IG Agrarstandort Schweiz
CI Secteur agroalimentaire

Rapport sur la protection douanière

La protection douanière tout au long de la chaîne de création de valeur du secteur agroalimentaire suisse: connaissances, analyses et recommandations.



Coire, le 5 octobre 2026

Éditeur: CI Secteur agroalimentaire (CISA)

Contact:
CI Secteur agroalimentaire Suisse
Kornplatz 2, 7000 Coire
info@igas-cisa.ch, 079 777 78 37

Sommaire

1. Introduction et visée 3
2. Résumé et messages clés 3
3. Compréhension du système 6
4. Avantages et inconvénients de la protection douanière 8
5. La Suisse: un marché ouvert du fromage 13
6. Biscuits, chocolat, etc. à base d'ingrédients suisses: des produits sous pression 17

CI Secteur agroalimentaire suisse: le dialogue, pas des discussions stériles

Le dialogue respectueux tout au long de la chaîne de création de valeur est notre force.
Nous élaborons des positions qui conviennent à tous les partenaires.



1. Introduction et visée

En 2026, la protection douanière se trouve une fois de plus au cœur du débat sur la politique agricole. Au Parlement, les interventions visant à renforcer la protection de certains marchés agricoles ou à remettre fondamentalement en cause des accords commerciaux se multiplient. L'accord entre l'AELE et le Mercosur a fait débat au Parlement, suite à quoi une votation référendaire a été lancée. La politique commerciale des grands espaces économiques est moins prévisible qu'il y a encore quelques années. Dans ce contexte, il s'agit de savoir si la protection douanière sera traitée comme une question technique ou comme une question de principe.

Ce rapport examine la protection douanière tout au long de la chaîne de création de valeur: des récoltes des agriculteurs et agricultrices au point de vente final, en passant par le premier et deuxième échelon de transformation, tant en Suisse qu'à l'étranger. Il s'appuie par ailleurs sur des statistiques fédérales accessibles au public, des données sectorielles, des études de l'OCDE ainsi que des travaux de recherche.

Ce rapport ne vise pas à faire le procès de la protection douanière. Il la resitue dans son contexte. La protection douanière est l'un des quatre instruments de la politique agricole suisse, et le seul instrument à concerner toutes les entreprises, de la production agricole à la consommation. Quiconque agit sur ce levier modifie l'ensemble du système.

Deux messages clés sont au cœur de ce rapport:

1. **La protection douanière relève du domaine technique.** Quiconque contribue à en fixer le niveau doit en connaître les effets sur l'ensemble des maillons de la chaîne ainsi que sur les consommateurs et consommatrices.
2. **Pas de suppression ni de renforcement précipités.** Des optimisations ponctuelles sont possibles. Elles impliquent d'évaluer minutieusement les conséquences économiques et politiques.

Après l'introduction et le résumé (chapitres 1 et 2), le chapitre 3 décrit le système de politique agricole et la place qu'y occupe la protection douanière. Le chapitre 4 met en parallèle les avantages et les inconvénients du niveau actuel de protection douanière et replace les constats de l'OCDE dans leur contexte. Le chapitre 5 montre, à travers l'exemple du marché du fromage, comment le seul marché agricole entièrement libéralisé de Suisse a évolué depuis 2007. Enfin, le chapitre 6 se concentre sur le deuxième échelon de transformation: le chocolat, les confiseries, les articles de biscuiterie et de biscotterie et les pâtes alimentaires.

2. Résumé et messages clés

La Suisse assure un niveau élevé de protection et de soutien à son agriculture et sa filière alimentaire. C'est le reflet d'une décision politique qui a fait l'objet de négociations démocratiques pendant des décennies. Le rapport montre que le système ainsi créé est certes équilibré, mais fragile. Renforcer un instrument de manière unilatérale revient à déplacer les charges au sein de celui-ci, sans pour autant renforcer le secteur dans son ensemble.

1. Le niveau de soutien est élevé et stable depuis longtemps

Entre 2022 et 2024, le soutien apporté par l'État à l'agriculture a représenté environ 49 pour cent des recettes brutes des exploitations agricoles suisses. Il s'agit du taux le plus élevé parmi les pays membres de l'OCDE, dont la moyenne s'élève à 13 pour cent. La protection douanière y contribue à hauteur d'environ 3 milliards de francs par an grâce au soutien des prix du marché. Les dernières réformes de la politique agricole suisse, comme la PA 14-17, ont modifié ponctuellement ce soutien, sans le réduire.

2. Quatre instruments, un système

Les paiements directs, le soutien à la production et aux ventes, le soutien aux bases de production et enfin la protection douanière se complètent. Tout changement dans l'équilibre entre ces instruments a des répercussions sur l'ensemble du secteur agroalimentaire. La protection douanière occupe à cet égard une place particulière: c'est le seul instrument qui concerne toutes les entreprises de la chaîne de création de valeur, du négociant en aliments pour animaux à l'hôtelier. Enfin, ce sont les consommateurs et consommatrices qui supportent les coûts qui en résultent.

3. Le premier échelon de transformation bénéficie de la protection, tandis que le deuxième en supporte les coûts

Les droits de douane sur les matières premières agricoles protègent non seulement l'agriculture, mais aussi les laiteries, les minoteries, les fabricants de produits carnés, etc. et comportent donc aussi une dimension de protection industrielle. Pour les fabricants de chocolat, de confiseries, d'articles de biscuiterie / de biscotterie et de pâtes alimentaires, ces mêmes matières premières constituent en revanche des facteurs de coût. Les éléments mobiles prévus par le Protocole n° 2 de l'accord de libre-échange avec l'UE de 1972[1] (mécanisme de compensation des prix) compense cet inconvénient à hauteur d'environ 81,5 pour cent pour les matières premières clés. La différence est prise en charge par les fabricants suisses eux-mêmes. Ceux-ci peuvent toutefois exporter en franchise de droits de douane.

4. Augmentation mesurable de la pression des importations sur le deuxième échelon

La part des importations de biscuits est passée de 30,1 à 62,8 pour cent entre 2005 et 2025. Le volume des exportations de l'industrie des articles de biscuiterie et de biscotterie a baissé de 59,8 pour cent au cours de la même période. Les importations relevant du chapitre tarifaire 19 (préparations à base de céréales, de farines, d'amidons, de fécules ou de lait; pâtisseries) ont augmenté de 24,1 pour cent entre 2016 et 2023. Le deuxième échelon de transformation est soumis à une forte pression concurrentielle sur le marché national et perd de sa compétitivité à l'étranger.

5. Le deuxième échelon de transformation: un important canal de vente pour les produits agricoles.

Les industries chocolatière, des articles de biscuiterie et de biscotterie, de confiserie achètent près de 40 pour cent du sucre produit en Suisse. En 2025, 21,3 pour cent du lait commercialisé en Suisse a été exporté sous forme de produits laitiers et d'aliments contenant du lait (chocolat, aliments pour bébés, articles de boulangerie). Si le deuxième échelon perd en compétitivité, l'agriculture perd des ventes. Les produits tels que les soupes, confitures, préparations à base de fruits, articles de boulangerie, produits à base d'œufs, etc. constituent eux aussi des possibilités d'écoulement pour les fruits et légumes,

[1] Confédération suisse: *Protocole n° 2 de l'accord de libre-échange entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne*. Voir également à ce sujet Fedlex

céréales, œufs suisses et autres. La protection de la production des matières premières et la compétitivité de l'industrie de transformation doivent donc être envisagées conjointement.

6. Le marché du fromage montre qu'une ouverture accompagnée est une solution qui fonctionne

Depuis la libéralisation totale du commerce du fromage avec l'UE en 2007, la production suisse de fromage est passée d'environ 170 000 à plus de 210 000 tonnes (2025). Les exportations sont passées de 62 000 tonnes (en 2012) à environ 76 800 tonnes en 2025. Il ne s'agit pas d'une réussite linéaire et cette évolution s'est accompagnée de bouleversements (disparition de fromageries). Les importations ont augmenté plus rapidement, ce qui explique pourquoi la balance commerciale est déficitaire en volume depuis 2023. Si l'on prend en compte les exportations de fondue, la balance commerciale en volume est restée légèrement positive en faveur de la Suisse, à l'exception de l'année 2023. En valeur, il en résulte un excédent d'environ 130 millions de francs, car la Suisse exporte des spécialités à prix plus élevé et importe des produits standard moins chers. La concurrence des prix à la baisse tant redoutée n'a donc pas eu lieu. À noter: les mesures de soutien à la valorisation du lait et des produits laitiers prévues par l'ancien régime d'organisation du marché agricole ont pesé pour 1,15 milliard de francs dans le budget en 1989/1990 et ont englouti près de la moitié du budget agricole.

7. La protection douanière: un instrument inadapté pour les objectifs environnementaux et de bien-être animal

L'OCDE s'est penchée sur la contribution de la protection douanière aux objectifs de la politique agricole. Elle n'a d'importance que pour l'approvisionnement alimentaire, car elle stimule la production nationale. L'OCDE estime[2] *en effet que, même sans mesures de protection, au moins 85 pour cent des calories aujourd'hui produites continueraient de l'être. En matière d'environnement, de bien-être animal, de protection des eaux ou d'urbanisation décentralisée, la protection douanière constitue jusqu'à présent un moyen peu ciblé et donc inadapté.*

8. Les consommateurs et consommatrices endossent les coûts

Selon l'OCDE, les prix des denrées alimentaires en Suisse pour les consommateurs et consommatrices étaient en moyenne supérieurs de 47 pour cent aux prix internationaux. Les différences de prix importantes par rapport à l'étranger favorisent le tourisme d'achat et peuvent entraîner une délocalisation de la valeur ajoutée vers l'étranger. Cela concerne tous les maillons de la chaîne de création de valeur suisse.

