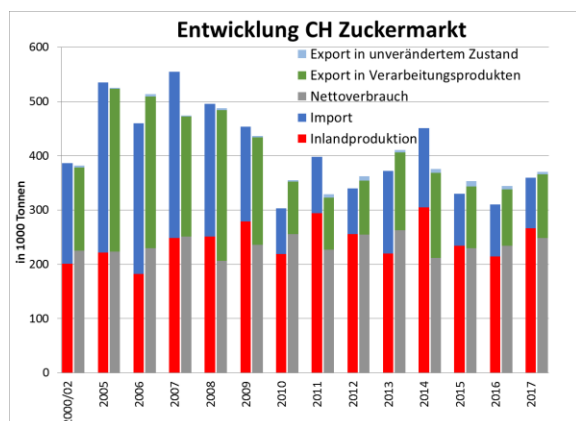


Illustration 1 : Évolution de l'offre et de la consommation (source : exposé Symposium Sucre 26.04.2018 ; données : Réservesuisse)

Le marché suisse constitue un débouché toujours plus attrayant pour l'UE. Cela s'explique par des coûts de transport faibles en raison de la proximité ainsi que par une production fortement excédentaire. Il est plus avantageux de livrer le sucre en Suisse qu'Outre-Atlantique.

L'illustration 2 représente l'évolution des prix entre 2006 et 2018. La courbe des prix suisses (ligne rouge) indique nettement que ceux-ci sont généralement légèrement supérieurs aux prix de l'UE. On distingue clairement la chute des prix de plus de CHF 1000.-/tonne en 2006 à un niveau de moins de CHF 600.-/tonne en 2018 avec une tendance encore décroissante.

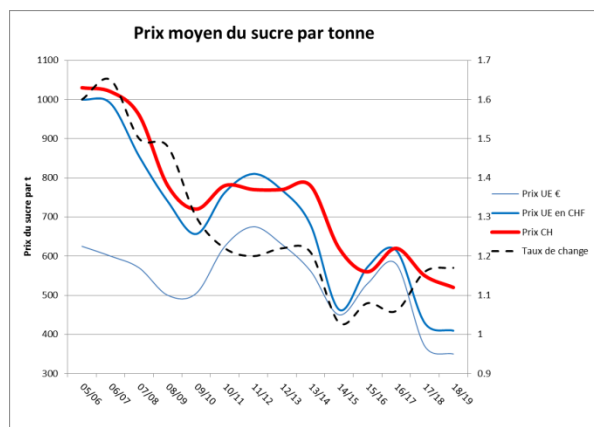


Illustration 2 : Prix UE et CH ainsi que taux de change (source : Sucre Suisse SA, 2018)

La perte de surfaces en Suisse due à la faible rentabilité pour les exploitations a pu être compensée par l'importation de betteraves sucrières provenant d'Allemagne. Des betteraves sucrières conventionnelles ont été pour la première fois importées d'Autriche et d'Allemagne en 2016 afin d'améliorer le taux d'exploitation des fabriques ainsi que l'approvisionnement en sucre et en pulpe. En

La protection douanière sert actuellement à la mise en œuvre de la solution du « double zéro », à savoir l'équilibre des prix en Suisse et dans l'UE. Elle peut toutefois aussi servir à compenser le désavantage concurrentiel des produits agricoles suisses dû à des coûts de production structurellement élevés. En comparaison avec d'autres branches du secteur agricole, l'économie sucrière ne bénéficie pratiquement d'aucune protection douanière en raison de la solution du « double zéro » pour le sucre dans les produits transformés. À cet égard, elle est un cas particulier dans le secteur agricole.

Le schéma de calcul se base sur les annonces de prix moyens à l'Office fédéral de l'agriculture (prix du marché UE et prix d'importation) sur plusieurs mois. Les prix annoncés servent de référence pour des adaptations (Eiselen et al., 2017). Actuellement, la protection douanière s'élève à CHF 20.-/tonne (état au 01.09.2018).

## 6 Activités en vue d'un renforcement de la compétitivité

Ces dernières années, Sucre Suisse SA a pris des mesures d'augmentation de l'efficacité afin d'améliorer sa force concurrentielle. Les optimisations entrant dans le cadre de ce « programme d'amaigrissement » sont examinées continuellement et poursuivies. Il y a lieu de souligner ici que l'amélioration de l'efficacité est une arme à double tranchant eu égard à la disette dans l'agriculture. Pour assurer l'avenir de l'industrie sucrière, une optimisation de la productivité et une protection de la rentabilité pour les exploitations sont essentielles.