9. Recommandations

- ***Pas de suppression ni de renforcement précipités.*** *Des améliorations ponctuelles de la protection douanière sont possibles. Elles nécessitent de peser les coûts économiques (revenus, tourisme d'achat, attractivité du pays) et les conséquences politiques découlant d'accords commerciaux ou de la* tarification douanière de l'OMC *adoptée en 1995.*
- ***Compenser avec de renforcer.*** *Là où la protection douanière subsiste, la différence de prix des matières premières doit être intégralement compensée pour la transformation destinée à l'exportation tout comme pour la transformation concurrencée par les importations. La solution de substitution à la loi chocolatière et le trafic de perfectionnement actif doivent être maintenus.*

[2] Gray et al., 2017

- ***Accompagner les accords commerciaux et saisir les opportunités qu'ils offrent, au lieu de les entraver.*** *Un suivi des éventuelles répercussions négatives sur l'agriculture et des opportunités (à l'exportation) offertes par les accords existants et futurs renforce la confiance et fournit une base factuelle pour d'éventuelles mesures d'accompagnement.*
- ***Favoriser le dialogue tout au long de la chaîne.*** *L'agriculture, les premier et deuxième échelons de transformation, le commerce ainsi que les consommateurs et consommatrices font partie de la même chaîne de création de valeur. Ce n'est qu'ensemble que l'on peut parvenir à trouver le juste équilibre entre la protection du secteur agricole, les règles de l'OMC, les accords avec l'UE et la compétitivité à l'exportation.*

3. Compréhension du système

La protection douanière est l'un des instruments les plus importants de la politique agricole suisse et touche l'ensemble de la chaîne de création de valeur. Par conséquent, les droits de douane doivent être compris dans le contexte du système tout entier, un système façonné par les entreprises, le marché ainsi que la politique nationale et internationale.

Un tissu interdépendant d'entreprises

Quiconque se demande comment fonctionne l'agriculture suisse se voit rapidement renvoyé à la politique agricole, au mandat constitutionnel, à la loi sur l'agriculture ou au Parlement. Cela ne reflète que partiellement la réalité. Les maraîchers, les meuniers, les éleveurs de porcs, les restaurateurs ou les apprentis boulangers travaillent dans un système englobant aussi bien les petites entreprises que les grandes laiteries ou les détaillants. C'est ce tissu d'entreprises qui détermine en grande partie ce qui nous est proposé, en tant que consommateurs et consommatrices, où et sous quelle forme.

Toutes les entreprises de la chaîne de création de valeur du secteur agricole et de la filière alimentaire interagissent avec leurs stratégies ou leurs compétences, fournissent des prestations, récoltent, transforment, conditionnent ou commercialisent des produits. Les exploitations agricoles sont elles aussi, par définition, des entreprises. De ce fait, elles doivent être traitées pour ce qu'elles sont: des PME indépendantes. Dans la mesure du possible, elles orientent leurs activités de manière autonome en fonction de leurs compétences, des opportunités du marché et des conditions-cadres sociétales. Bien sûr, le cœur du débat sur la politique agricole réside dans la question de savoir ce que l'on entend par «dans la mesure du possible».

Des instruments stables de la politique agricole suisse

Si l'on résume la situation, la politique agricole suisse est déterminée par quatre instruments: les paiements directs, les mesures destinées à promouvoir la production et les ventes, celles destinées à promouvoir les bases de production ainsi que la protection douanière. Une très grande partie des entreprises du secteur agroalimentaire ne sont guère concernées par les trois premiers instruments, ou ne le sont qu'indirectement. Seule la protection douanière concerne toutes les entreprises, de la fourche à la fourchette, du négociant en aliments pour animaux à l'hôtelier.

Tableau 1: Les instruments de la politique agricole suisse et leurs coûts

Instrument	Coûts/an en mio de CHF	Remarques
Paiements directs	2800*	Paiement de prestations telles que le bien-être animal, la biodiversité et l'estivage, qui relèvent pour la plupart de la «Green Box» selon l'OMC.
Promotion de la production et des ventes	550*	Supplément de prix payé pour le lait transformé en fromage, indemnité de non-ensilage, contributions à des cultures particulières, promotion de la qualité et des ventes, communication, etc.
Promotion des bases de production	170*	Améliorations foncières, construction d'étables dans les régions de montagne, contributions à l'élevage, crédits d'investissement, etc.
Protection douanière	Env. 3000	Selon l'OCDE (soutien des prix du marché) la somme varie en fonction du delta entre les prix indigènes et les prix à l'importation des principaux produits agricoles.

(*) Chiffres selon le budget fédéral 2026, financés par la Confédération, c'est-à-dire par les contribuables.

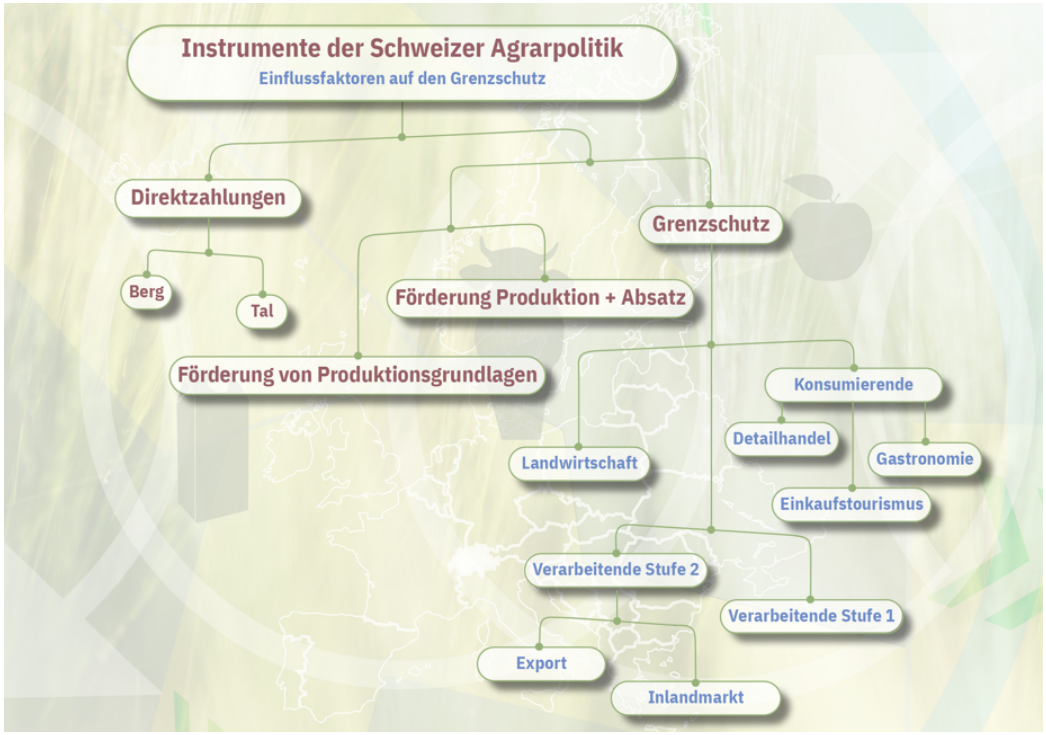
La conception et le financement des quatre instruments, ainsi que les coûts calculés de la protection douanière n'ont guère changé depuis des années. Les entreprises de ce secteur évoluent dans un cadre globalement fiable.

L'OCDE estime le montant total des aides agricoles (Total Support Estimate) de la Suisse à environ 7 milliards de CHF par an (voir chapitre 4).

Un système de politique agricole équilibré

Ce qui a été obtenu de haute lutte, négocié, préservé et développé au fil des dernières décennies en matière de politique agricole est un ensemble de différents outils (voir tableau 1).

Tout changement au sein des instruments ou dans l'équilibre entre les mesures et les instruments a des répercussions sur l'ensemble du système (voir illustr. 1, Mobile de la politique agricole suisse). L'ajustement des droits de douane (instrument de protection douanière) nécessite d'évaluer les coûts économiques (revenus des agriculteurs et agricultrices, tourisme d'achat, attractivité de la place Suisse pour les entreprises de transformation) et les conséquences politiques (accords commerciaux). Les instruments de la politique agricole doivent faire leurs preuves du champ à l'assiette: la politique agricole concerne aussi les consommateurs et consommatrices.



Illustr. 1: Mobile de la politique agricole suisse

Des frontières floues entre les systèmes

L'alimentation, qui sous-entend aussi l'agriculture, constitue un élément central de notre société. En même temps, l'agriculture interagit avec l'environnement. Gérer le secteur économique qu'est l'agriculture va donc toujours engendrer des effets sur la société et l'environnement. Dans la politique agricole, il n'existe pas de séparation nette entre l'économie, l'environnement et la société. Une approche purement économique de la politique agricole est insuffisante.

Une pensée interdisciplinaire est indispensable pour assurer une protection douanière pérenne

La protection douanière concerne tous les acteurs du secteur alimentaire, et en particulier les consommateurs et consommatrices. Il est inutile d'évaluer l'organisation de la protection douanière d'un point de vue strictement agricole. L'approche différenciée de la protection douanière (intégrant aussi les intérêts des consommateurs et consommatrices) est quelque peu tombée dans l'oubli, malgré ou précisément à cause de D. Trump. En témoignent les interventions de plus en plus nombreuses au Parlement, qui remettent globalement en cause les accords commerciaux ou qui visent à renforcer la protection douanière de l'agriculture suisse.

4. Avantages et inconvénients de la protection douanière

Les arguments en faveur d'une protection douanière adaptée découlent du besoin légitime de protéger les secteurs sensibles de la production ou de la transformation, ainsi que de la forte volatilité des prix sur les marchés agricoles. La nécessité d'une telle protection douanière résulte moins des volumes de denrées alimentaires commercialisés à l'échelle mondiale. De plus, les avantages et les inconvénients se côtoient souvent.

Plaidoyer en faveur du commerce des denrées alimentaires

La protection douanière n'est nécessaire que s'il existe des échanges internationaux de denrées alimentaires ou de moyens de production. De plus, à l'échelle mondiale, les possibilités de production alimentaire varient fortement d'une région à l'autre et selon les saisons. Si toutes les denrées alimentaires étaient produites au sein d'un même pays, les ressources seraient fortement surexploitées dans les pays densément peuplés comme la Suisse. Le commerce des denrées alimentaires est donc essentiel pour la sécurité d'approvisionnement de nombreux pays, et en particulier de la Suisse. Sans commerce, les effets négatifs du changement climatique s'aggraveraient, car il serait plus difficile de compenser les différences entre les régions. Kinnunen et al., 2020[3] ont calculé qu'à l'échelle mondiale, à peine 30% des besoins en aliments d'origine végétale pourraient être couverts si les distances de transport étaient limitées à un rayon de 100 km.

L'ouvrage «Einführung in die Schweizer Agrarpolitik», de R. Huber, paru en 2022, uniquement disponible en allemand, résume ces interconnexions (p. 30). La quantité de produits agricoles commercialisée dans le monde est faible par rapport à la quantité produite. R. Huber précise que seulement 9% du riz produit dans le monde fait l'objet d'échanges commerciaux. Le maïs et le blé affichent eux aussi de faibles volumes d'échanges, représentant respectivement 15% et 24% du volume du commerce. Il en va de même pour la viande de bœuf (15%) ou encore pour la viande de porc (9%).

L'OCDE renouvelle son analyse

Le 2 juillet 2026, l'OCDE a publié son rapport intitulé «Policies for the Future of Farming and Food in Switzerland», uniquement disponible en anglais[4].

Sous la rubrique «Assessment and recommendations», page 17, le rapport décrit ce qui suit: «Compte tenu de la valeur sociétale élevée qui lui est attribuée et de la diversité des objectifs qu'elle poursuit, l'agriculture bénéficie d'un large soutien de l'État. Entre 2022 et 2024, le soutien aux producteurs en Suisse représentait 49% des recettes agricoles brutes, soit le niveau le plus élevé de l'OCDE, niveau par ailleurs nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE qui s'élève à 13%. Bien que cette part ait diminué par rapport aux 76% enregistrés entre 1986 et 1988, elle est restée stable au cours de la dernière décennie. Cela montre que la dernière grande phase de réforme agricole (PA 14-17) et les modifications qui ont suivi visaient principalement à restructurer les aides et à les orienter vers des objectifs politiques spécifiques, plutôt qu'à réduire le niveau global de soutien.»

Autres déclarations de l'OCDE, 2026:

- En moyenne, les prix des denrées alimentaires pour les consommateurs et consommatrices étaient supérieurs de 47% aux prix internationaux. Il s'agit là du troisième écart le plus élevé au sein de l'OCDE, après l'Islande et la Corée.
- Les aides agricoles (Total Support Estimate) de la Suisse ont diminué en tout de 40% depuis la période 1986-1988 et restent stables depuis 2013-2015 (7 milliards de francs suisses par an pour la période 2022-2024).

[3] Voir également à ce sujet Kinnunen et al., 2020

[4] Voir également à ce sujet OCDE (2026): Policies for the Future of Farming and Food in Switzerland, (uniquement disponible en anglais) OEDC Agriculture and Food Policy Reviews (uniquement disponible en anglais).

- Le système actuel d'aides agricoles conduit à un paradoxe pour les agriculteurs. D'une part, les revenus agricoles présentent une forte dépendance à l'égard des aides publiques. D'autre part, les agriculteurs expriment leur frustration face à la complexité des procédures administratives et aux contraintes réglementaires. Cette dynamique pourrait freiner la prise de responsabilité individuelle et l'esprit d'entreprise au sein du secteur.
- Des études de l'OCDE ont montré que les mesures politiques qui font grimper le coût des intrants importés et protègent les producteurs nationaux de la concurrence extérieure entravent le développement commercial, l'innovation et la compétitivité du secteur agroalimentaire.[5]
- La protection douanière contribue à ce que les prix des denrées alimentaires ne reflètent pas entièrement la dynamique du marché. Ainsi, les fruits et légumes de saison peuvent parfois être plus chers que hors saison.
- Les achats de denrées alimentaires dans les pays voisins sont monnaie courante en Suisse. Cette pratique peut avoir des répercussions économiques, écologiques et sociales considérables, mais ses conséquences n'ont pas encore fait l'objet de recherches suffisantes. Elle pourrait en outre nuire à la précision des statistiques nationales et à la compréhension des habitudes alimentaires en Suisse. Une meilleure connaissance des répercussions des distorsions de prix sur les divers objectifs des systèmes alimentaires permettrait de concevoir des politiques plus efficaces.
- Binswanger 2025[6] souligne dans son étude que les hypothèses de l'OCDE ne tiennent pas compte du fait qu'en Suisse, même en l'absence de protection douanière, les prix seraient probablement légèrement plus élevés que dans les pays voisins. Cela s'explique par le fait que les consommateurs et consommatrices suisses sont prêt-es à payer plus cher pour des produits locaux, car ceux-ci se distinguent également par leur grande qualité. C'est pour cela que l'effet réel des mesures de protection douanière devrait être moins important que celui calculé par l'OCDE. Il convient par ailleurs de relativiser ce constat en rappelant que les paiements directs écologiques, entre autres, réduisent les volumes de denrées alimentaires produits et augmentent ainsi le niveau global de soutien.

Avantages et inconvénients: faits concrets

(1) La protection douanière fait incontestablement partie intégrante de la politique agricole suisse. Conséquence: des conditions-cadres fiables pour tous les acteurs, des prix intérieurs stables et élevés par rapport à l'étranger, une production intensive et des retombées positives sur les revenus agricoles.

(2) Depuis 2007, la contribution de la protection douanière au revenu de l'agriculture est restée globalement stable, avec des montants de l'ordre de 3 milliards de francs suisses par an[7]. Cela peut être considéré comme un succès, y compris en tenant compte du renchérissement, mais il ne s'agit pas d'un pas en avant vers une amélioration de la compétitivité dans l'environnement européen.

(3) L'ensemble des mesures de soutien représente aujourd'hui 49% des recettes brutes des exploitations agricoles suisses; la protection douanière y contribue de manière significative par le biais du soutien des prix du marché (OCDE, 2026). Ce niveau élevé de soutien peut constituer un avantage

[5] Voir également à ce sujet Examen des politiques agricoles de l'OCDE: Suisse 2015
[6] Voir également à ce sujet Binswanger et al., 2025
[7] Voir également à ce sujet Binswanger et al., 2025

ou un inconvénient selon la nature et l'ampleur des mesures de protection douanière ainsi que du taux de change. Ce qui est avantageux pour certains acteurs de la chaîne de création de valeur (droits de douane élevés sur les importations de matières premières agricoles) pose des difficultés aux exportateurs du deuxième échelon de transformation, tels que les fabricants d'articles de boulangerie, malgré le système de péréquation des prix et la suppression des droits de douane à l'exportation. Les avantages et les inconvénients coexistent de ce fait étroitement.

(4) Selon l'OCDE, les prix à la production sur le marché intérieur demeurent en moyenne environ 50% plus élevés que les prix du marché mondial, même si cet écart s'est réduit au fil du temps. Cela comporte des risques. Les différences de prix importantes par rapport à l'étranger favorisent le tourisme d'achat, ce qui entraîne une perte de volume de marché pour les agriculteurs et agricultrices suisses et un transfert de la valeur ajoutée vers l'étranger.

(5) En 2017, l'OCDE a évalué la contribution des mesures de protection douanière à la réalisation des objectifs de la politique agricole que sont l'approvisionnement alimentaire, la préservation des ressources naturelles, l'entretien du paysage, l'urbanisation décentralisée et le bien-être animal (Gray et al., 2017). L'analyse a révélé que la protection douanière n'était pertinente que pour l'un de ces objectifs, celui de garantir l'approvisionnement alimentaire de la population, étant donné qu'elle stimule la production nationale. Cependant, même en l'absence de mesures de protection, l'OCDE affirme que les producteurs nationaux continueraient vraisemblablement à fournir au moins 85% des calories produites aujourd'hui sur le marché. La protection douanière ne s'avère pas pertinente pour les objectifs de la Constitution que sont l'environnement, le bien-être animal, la protection des eaux ou encore l'urbanisation décentralisée. Cela s'explique par le fait qu'elle est un outil très uniformisé et donc très peu ciblé en matière de normes, de méthodes de production ou d'origine régionale.

(6) La politique commerciale de la Suisse se caractérise:

- par son adhésion à l'Association européenne de libre-échange (AELE) depuis sa création en 1960
- par son adhésion au GATT en 1966, puis à son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)
- par l'accord de libre-échange avec l'Union européenne, conclu en 1972
- par les accords bilatéraux avec l'UE
- par un réseau de plus de 30 accords de libre-échange.

L'interdépendance internationale de l'économie suisse est irréversible et nécessite une politique commerciale active afin de préserver la compétitivité. La protection douanière pour les produits agricoles, ou la différence de prix élevée par rapport à l'étranger, choisie délibérément selon le Rapport agricole, est à la fois une bénédiction et un danger.