### Programme d'économies :

Les effets du premier programme d'économies des coûts se sont déjà répercutés sur les chiffres du rapport d'activité 2014/15 avec une baisse des coûts de CHF 9,6 millions. Les charges ont été continuellement réduites dans tous les domaines de 2012 à 2017.

L'augmentation de l'efficacité est aussi passée par des mesures réduisant la consommation énergétique des installations et mettant en œuvre des stratégies d'optimisation en vue d'une alimentation écologique en énergie. La mise en service de la centrale à bois permet d'économiser env. 60 % de carburants fossiles à Aarberg. Le courant produit peut alimenter le

réseau public toute l'année et rend la création de valeur sur le site d'Aarberg un peu plus indépendante de la situation du marché du sucre de betterave.

Au niveau des investissements, la prise d'échantillons de betteraves et leur traitement ont été par exemple partiellement automatisés, ce qui a contribué à des économies en termes de personnel. D'autres investissements ont induit des optimisations dans le domaine informatique ainsi que, au niveau du traitement, l'acquisition d'une presse à pulpes à rendement élevé. Cet achat permet aussi une optimisation dans le domaine du transport par une réduction de poids. Des collaborations avec des entreprises privées génèrent par ailleurs des économies de transport.

#### **Produits et produits dérivés :**

Sucre Suisse SA poursuit continuellement le développement de son assortiment (sucre brun, sucre bio, nouveaux produits de fourrage). Un projet innovant vise à produire des pectines à partir de betteraves afin d'augmenter la diversité des produits et de générer une contribution de participation aux infrastructures de base. L'installation pilote correspondante est en cours de construction. Par ailleurs, les fibres alimentaires produites à base de betteraves doivent être commercialisées.

Les surfaces de culture des betteraves sont aussi utilisées pour la production durable et efficiente de fourrage et d'autres substances. Depuis 2012, Ricoter Préparation de Terres SA est une filiale de Sucre Suisse SA. Cette entreprise produit un large assortiment de terreaux en utilisant la terre de lavage comme matière première et contribue ainsi à réduire l'usage de tourbe. Les pulpes pressées et déshydratées comme fourrage pour le bétail, la mélasse ainsi que l'électricité, la chaleur et le biogaz sont autant d'autres produits dérivés.

## **7 Résultats des entretiens**

L'objectif d'une étude par entretiens est de représenter les perspectives divergentes d'acteurs importants tout au long de la chaîne de création de valeur afin de développer des solutions durables et compatibles avec les intérêts pertinents. Nous présentons ci-après les résultats des entretiens en tenant compte des explications fournies ci-dessus.

Les entretiens semi-dirigés ont été enregistrés et retranscrits pour leur évaluation. Les résultats ont été anonymisés pour leur présentation. Il convient ici d'indiquer que les positions exprimées ne reflètent pas la position officielle des organisations concernées, mais la perspective de la personne interviewée. Aucun citation littérale n'est reprise. Les entretiens ont pu être réalisés avec des personnes impliquées au sein des organisations suivantes :

- Fédération suisse des betteraviers
- Haute école spécialisée bernoise HAFL
- Chocolat Frey
- Office fédéral de l'agriculture OFAG
- Sunray, COOP
- Rivella SA
- Secrétariat d'État à l'économie SECO
- Fédération des industries alimentaires suisses FIAL

### **7.1 Prestations multifonctionnelles et d'économie publique de l'industrie du sucre**

#### **Sécurité de l'approvisionnement :**

L'importance fondamentale de la production de sucre en Suisse réside pour les personnes interviewées dans sa contribution à la sécurité d'approvisionnement. Cette importance n'a été explicitement remise en question dans aucun entretien, mais évaluée avec des pondérations diverses.

Pour les personnes interviewées, c'est notamment la haute teneur en calories des betteraves par rapport à d'autres cultures qui plaide en faveur du maintien de la production sucrière en vue d'une sécurité d'approvisionnement. Garantir un même degré de sécurité d'approvisionnement nécessiterait l'exploitation de surfaces plus grandes pour d'autres cultures.