(7) Le secteur agricole bénéficie d'une protection douanière importante et complexe, tandis que le «secteur industriel non alimentaire» ne bénéficie d'aucune protection tarifaire. Cette situation de départ différente recèle un risque de conflit pour les futurs accords commerciaux: la protection des intérêts agricoles devient plus difficile.

(8) La transformation de denrées alimentaires du premier échelon englobe des denrées alimentaires peu transformées et des matières premières telles que les produits carnés, le beurre, la farine, les jus

de fruits, les huiles et graisses alimentaires et le sucre. Les produits de cet échelon, qui sont fabriqués à partir de matières premières agricoles pouvant être produites en Suisse, sont en règle générale protégés par des droits de douane. Ceux-ci protègent non seulement les producteurs agricoles, mais aussi les entreprises de transformation du premier échelon contre la concurrence étrangère.

(9) Le deuxième échelon de transformation comprend des produits transformés davantage, tels que les pizzas, le chocolat, les biscuits ou la confiture. Il est moins protégé contre les importations. La démonstration de ce constat est présentée au chapitre 6.

(10) Une grande partie de la production agricole est utilisée comme matière première dans l'industrie agroalimentaire. La compétitivité de la transformation des aliments est donc étroitement liée aux conditions-cadres de la politique agricole (voir à ce propos également l'illustr. 5 et les explications du chapitre 6).

(11) Une protection douanière inégale crée des distorsions. Ainsi, la production de viande ou la culture céréalière bénéficient d'une forte protection, contrairement aux protéagineux, qui n'en bénéficient pas ou très peu. C'est pourquoi des contributions à des cultures particulières sont nécessaires. Le fait que le marché du lait industriel soit protégé alors que le marché du fromage ne l'est pas rend les suppléments nécessaires.

Tableau 2: Exemples actuels, avantages et inconvénients

Exemple	Volonté de la sphère politique	Inconvénient	Bon à savoir
Pâtons	Protéger les céréales panifiables; protéger de manière accrue les produits transformés	Pression sur le deuxième échelon de transformation. Conflit avec l'accord de libre-échange conclu avec l'UE en 1972, globalement avantageux.	La protection ne peut pas être étendue à volonté tout au long de la chaîne.
Vin	Renforcer les ventes de vin suisse.	Gestion des contingents, obligations internationales.	Une politique d'importation ne remplace pas une adaptation aux changements des habitudes de consommation
Lait	Réglementer plus strictement le trafic de perfectionnement; Protection des producteurs laitiers.	Accès aux matières premières pour les entreprises exportatrices du deuxième échelon de transformation.	L'attractivité de la Suisse en tant que site d'implantation pour l'industrie agroalimentaire.

Vision unilatérale – analyse critique

Pour attirer l'attention sur les risques et les effets indésirables d'un débat peu différencié sur la protection douanière, la CI Secteur alimentaire (CISA) a examiné l'étude «Grenzschutz im Agrarbereich: Bedeutung und Optimierungsmöglichkeiten»[8] (uniquement disponible en allemand), commandée par l'Union suisse des paysans (USP). La CISA s'est posé la question suivante: cette étude reflète-t-elle bien le jeu d'équilibre délicat de la politique agricole suisse? Pourrait-elle être mal comprise par les responsables politiques?

Un examen par les pairs (Peer Review) datant d'avril 2026 [9], réalisé par l'institut BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, soumet l'étude Binswanger à un examen critique. Les propos tenus par l'institut BSS l'ont été indépendamment de la CISA. Ils ne doivent pas nécessairement refléter la position de cette dernière. L'examen par des pairs (Peer Review) contribue à mettre en perspective les recommandations de Binswanger.

[8] Voir également à ce sujet Binswanger et al., 2025
[9] Voir également à ce sujet Peer review d'avril 2026

L'institut BSS en arrive à la conclusion suivante: «Une protection douanière adaptée aux enjeux futurs doit impérativement tenir compte des conditions-cadres économiques dans lesquelles opèrent les fromageries, les minoteries, les grandes boulangeries, les entreprises commerciales et les fabricants de chocolat.» Ces entreprises sont tributaires de conditions-cadres leur permettant d'être compétitives à l'échelle internationale. Il est donc impératif que le renforcement de la protection douanière soit équilibré entre les intérêts de tous les maillons de la chaîne de création de valeur, jusqu'aux consommatrices et consommateurs, afin de renforcer globalement la place agricole suisse.»

5. Suisse: marché ouvert du fromage

Les faits et les évolutions observés depuis l'introduction du libre-échange du fromage avec l'UE révèlent que le secteur laitier suisse est en mesure de rivaliser sur le plan international. Cela n'est toutefois possible que grâce à des efforts collectifs.

À la demande de la CI Secteur agroalimentaire, la HAFL a rassemblé en août 2026 les chiffres, les faits et les évolutions observés depuis l'introduction du libre-échange du fromage avec l'UE. Les affirmations en termes de contenu et les calculs ont été réalisés indépendamment de la CISA. L'étude de la HAFL est accessible au public. Nous présentons ci-dessous les conclusions de la HAFL telles que figurant dans le résumé de l'étude.

La libéralisation du marché du fromage, comme partie intégrante des accords bilatéraux I

Le marché du fromage a connu un développement dynamique depuis la mise en place du libre-échange des fromages avec l'Union européenne. La libéralisation du commerce du fromage fait partie intégrante des accords bilatéraux I de 1999 relatifs aux échanges de produits agricoles. Elle est entrée en vigueur en 2002 et, après une phase transitoire de cinq ans marquée par une suppression progressive des droits de douane et des subventions à l'exportation, a abouti, au 1er juin 2007, à la libéralisation totale du commerce du fromage entre la Suisse et l'UE. Alors qu'il n'existe aucune protection douanière pour les champignons comestibles, les légumineuses, les myrtilles ou le coton[10], le marché du fromage est le seul marché agricole suisse sur lequel les restrictions commerciales avec le principal partenaire commercial ont été levées.

Les faiblesses de l'ancien régime de marché ont été corrigées

Avec cette réforme du marché, le Parlement et le Conseil fédéral ont réagi aux faiblesses structurelles de l'ancien régime de marché: garanties publiques des prix et des ventes, contingentement laitier, dépendance extrême vis-à-vis des subventions à l'exportation et baisse des exportations de fromage dans les années 1990. Le compte laitier peut être cité comme exemple de l'inefficacité de l'ancien régime de marché. Ainsi, les dépenses liées à la transformation du beurre et du fromage se sont élevées respectivement à 363,5 et 571,4 millions de francs durant les années 1989/1990. Les contributions versées aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé ont pesé pour 101 millions de francs, les autres mesures pour 59,3 millions de francs et la réduction spéciale des prix des fromages à pâte molle et à pâte mi-dure fabriqués dans le pays pour 50,8 millions de francs. L'ensemble des mesures en faveur de la valorisation du lait et des produits laitiers s'est élevé à

[10] Voir également à ce sujet Schweizer Bauer, 2026, WTO Trade Policy Review de la Suisse 2022, St. Galler Bauer 2024

1,15 milliard de francs et a englouti près de la moitié du budget agricole[11]. La réforme visait donc à améliorer l'orientation du marché et à optimiser l'accès aux marchés, à supprimer les obstacles au commerce et à renforcer la compétitivité du secteur laitier et fromager.

Aperçu de l'évolution du marché du fromage de 2006 à 2025

L'introduction du nouveau régime de marché a marqué le début d'une nouvelle évolution de l'économie fromagère:

- **La production fromagère** est passée d'environ 170 000 tonnes à plus de 210 000 tonnes entre 2006 et 2025. Cette augmentation de la production n'a pas concerné toutes les catégories de fromages de la même manière. Alors que les fromages à pâte dure traditionnels (Emmental!) ont perdu de leur relative importance, les fromages frais et les fromages à pâte mi-dure ont gagné des parts de marché. La production de fromage frais est passée d'environ 40 000 à plus de 70 000 tonnes, tandis que celle des fromages à pâte mi-dure est passée de près de 50 000 à plus de 76 000 tonnes. La part des fromages à pâte dure dans la production totale a en revanche chuté, passant de plus de 40% à moins de 30%.
- **Parallèlement à la production, la consommation de fromage a connu une évolution** positive. Le fromage frais et les fromages à pâte mi-dure, en particulier, ont enregistré une nette progression. La consommation par habitant de fromage frais et de séré a augmenté, passant d'environ 6 kg en 2001 à 9 kg en 2024.
- **Les exportations de fromage** (position tarifaire 0406) sont passées de 62 000 à près de 76 800 tonnes entre 2012 et 2025; la valeur des exportations a augmenté au cours de la même période, passant de 545 à 704 millions de francs. Cette évolution a été interrompue par des reculs en 2022 et 2023. Si l'on considère les différentes catégories, les fromages frais et à pâte mi-dure ont gagné en importance, tandis que le volume des exportations de fromages à pâte dure est resté stable. Les exportations sont fortement concentrées sur l'Europe: 84% des exportations sont destinées à des pays européens, l'Allemagne (49%), l'Italie (16%) et la France (8%) étant les principaux acheteurs. Les États-Unis représentent les 11% supplémentaires. Entre 2022 et 2024, les prix moyens à l'exportation se situaient entre 9.60 et 9.84 CHF/kg à l'échelle mondiale, avec des différences régionales marquées: alors que les exportations vers l'Europe se faisaient à des prix avoisinant les 9 CHF/kg, celles vers l'Amérique, l'Asie et l'Océanie atteignaient des prix compris entre 12 et 16 CHF/kg.
- **Les importations de fromages** (position tarifaire 0406) ont augmenté plus fortement que les exportations au cours de la période sous revue: de près de 51 000 tonnes (2012) elles sont passées à plus de 80 000 tonnes (2025); la valeur des importations est passée de 363 à 575 millions de francs. Les importations proviennent exclusivement d'Europe, l'Italie (36%), l'Allemagne (25%) et la France (16%) étant les principaux pays d'origine. C'est dans le domaine des importations de fromage frais que la croissance a été la plus forte, passant de 10 000 tonnes (2006) à 35 000 tonnes (2024). Les prix moyens à l'importation, qui s'élevaient à environ 6.90 CHF/kg (Europe, 2022-2024), étaient nettement inférieurs aux prix à l'exportation, tandis que les importations en provenance d'Allemagne et des Pays-Bas ont été

[11] Voir également à ce sujet Septième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération du 27 janvier 1992, page 322, tableau 59

effectuées à des prix au kilo plus bas, et les importations en provenance d'Italie, de France et de Grèce à des prix plus élevés.