#### **Importance économique :**

Les personnes interviewées estiment la contribution à l'économie publique moins importante, pour autant que l'on considère la production sucrière de façon isolée. Le nombre d'environ 240 emplois dans les fabriques paraît modeste par rapport au nombre d'emplois au second niveau de traitement. La production de sucre ne concerne toutefois pas uniquement les emplois en fabriques, mais en premier lieu les près de 5000 betteraviers ainsi que l'approvisionnement fiable des entreprises de transformation telles que les fabricants de boissons et d'aliments sucrés. Une dépendance du sucre étranger induirait une insécurité dans la couverture et les délais des livraisons.

À propos de l'importance pour l'économie publique, le lien avec la législation Swissness est également souvent mentionné. De manière générale, le Swissness est considéré comme une chance du point de vue des exploitations agricoles et du premier niveau de traitement, tandis que l'industrie de transformation évalue son potentiel de façon plutôt critique.

En tant que produit de niche, le sucre bio suisse est régulièrement évoqué comme une option intéressante. Cela se reflète dans les efforts de Sucre Suisse SA de développer la production bio ainsi que dans l'intérêt des distributeurs pour cette production.

Les aspects d'auto-approvisionnement et

d'importance économique sont déterminants pour le Swissness. Près des deux tiers des besoins en sucre sont couverts par la production nationale. Une baisse de la production remettrait donc en question l'adéquation avec les critères de Swissness.

### **Développement durable et écologie :**

Des études récentes indiquent que la production de sucre en Suisse obtient des résultats significativement meilleurs que le sucre importé de l'UE par comparaison des critères de développement durable (Spörri et Bianchetti, 2017). Une comparaison avec la production brésilienne est aussi favorable à la Suisse en matière de développement durable en ce qui concerne les conditions écologiques et sociales de production (Spörri et al., 2011). Les entretiens montrent que la production de sucre en Suisse est perçue comme écologiquement responsable. Les courtes distances de transport dans la chaîne de création de valeur, les directives strictes relatives à l'utilisation de pesticides et le traitement dans les fabriques ont été mentionnés explicitement comme des avantages.

Étant donné les caractéristiques spécifiques de cette culture, il est toutefois nécessaire de réduire la mise à contribution des sols par une poursuite de la recherche et du développement de machines pour le désherbage et la récolte ainsi que par une sélection des semences et une protection des plantes. Se référant aux sondages UNIVOX (gfs-Zurich, 2012), certains interlocuteurs ont souligné qu'une production régionale selon des standards écologiques représente pour les consommateurs une valeur importante et qu'un financement public pourrait être envisagé.

### **Menace des prestations**

**multifonctionnelles :** La pression actuelle sur les prix laisse clairement apparaître les menaces pesant sur les prestations sociales de l'agriculture à l'exemple de l'industrie du sucre. Cela est également perçu ainsi par les personnes interviewées. La plus-value de prestations multifonctionnelles n'est pas remise en question, mais cela n'est pas forcément lié à la conscience des coûts y relatifs qui ne peuvent pas être portés unilatéralement par un seul intervenant du secteur.

## **7.2 Intérêts divers au long de la chaîne de création de valeur**

Les betteraviers ont un intérêt économique à des prix élevés des betteraves comme source de motivation pour cette culture du point de vue de la rentabilité des exploitations. Les fabriques de sucre ont un fort intérêt à des prix faibles des betteraves pour trouver des acheteurs dans

l'industrie de la transformation et être compétitives face aux prix des marchandises importées. L'industrie de la transformation doit pouvoir compter sur une fiabilité de livraison du sucre à des prix compétitifs. Les distributeurs sont intéressés à satisfaire les besoins de leur clientèle en produits alimentaires bon marché qui soient produits dans des conditions durables. Enfin, il convient d'évoquer les intérêts des consommateurs. Certaines personnes interviewées ont mentionné la tendance au tourisme d'achat comme signe que le prix est plus déterminant que la provenance suisse pour l'achat par les consommateurs.

Les entretiens ont démontré qu'au sein de la chaîne de création de valeur du sucre, ces divergences d'intérêts s'accroissent au vu de la pression croissante sur les prix. Le point de divergence des intérêts réside dans l'orientation fondamentale soit en faveur d'une économie de marché plus libéralisée, soit pour des circuits économiques protégés. Dans la culture du dialogue, une reconnaissance de base des prestations des autres acteurs est donnée.

Les intérêts des pays de l'UE ont aussi été évoqués dans le cadre de cette thématique. Ces pays agissent en fonction de leurs politiques nationales respectives. Certains pays comme la Pologne subventionnent fortement la production de sucre, permettant ainsi de générer de grandes quantités à des prix avantageux.