Différenciation et spécialisation de la production fromagère nationale

Si l'on tient compte des marchandises relevant de la position tarifaire 0406[12] (fromages et séré), la balance commerciale en volume pour la filière fromagère suisse devient négative pour la première fois en 2022. Les exportations de 72 585 tonnes sont contrebalancées par des importations de 73 098 tonnes. En valeur, la balance commerciale est restée positive, avec un excédent en faveur de la Suisse de près de 200 millions de francs.

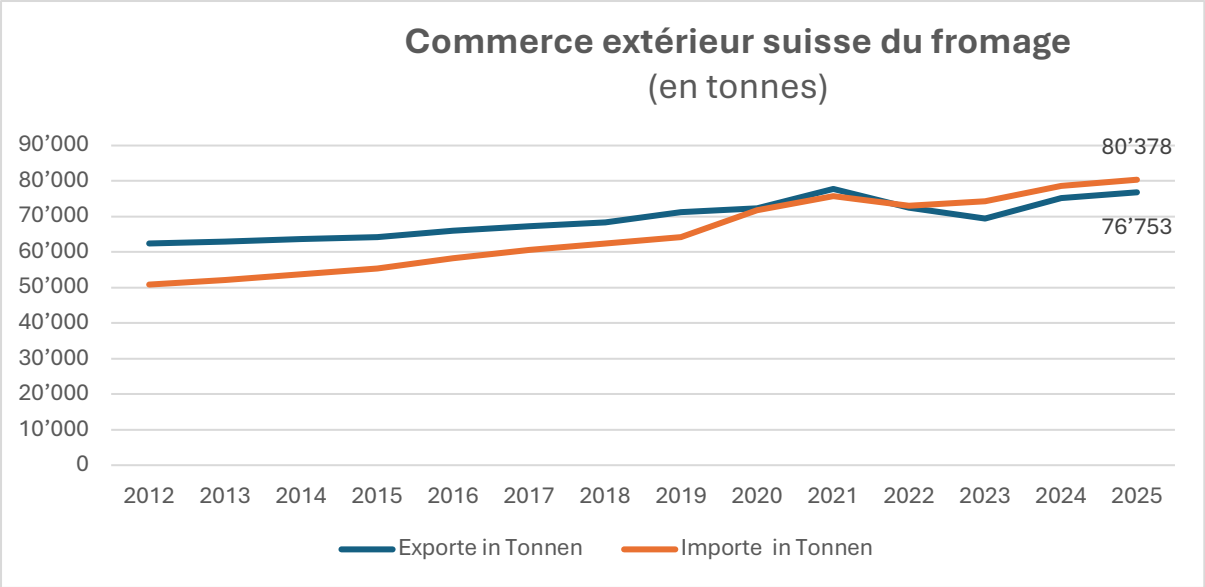
Il convient de noter que ces chiffres ne tiennent pas compte des exportations de fondue: le volume réel des exportations est donc plus élevé. Ainsi, les données du centre de compétence TSM Solutions montrent qu'en 2022, les exportations se sont élevées à 76 952 tonnes de fromage, et les importations à 73 077 tonnes. Ce n'est qu'en 2023 que les importations (74 266 tonnes) ont légèrement dépassé les exportations de fromage, qui s'élevaient à 73 494 tonnes. Les chiffres montrent aussi que lorsque l'on tient compte de la fondue, la balance commerciale en volume est restée légèrement excédentaire pour la Suisse, hormis en 2023.

La différence entre les prix à l'exportation et à l'importation témoigne d'une spécialisation fonctionnelle des échanges commerciaux: la Suisse exporte principalement des fromages de spécialité haut de gamme et importe de plus en plus de produits standard moins chers. Des études confirment que le fromage suisse peut être commercialisé à un prix plus élevé sur les marchés internationaux et que sa position concurrentielle repose sur la qualité, l'origine et l'identité de la marque plutôt que sur les prix. Le libre-échange a ainsi conduit à une différenciation de l'offre. La concurrence des prix à la baisse n'a ainsi pas eu lieu. L'analyse de la balance commerciale en valeur repose sur les données de la catégorie douanière 04 et exclut la fondue. Ces données n'ont pas pu être traitées.

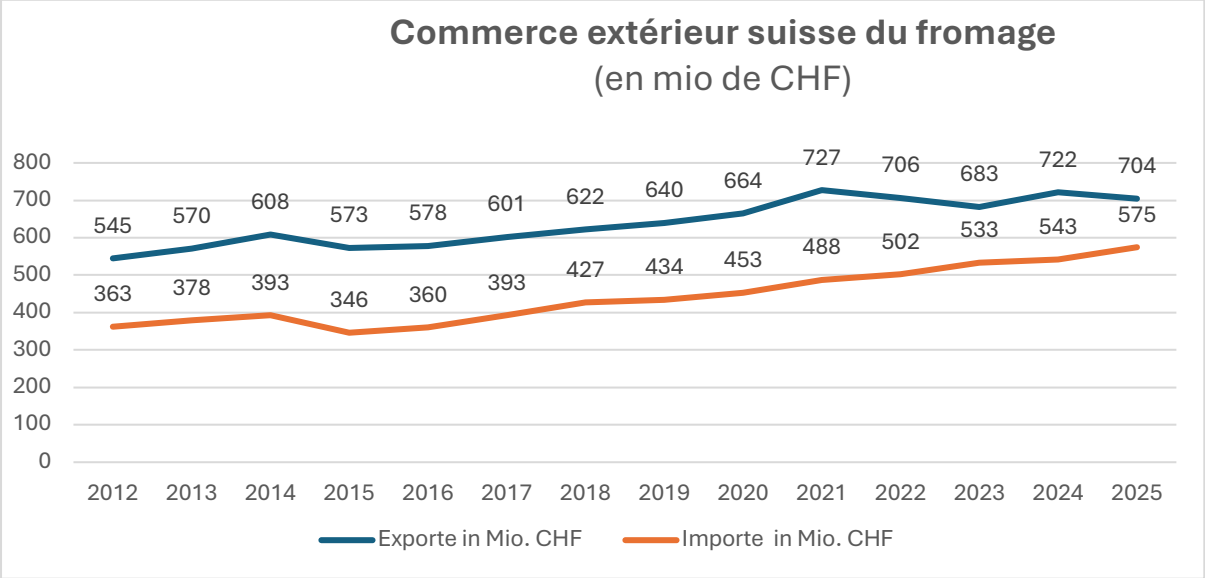
L'analyse du secteur fromager suisse sur le plan national met en évidence une concentration des structures de transformation entre les mains d'un petit nombre de grandes entreprises. Ainsi, Emmi Schweiz SA et Züger Frischkäse AG affichent les parts les plus importantes des suppléments payés pour le lait transformé en fromage, proportionnellement aux quantités de lait qu'elles ont transformées en fromage. Conformément à la loi, le supplément versé pour le lait transformé en fromage doit être reversé aux producteurs de lait, car il s'agit d'un instrument de soutien au secteur laitier.

Les prix du lait à la production ont évolué différemment selon les segments: le lait bio a systématiquement atteint les prix les plus élevés (2024: environ 92 CHF/100 kg), suivi du lait de fromagerie (environ 82 CHF/100 kg) et du lait commercialisé (près de 75 CHF/100 kg). Depuis 2017, il a pu être observé une tendance à la hausse dans tous les segments, qui s'est accentuée à partir de 2021. Pour les variétés AOP, les prix du lait de fromagerie ont majoritairement augmenté entre 2020 et 2024, à l'exception du Vacherin Fribourgeois AOP.

[12] La position tarifaire 0406 se subdivise en cinq catégories: fromages frais (...) – fromages râpés ou en poudre, de tous types – fromages fondus, autres que râpés ou en poudre – fromages à pâtes persillée (...) – autres fromages. Elle comprend au total 22 codes tarifaires distincts. Voir également à ce sujet la base de données Tarif des douanes Tares.



Illustr. 2: Commerce extérieur du fromage en tonnes (Source: SwissImpex, graphique réalisé par nos soins)



Illustr. 3: Commerce extérieur du fromage en millions de CHF (Source: SwissImpex, graphique réalisé par nos soins)

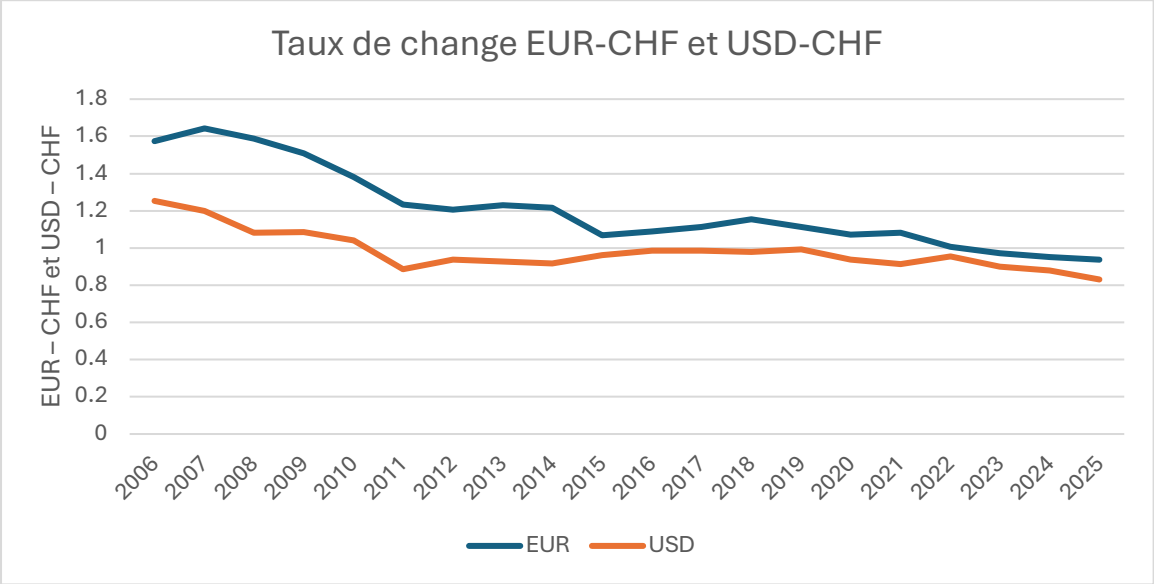
Une libéralisation accompagnée

L’évolution du marché s’est accompagnée de mesures. Les principaux instruments sont le supplément de prix versé pour le lait transformé en fromage, le supplément pour le lait produit sans ensilage, le passage du soutien des prix aux paiements directs, la réglementation qui a succédé à la loi chocolatière (cf. chapitre 6) ainsi que le système de segmentation (lait A, B, C) introduit en 2011, qui permet aux exportateurs d’acheter du lait au niveau des prix de l’UE. S’y ajoutent l’organisation collective du marché des fromages de spécialité au moyen des appellations AOP et les interprofessions de filière, qui coordonnent la gestion des volumes, l’assurance qualité et le marketing. Des études sur la répercussion des prix montrent en outre que ce n’est pas tant le niveau de protection que la différenciation en termes de qualité qui détermine dans quelle mesure les prix étrangers influencent les prix du lait en Suisse.

Une réforme difficile à mener à bien

L'économie fromagère suisse a su s'imposer dans un environnement libéralisé: depuis l'ouverture du marché, la production, les exportations et les recettes d'exportation ont augmenté, tandis que le positionnement des produits a permis de stabiliser le niveau des prix. Cependant, en raison notamment de l'évolution des taux de change par rapport à l'euro et au dollar, les exportations de fromage ne sont pas aussi fructueuses qu'espéré. Certes, la production fromagère en Suisse a globalement augmenté depuis 2005. Toutefois, en raison de la croissance démographique et de la spécialisation, les importations ont progressé plus fortement que les exportations, de sorte que la balance commerciale en volume est devenue déficitaire. La pression sur les prix à laquelle étaient confrontés les producteurs a pu être amortie grâce à l'introduction des suppléments versés pour le lait ainsi qu'à la segmentation du prix du lait. Cette dernière a cependant creusé la différence de prix par rapport à l'étranger.

Les fluctuations des prix sur le marché européen du lait ainsi que les variations des taux de change influencent davantage le prix du lait en Suisse qu'avant la libéralisation. En 2006, l'euro s'échangeait en moyenne à CHF 1.57 et ne valait plus que CHF 0.93 en 2025. Cette évolution a entraîné une hausse d'environ 40 pour cent des prix des produits suisses à l'étranger. Une évolution négative similaire, quoique moins marquée, a également été observée avec le dollar américain. En 2006, celui-ci s'échangeait à CHF 1.25, contre plus que CHF 0.83 en 2025, ce qui a entraîné une hausse du prix des produits suisses à l'étranger d'environ 33 pour cent.



Illustr. 4: Taux de change euro-franc de 2006 à 2025 (Source: Banque nationale suisse)

6. Biscuits, chocolats, etc. à base d'ingrédients suisses: des produits sous pression

Les grandes marques de chocolat telles que Camille Bloch, Frey, Halba, Lindt, Toblerone ou Maestrani font partie intégrante de l'identité suisse. Les fabricants de bonbons et de confiseries comme Ricola s'inscrivent dans une longue tradition. Les fabricants d'articles de biscuiterie et de biscotterie Hug ou Kambly sont des entreprises familiales suisses typiques. Toutes ces marques et entreprises font partie

du deuxième échelon de transformation des denrées alimentaires. Une attention particulière doit leur être accordée en matière de protection douanière, car celle-ci les désavantage sur le marché intérieur.

La tradition d'exportation des industries du chocolat, des articles de biscuiterie et de biscotterie et de confiserie

Les industries suisses du chocolat et de la confiserie sont fortement orientées vers l'exportation. Pour l'industrie chocolatière suisse, CHOCOSUISSE fait état d'une production de 192 548 tonnes en 2025, dont 136 829 tonnes ont été exportées, soit 71 pour cent. En ce qui concerne l'industrie de confiserie, la part des exportations s'élevait à 87 pour cent en 2025: sur les 33 412 tonnes de confiseries suisses, 29 009 tonnes ont été vendues à l'étranger. L'industrie des articles de biscuiterie et de biscotterie (biscuits, crackers, biscottes, etc.) est davantage orientée sur le marché suisse. En effet, en 2025, la part des exportations ne représentait que 13,9% de la production.

Tableau 3: Faits et chiffres d'un secteur fortement orienté sur l'exportation

Segment	Production en Suisse 2025	Exportations 2025	Part des exportations	Chiffre d'affaires 2025	Évaluation de la situation du marché
Chocolat	192 548 t	136 829 t	71,1%	2467 mio de CHF	L'activité d'exportation constitue un pilier essentiel.
Confiseries	33 412 t	29 009 t	86,8%	341,7 mio de CHF	Part très importante des exportations; la compétitivité dépend fortement du coût des matières premières.
Articles de biscuiterie et de biscotterie	40 357 t	5600 t	13,9%	538.2 mio de CHF	Le volume des exportations a été divisé par plus de la moitié depuis 2016; marché intérieur sous pression en raison des importations.

Source: CHOCOSUISSE, faits et chiffres 2025; BISCOSUISSE, faits et chiffres de l'industrie de confiserie et de l'industrie des articles de biscuiterie et de biscotterie en 2025.

Pour les articles de biscuiterie et de biscotterie, le volume des exportations est en baisse depuis des années. En 2016, 12 109 tonnes ont été exportées. En 2025, ce chiffre n'était plus que de 5600 tonnes. Dans le même temps, les ventes d'articles de biscuiterie et de biscotterie importés ont augmenté en Suisse. Les quantités produites jouent un rôle central dans les relations avec les échelons de transformation en amont et avec l'agriculture. C'est pourquoi nous nous limitons ci-après à celles-ci (tableau 3).

Tableau 4: Évolution de la production depuis 2005

Segment / Indicateur	2005/point de comparaison le plus ancien	2016/2019	2020	2025	Variation
Chocolat: ventes totales	pas de données	200 209 t (2019)	179 974 t	192 548 t	-3,8% par rapport à 2019
Chocolat: exportation	pas de données	141 929 t (2019)	125 679 t	136 829 t	-3,6% par rapport 2019
Confiseries: ventes totales	25 970 t	30 960 t	30 621 t	33 412 t	+28,7% par rapport à 2005
Confiseries: exportation	18 248 t	26 199 t	26 390 t	29 009 t	+59,0 % par rapport à 2005
Articles de biscuiterie et de biscotterie: ventes totales	45 610 t	43 948 t	41 765 t	40 357 t	–11,5% par rapport à 2005
Articles de biscuiterie et de biscotterie: exportation	14 295 t	12 109 t	7683 t	5600 t	–60,8% par rapport à 2005

Source: BISCOSUISSE, communiqué de presse annuel 2025; CHOCOSUISSE, faits et chiffres. CHOCOSUISSE publie, sur la présentation actuelle de son site, la série chronologique cohérente relative au chocolat à partir de 2019; les valeurs antérieures ne sont comparables que dans une mesure limitée en raison de modifications apportées aux méthodes de calcul.

Des quantités importantes de matières premières agricoles suisses sont destinées à l'exportation

La quantité de chocolat, de biscuits, de confiseries et d'autres denrées alimentaires fabriqués en Suisse a une incidence sur la demande en lait, en sucre et en céréales suisses. Selon le rapport sur la situation du marché du lait, 21,3% du lait commercialisé en Suisse a été exporté en 2025, soit des produits laitiers et des produits transformés contenant du lait représentant 730,6 millions de kg d'équivalent lait entier, dont 297 millions de kg de lait sont destinés à des denrées alimentaires transformées telles que le chocolat, les articles de boulangerie et les confiseries. En d'autres termes: la production laitière suisse dépend fortement des résultats des exportateurs suisses.

Les industries du chocolat, des articles de biscuiterie et de biscotterie et de la confiserie achètent près de 40 pour cent du sucre suisse. En d'autres termes: la culture de la betterave sucrière et les sucreries dépendent elles aussi fortement du succès des exportateurs suisses.