## **7.3 Mesures possibles d'optimisation de la compétitivité**

Les entretiens font apparaître unanimement le point de vue selon lequel les conditions structurelles dans l'agriculture suisse ne permettent pas une production uniquement orientée sur des objectifs économiques. Les investissements pour l'amélioration de l'efficacité, la commercialisation de produits dérivés et les mesures d'économie de Sucre Suisse SA sont également perçus et reconnus.

### **7.3.1 Contributions pour cultures particulières**

Selon les personnes interviewées, une compensation de la pression sur les prix par une augmentation des contributions pour cultures particulières présente l'avantage d'offrir aux agriculteurs une incitation directe à cultiver des betteraves, ce qui optimise l'exploitation des fabriques. En outre, l'industrie de la transformation est ainsi préservée de charges et les prix de consommation n'augmentent pas. Le subventionnement va dans le sens de la volonté politique de favoriser autant que possible une production agricole indigène. Au vu de la forte chute des prix, il faut cependant se demander si les coûts de production peuvent être couverts

uniquement par des contributions fédérales sans grever démesurément les budgets concernés.

### **7.3.2 Prix à la consommation**

Un financement par augmentation des prix à la consommation constituerait une alternative à la prise en charge par subventionnement étatique. Il est notable qu'une augmentation des prix du sucre n'induit qu'une faible répercussion sur le prix des produits contenant du sucre. L'exemple d'une plaque de chocolat au lait de 100 g avec une teneur en sucre de 45 % montre que l'ingrédient « sucre » n'y compte aujourd'hui que pour 2 à 3 centimes. Une augmentation de 20 % du prix du sucre induirait une plus-value de matière première de moins d'un centime par plaque de chocolat. Au vu du soutien dont jouit l'agriculture auprès des consommateurs suisses, cette charge semble modeste.

Un effet potentiel souhaitable d'une augmentation des prix pour les produits contenant du sucre pourrait être une baisse possible de la consommation individuelle de produits sucrés ou la mise en œuvre de recettes utilisant moins de sucre, ce qui correspond à la volonté politique de promotion d'une alimentation saine (OSAV, 2018).

### **7.3.3 Régulation de la protection douanière**

Les personnes interviewées d'orientation libérale ne sont pas favorables à l'introduction d'une protection douanière qui fixerait des prix. Cependant, la question reste alors ouverte de savoir comment maintenir la production. Ce sont principalement les personnes proches des intérêts de l'agriculture, souhaitant garantir sa protection et favorables à un haut degré d'auto-provisionnement, qui s'expriment dans les entretiens en faveur d'une protection douanière.

Pour garantir une couverture des coûts de la production indigène, telle qu'elle est demandée dans l'initiative parlementaire Bourgeois, il est possible d'introduire une protection douanière modérée en complément de la solution du « double zéro ». Selon tous les intervenants, il convient d'éviter une différence de prix trop élevée entre les prix des marchés européen et suisse.

Il n'est pas nécessaire, pour ce secteur, d'exploiter tout le cadre possible d'une protection douanière conforme aux exigences de l'OMC (Bauernzeitung, 2016) de CHF 610.–/tonne pour garantir une couverture des coûts de production. En référence à la protection douanière de EUR 420.– perçue par l'UE, un supplément maximal de CHF 100.–/tonne dans

les phases de prix plancher permettrait d'atteindre une protection douanière suffisante.

Une gestion flexible de la protection douanière est possible jusqu'à la consolidation de la situation de marché dans l'UE. Cela garantirait la production en Suisse pendant les périodes de prix les plus bas et de fortes fluctuations des devises. Ce mécanisme serait suspendu à partir d'un prix de CHF 600.– pour éviter une charge inutile à l'industrie et aux consommateurs.

### **7.3.4 Optimisation de la productivité'**

Il est indispensable de poursuivre 'l'amélioration de la productivité'. Sucre Suisse SA continue pour sa part à suivre systématiquement ses programmes de réduction des coûts menés avec succès jusqu'à maintenant.

Outre l'optimisation des processus de production et des économies dans les fabriques, de nouvelles mesures sont aussi en cours dans le domaine du transport des betteraves. Au niveau énergétique, la nouvelle centrale thermique doit contribuer à diminuer les coûts énergétiques en plus de ses grands avantages écologiques. L'activité d'innovation se concentre sur le développement et l'exploitation de nouveaux produits et marchés.