Le coût élevé des matières premières, un inconvénient pour les entreprises de transformation suisses

La Suisse protège ses matières premières agricoles nationales contre les importations au moyen de droits de douane, de contingents tarifaires, de droits de douane variables et, dans certains cas, de systèmes de prix-seuil. Du point de vue de l'agriculture, cela stabilise la production nationale et garantit des prix qui soutiennent les revenus. Du point de vue du deuxième échelon de transformation, cette protection augmente les coûts des matières premières, car les entreprises de transformation achètent les matières premières aux prix suisses, mais leurs produits sont en concurrence, tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation, avec ceux de fabricants issus de pays où les prix des matières premières sont plus bas. En d'autres termes: la hausse des prix des matières premières agricoles nuit à la compétitivité de l'industrie de transformation alimentaire.

Tableau 5: Coûts des matières premières beurre, lait entier en poudre et farine, différence par rapport à l'UE

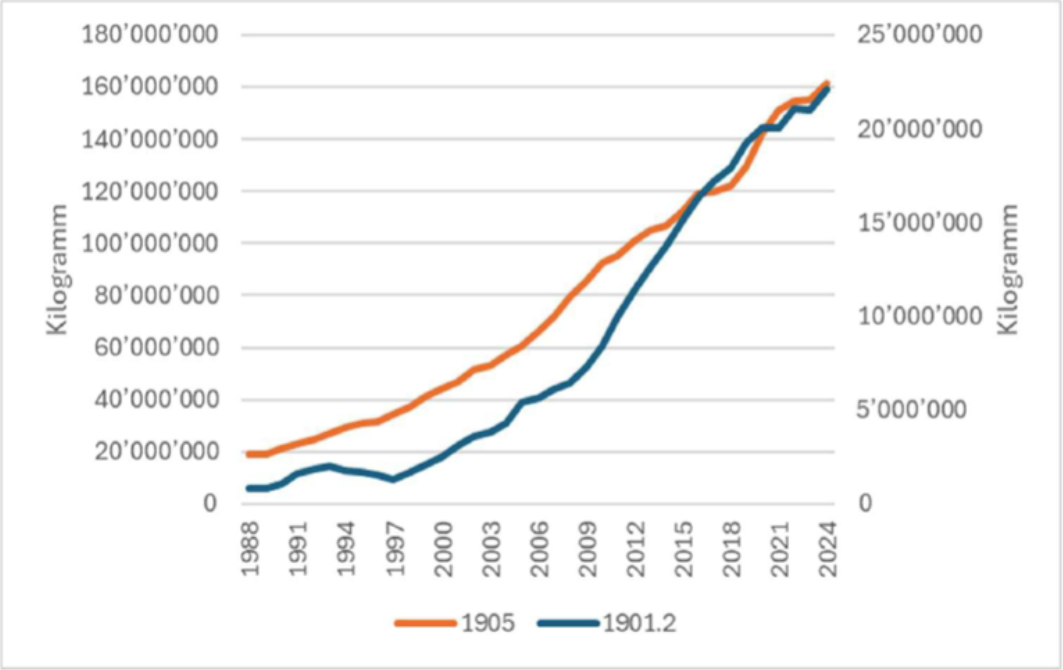
Matière première / Comparaison	Suisse	UE / Marché de référence	Différence	Importance pour la transformation
Lait entier en poudre[1]	735 CHF / 100 kg	409 CHF / 100 kg	+327 CHF / 100 kg	Ingrédient laitier de base pour le chocolat, les biscuits et les aliments pour bébés; l'écart est pertinent à l'exportation.
Beurre[1]	1263 CHF / 100 kg	710 CHF / 100 kg	+552 CHF / 100 kg	La matière grasse laitière a une incidence sur le coût du chocolat, des articles de boulangerie et des fourrages.
Prix de la farine[2]	102 CHF / 100 kg	40 CHF / 100 kg	+62 CHF / 100 kg	Matière première de base pour les articles de boulangerie, les biscuits, les pâtons et autres produits céréaliers.
Lait entier pasteurisé, prix à la consommation 2023[3]	1.70 CHF / litre	1.05 CHF / litre	+0.65 CHF / litre	Le niveau de prix le plus élevé se reflète également dans les prix à la consommation

Sources:[1] Office fédéral de l'agriculture (OFAG) / Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), «Prix de référence et montants de la taxe de base UE/GB», période de référence septembre 2024 à août 2025. [2] Enquête de la Fédération des meuniers, situation en septembre 2026. [3] Prix moyens à la consommation en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et en Espagne en 2023 (Allemagne: BLE/BZL; France: Syndilait; Pays-Bas: CBS; Espagne: MAPA; Conversion en CHF au cours moyen annuel 2023 de l'AFC); 1 https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/91MXNVffOqQU/Ref-Preise_F_Februar_2026.pdf

Le régime suisse d'importation pour le deuxième échelon de transformation pose des défis

Toutes les entreprises du deuxième échelon de transformation sont confrontées à la concurrence internationale. La politique agricole suisse soutient et protège les intérêts légitimes de l'agriculture ainsi que, du moins en partie, aussi ceux des entreprises de transformation du premier échelon (moulins, huileries, laiteries, fabricants de produits carnés, etc.). Elle entraîne toutefois une hausse du prix des matières premières pour les entreprises de transformation du deuxième échelon (tableau 4).

Or, plus l'écart entre les coûts des matières premières nationales et étrangères est important, plus les produits finis importés deviennent attractifs. Cet effet est particulièrement perceptible dans le cas des produits faciles à transporter, à stocker et dont le prix est déterminant, tels que les pâtons, les pâtes alimentaires, les articles de biscuiterie et de biscotterie et les confiseries. En conséquence, les importations de produits céréaliers transformés (illustr. 5) ont fortement augmenté ces dernières années. Dans le cas du chocolat, cet effet est atténué, car ce produit peut tirer parti de l'excellente réputation de la marque «chocolat suisse» lors de sa production en Suisse.



Illustr. 5: Augmentation des importations d'articles de boulangerie

Échelle de gauche: position tarifaire 1905 (préparations alimentaires à base de farine, de gruaux, de semoule, d'amidon ou 39 d'extrait de malt, principalement des articles de boulangerie partiellement ou entièrement cuits); échelle de droite: importations relevant des numéros du tarif des douanes 1901.20 (mélanges et pâtes à base de farine, de gruaux, de semoule, d'amidon ou d'extrait de malt, destinés à la fabrication d'articles de boulangerie de la position tarifaire 1905); source: SwissImpex.

Les taux de droits de douane et les mécanismes de protection douanière applicables aux matières premières agricoles suisses varient en fonction du numéro du tarif, de l'utilisation, du contingent et du régime préférentiel. Pour évaluer le deuxième échelon de transformation, ce n'est donc pas uniquement le taux de droit de douane individuel qui est déterminant, mais aussi son impact sur la relation des prix des matières premières entre la Suisse et l'étranger.

La solution de substitution à la loi chocolatière atténue les inconvénients

La solution qui succède à l'ancienne loi chocolatière est un outil destiné aux entreprises de transformation qui exportent du lait et des céréales suisses sous forme de produits alimentaires transformés. Elle est en vigueur depuis 2019 et remplace le système des contributions à l'exportation («loi chocolatière»), qui n'était pas conforme aux règles de l'OMC. Sur le fond, la solution proposée repose sur deux piliers: d'une part, des suppléments versés par l'État fédéral aux producteurs de lait et de céréales et, d'autre part, une simplification de la procédure d'autorisation dans le cadre du trafic de perfectionnement actif.

1re partie de la solution de substitution: suppléments versés par l'État fédéral aux producteurs de lait et de céréales

Les contributions à l'exportation, qui étaient auparavant versées aux exportateurs, sont versées depuis 2019 sous forme de paiements directs aux exploitations agricoles, de supplément pour le lait commercialisé et de supplément pour les céréales[13] calculé en fonction de la surface cultivée. Afin de préserver la compétitivité des exportateurs, des mécanismes de compensation de droit privé ont été mis en place au sein du secteur agroalimentaire pour amortir la différence de prix entre la Suisse et l'étranger (cf. illustr. 5).

En ce qui concerne le lait, les fonds destinés à la réduction du prix des matières premières proviennent d'une taxe de droit privé prélevée sur l'ensemble du lait destiné à la consommation et non transformé en fromage. Les producteurs laitiers reversent aux transformateurs une partie des fonds qu'ils ont reçus de l'État fédéral au titre du supplément pour le lait commercialisé. L'encaissement s'effectue au niveau des transformateurs de lait. Les entreprises de transformation déclarent les quantités et versent chaque mois les contributions à L'Interprofession du lait (IP Lait). 80 pour cent du montant du supplément pour le lait prévu à l'article 40 de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) sont versés à ce fonds destiné à l'exportation. Sous réserve de transferts de ressources entre le Fonds Réduction du prix de la matière première et le Fonds Régulation, qui représente environ 20 pour cent.