### **7.3.5 Fermeture d'une fabrique**

Dans le cadre des entretiens, la fermeture de l'une des deux fabriques a aussi été mentionnée comme mesure permettant d'atteindre une meilleure exploitation du site restant. Cette variante est perçue comme économiquement pertinente du point de vue de la Confédération et de l'industrie de transformation.

Les exploitants agricoles et les représentants de la branche favorisent toutefois le maintien des deux sites. Un résultat important est ici que toute décision sur ce sujet nécessitera un examen approfondi des conséquences de chaque scénario. Les entretiens fournissent ici des indications.

La dépendance envers l'importation augmenterait fortement avec l'abandon d'une fabrique'. Aujourd'hui déjà, près d'un tiers du sucre utilisé en Suisse est importé. Il y aurait aussi de fortes incertitudes quant à la sécurité de l'approvisionnement. La mise en place d'une structure de stockage provisoire et de nouvelles solutions de transport sur de longues distances pour le sucre et les produits dérivés serait nécessaire, ce qui serait désavantageux en matière de coûts et au niveau environnemental. Le niveau d'auto-provisionnement en fourrage serait réduit. Avec une seule fabrique, le niveau d'auto-provisionnement requis pour satisfaire aux critères de Swissness ne serait plus satisfait. Près des deux tiers des acheteurs exigent explicitement du sucre suisse et vante les mérites du produit en conséquence. Or, il faut



deux fabriques pour parvenir à un tel résultat. Et pour les alimenter, une surface de culture de quelque 20 000 ha est nécessaire.

Sans production indigène de sucre, la dépendance envers la production étrangère serait totale et toute possibilité d'influence ou de contrôle serait caduque.

Les prix du sucre dans l'UE sont fortement liés aux décisions politiques et aux programmes de subventionnement dans les pays européens, et ils sont donc difficiles à prévoir. Une offre réduite de sucre suisse induirait vraisemblablement une augmentation des prix en Suisse.

.....

## 7.4 Conclusion

La nécessité d'introduire des mesures en vue de la couverture des coûts pour la production de sucre de betterave est incontestée. Comme le montrent les entretiens avec des experts, la volonté de maintenir l'industrie du sucre en Suisse n'est pas non plus en question. Les prestations de l'agriculture suisse bénéficient d'une large reconnaissance et estime. La plus-value de ces prestations est toutefois liée à des coûts. Il convient donc d'examiner les exigences de règlements stricts pour une production durable afin de déterminer si le fait d'assumer les coûts y relatifs peut être accepté. Le mode de répartition de ces surcoûts est diversement évalué. Il est cependant unanimement admis que les prix du sucre suisse ne doivent pas présenter de différence trop importante avec ceux de l'UE pour garantir la production indigène et éviter que l'industrie ne se concentre sur le trafic de perfectionnement.

Il incombe à l'ensemble de l'industrie suisse du sucre de se rapprocher autant que possible des prix de l'UE. La mise à contribution unilatérale de certains intervenants doit être évitée. Il revient au monde politique de ne pas fixer de contraintes plus élevées que celles de l'UE. La Confédération devrait compenser les coûts supplémentaires spécifiques à l'agriculture. Une partie de la plus-value peut aussi être reportée sur les consommateurs au vu de leur préférence pour les produits suisses. Sucre Suisse SA s'est elle-même fixé comme objectif de produire à des coûts optimaux dans le cadre des possibilités structurelles données.

Elle assume ainsi une position exemplaire dans le secteur agricole et souhaite démontrer qu'une voie est possible entre libéralisme et rejet du marché.

La variante de garantie d'un prix plancher par le biais d'une protection douanière modérée semble être un compromis envisageable. Le

montant exact de la protection douanière devrait être déterminé en tenant compte des intérêts de l'industrie et des consommateurs. La proposition mentionnée correspond à un supplément de CHF 100.-/tonne à la protection douanière pendant les périodes de prix les plus bas. Le report de charge sur les consommateurs finaux pourrait être assumé au vu des dépenses mensuelles liées à des produits sucrés. L'exemple d'une plaque de chocolat au lait de 100 g montre que même une augmentation de 20 % du prix du sucre ne signifierait qu'un surcoût de moins d'un centime. Compte tenu de la faible part des dépenses mensuelles moyennes d'un ménage consacrées à l'alimentation (6 % environ), respectivement aux produits sucrés (0,4 %, OFS, 2017), cette charge semble pouvoir être assumée.

La pression subie par Sucre Suisse SA est perçue par d'autres acteurs du secteur et l'entreprise reconnaît elle-même les défis économiques qui déterminent sa marge d'action. De manière générale, un climat favorable à la négociation est souhaitable pour que les partenaires perçoivent leur degré d'interconnexion et reconnaissent leurs points de vue et intérêts respectifs. Un léger effort supplémentaire permettra de garantir le maintien de toute une branche générant une plus-value à plusieurs niveaux. Il faut toutefois pour cela une volonté politique claire et un soutien appuyé des clients et consommateurs.

## Références

Bauernzeitung Online (2016) SBV will mehr Geld für RAUS. Ressource en ligne consultée le 06.06.2018 :

<https://www.bauernzeitung.ch/news-archiv/2016/sbv-will-mehr-geld-fuer-raus>

Binswanger, M. (2008) Globalisierung und Landwirtschaft - Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel. Discussion paper No. 2, School of Business FHNW, Olten.

Binswanger, M. (2009) Globalisierung und Landwirtschaft - Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel. Picus Verlag, Wien.

Office fédéral de l'agriculture OFAG (2016) : Accords de libre-échange. Ressource en ligne consultée le 06.06.2018 : <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/international/agrarmaerkte-und-agrarhandel/freihandelsabkommen.html>

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires OSAV (2018) Plan d'action de la Stratégie suisse de nutrition. Ressource en ligne consultée le 06.06.2018 :

<https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/aktionsplan-ernaehrungsstrategie.html>

Office fédéral de l'agriculture OFAG (2017) : Contributions pour cultures particulières. Ressource en ligne consultée le 06.06.2018 : <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen/einzelkulturbeitraege.html>

Office fédéral de la statistique OFS (2017) Revenus et dépenses des ménages. Ressource en ligne consultée le 11.09.2018 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/revenus-consommation-et-fortune/budget-des-menages.html>

Centre betteravier suisse CBS (2016) Le betteravier romand, 2016–2017. Ressource en ligne consultée le 13.08.2017 : <http://www.zuckerruebe.ch/fr/publications/e-betteravier-romand/>

Hättenschwiler P. & Flury C. (2007) Evaluation of Agriculture's Contribution to Food Security, OECD Paris.

Junge, X., Hunziker, M. (2013) Funktionen der Alpwirtschaft aus Sicht der Bevölkerung. Serie AlpFutur. Ressource en ligne consultée le 16.07.2018 : [https://www.agrarforschungschweiz.ch/artikel/2013\\_06\\_1888.pdf](https://www.agrarforschungschweiz.ch/artikel/2013_06_1888.pdf)

Association pour une économie durable ÖBU (2017) Wie Lebensmittel- und Getränkekonzerne mit Zwangsarbeit umgehen. Ressource en ligne consultée le 18.06.2018 : <https://www.oebu.ch/de/news/aktuelle-news/wie-lebensmittel-und-getraenkekonzerne-mit-zwangsarbeit-umgehen-2695.html>

Réservesuisse (2018) Réserves obligatoires. Aide-mémoire en ligne consulté le 18.06.2018 : <https://www.reservesuisse.ch/fr/marchandises/sucre/importation/>

(2015) Multifunktionale Land- wirtschaft:  
Lässt sich Versorgungssicherheit mit  
Ressourceneffizienz und dem Schutz der  
Biodiversität vereinbaren? Vision  
Landwirtschaft, Faktenblatt Nr. 5,  
novembre 2015 ;  
[https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/articles/downloads/Faktenblatt\\_Versorgungssicherheit\\_VL.pdf](https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/articles/downloads/Faktenblatt_Versorgungssicherheit_VL.pdf)

Spörri und Bianchetti (2017) Umweltfussabdruck  
von Rübenzucker Vergleich von  
Rübenzucker aus der Schweiz und der  
EU. Sucre Suisse SA,  
[http://www.zucker.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Nachhaltigkeitsanalyse\\_ETH\\_final\\_WWW.pdf](http://www.zucker.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Nachhaltigkeitsanalyse_ETH_final_WWW.pdf), 16 octobre 2017

Fédération suisse des betteraviers FSB (2008)  
Rapport annuel 2007. Ressource en ligne  
consultée le 21.08.2018 : <http://www.svz-fsb.ch/fr/publications/rapports-annuels.html>