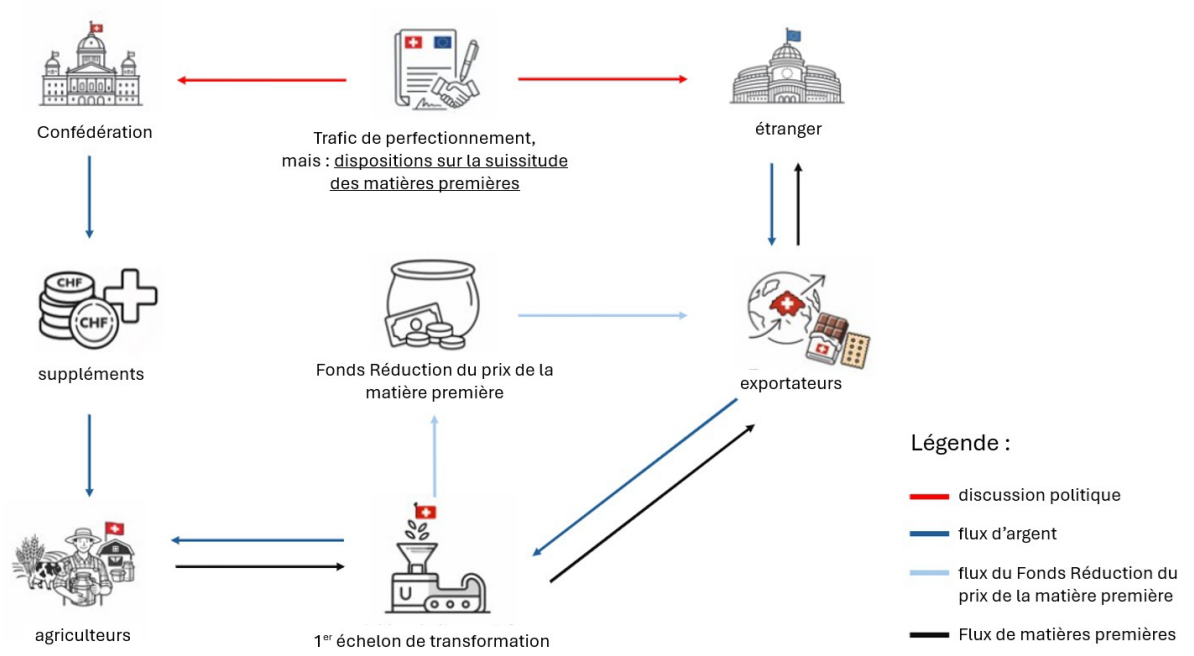
Le fonds Réduction du prix de la matière première permet de soutenir les exportateurs de produits agricoles transformés à base de lait. L'objectif est de compenser la différence entre le prix indicatif du lait A de l'IP Lait et le prix du lait européen. Le montant des contributions peut être consulté par le public et est calculé par l'IP Lait sur la base de la teneur en matières grasses et en protéines des matières de base du lait utilisées dans les produits exportés, que les transformateurs de denrées alimentaires déclarent chaque mois. Celle-ci verse ainsi le montant calculé aux exportateurs tous les mois.

Pour les céréales, le mécanisme est plus simple. Les exportateurs perçoivent, par l'intermédiaire de la FSPC et de la FMS (Fédération des Meuniers Suisses), un montant fixe correspondant à 97,5 pour cent de la différence de prix par rapport à l'étranger, calculé chaque mois.

[13] Voir également à ce sujet La Confédération verse un supplément pour les céréales calculé en fonction de la surface

2e partie de la solution de substitution: simplification de la procédure d'autorisation pour le perfectionnement actif

Le trafic de perfectionnement actif contribue à amortir le désavantage lié à la situation géographique: les matières premières transformées en Suisse puis réexportées peuvent être importées en franchise de droits de douane ou donner droit à un remboursement des droits de douane. Dans le cadre de la solution de substitution à la loi chocolatière, une procédure simplifiée du trafic de perfectionnement actif, appelée «procédure d'information», s'applique. Elle offre aux entreprises de transformation une meilleure sécurité en matière de planification et d'approvisionnement



Illustr. 6: Fonctionnement de la solution de substitution à la loi chocolatière (source: Chocosuisse)

En 2025, le SECO a évalué la première partie de la solution de substitution à loi chocolatière et a recommandé de la maintenir dans sa forme actuelle, avec tous ses éléments, car elle fonctionne et contribue à la stabilité de la branche. La poursuite du trafic de perfectionnement actif simplifié (deuxième volet de la solution de substitution) a elle aussi été largement confirmée dans le cadre de la Révision de la loi sur les douanes. En revanche, pour les matières premières agricoles sensibles comme le lait, le lait écrémé et le blé, la procédure d'autorisation ordinaire a été réintroduite dans le cadre du trafic de perfectionnement actif (procédure dite «de consultation»).

Système d'importation des céréales suisses

Le marché suisse des céréales est caractérisé par des mesures de protection douanière, des contingents tarifaires et des instruments de politique agricole. Les céréales panifiables telles que le blé, le seigle et l'épeautre sont produites en Suisse et, si nécessaire, complétées par des importations dans le cadre de contingents tarifaires. Selon le Rapport agricole 2024, la superficie totale consacrée à la culture des céréales s'élevait à environ 141 400 hectares en 2023. Sur ce total, 80 300 hectares étaient consacrés aux céréales panifiables et 60 100 hectares aux céréales fourragères. La récolte de 345 000 tonnes de blé propre à la panification a tout juste couvert les besoins. Les années où la qualité ne subit pas de baisses importantes, le blé panifiable permet d'atteindre un taux d'autosuffisance

supérieur à 80 pour cent. La quantité de céréales panifiables varie toutefois en fonction des conditions météorologiques.

Le contingent tarifaire ordinaire s'élève à 70 000 tonnes. En raison de la faible récolte de céréales panifiables enregistrée en 2024, le Conseil fédéral a augmenté de 60 000 tonnes supplémentaires le contingent tarifaire de céréales panifiables pour 2025. Dans le cadre de ce contingent, la protection douanière maximale de 23 francs par 100 kilogrammes est appliquée depuis juillet 2023, ce qui influe sur le prix de la matière première destinée à la transformation en aval.

Système d'importation pour les denrées alimentaires transformées

Les fabricants étrangers de denrées alimentaires transformées ont l'avantage de produire avec des matières premières et une main-d'œuvre moins chères, ce qui leur permet de proposer leurs produits à des prix plus bas sur le marché suisse. C'est pour cela que des droits de douane sont prélevés sur des denrées alimentaires transformées. Ceux-ci se composent d'un élément de protection industrielle et d'un élément dit «mobile». Tandis que l'élément de protection industrielle vise à protéger la valeur ajoutée liée à la transformation des matières premières, l'élément mobile a pour but de compenser le handicap des fabricants suisses lié au prix des matières premières.

Le système vise à éviter que l'importation d'un produit fini soit avantagée par le fait que son fabricant étranger achète des matières premières agricoles à un prix nettement inférieur. Dans la pratique, toutefois, cette compensation n'est pas complète. Lors de la fixation des montants de base conformément au Protocole n° 2 de l'accord de libre-échange avec l'UE, une réduction de 18,5 pour cent est appliquée à la différence de prix des matières premières indiquée (cf. décision n° 1/2026 du Comité mixte UE–Suisse relative au Protocole n° 2). Cette réduction sur les différences de prix des matières premières a été convenue lors de la révision du Protocole n° 2 en 2004 et fait partie du résultat des négociations sur les accords bilatéraux II entre la Suisse et l'UE.

Le handicap lié au prix des matières premières peut s'écarter de ces 18,5 pour cent selon le produit. En effet, les droits de douane sur une denrée alimentaire transformée sont calculés sur la base de recettes standard définies dans le Protocole II. Ces dernières peuvent différer des recettes utilisées pour certains biscuits au beurre, si bien que la réduction effective des droits de douane peut aussi varier selon le produit. À titre d'exemple, on pourrait prendre le biscuit au beurre (position tarifaire 1905.3111). Selon sa recette standard (50 kg de farine de blé tendre, 20 kg de sucre et 20 kg de beurre pour 100 kg de poids net du produit fini), son importation depuis l'UE entraînerait une charge douanière de CHF 113.55 par 100 kg de poids net. Si le biscuit au beurre était importé selon une autre recette (p. ex. 29 kg de farine de blé tendre, 27 kg de sucre, 21 kg de beurre, 18 kg de lait entier en poudre) et que la différence de prix des matières premières était compensée à 100%, cela entraînerait une charge douanière d'environ CHF 191.57 par 100 kg de poids net.

Au vu des éléments ci-dessus, certains fabricants suisses de denrées alimentaires transformées subissent un désavantage lié au prix des matières premières par rapport aux importateurs de produits équivalents en provenance de l'UE (à noter: les différences de prix des matières premières ne concernent que les échanges avec l'UE et le Royaume-Uni). Ce rabais ne s'applique pas aux importations en provenance d'autres pays.) C'est notamment l'une des causes de l'augmentation des importations (illustr. 5). Toute augmentation de la protection douanière sur les matières premières agricoles accentuerait encore quelque peu le déséquilibre entre les entreprises de transformation suisses et les fournisseurs étrangers. Parmi les autres raisons expliquant l'augmentation des

importations, on peut citer par exemple les coûts de main-d'œuvre et autres coûts de production plus élevés en Suisse.

Les fabricants suisses bénéficient de droits de douane nuls lorsqu'ils exportent vers les marchés de l'UE. Dans le régime d'importation actuel applicable aux produits transformés, les fabricants suisses de denrées alimentaires transformées assument une partie du désavantage lié au prix des matières premières résultant de la politique agricole, tandis que les importateurs de produits finis bénéficient de prix plus bas des matières premières à l'étranger. C'est l'une des principales causes de l'augmentation continue des importations (illustr. 5).

Une recommandation faite avec insistance

Les fabricants de chocolat, de confiseries, d'articles de biscuiterie et de biscotterie ou de pâtes alimentaires créent des emplois dans le secteur industriel en Suisse. Ils contribuent à renforcer la marque «Suisse» en tant que site de production et sont souvent fortement orientés vers l'exportation.

La protection douanière agricole soutient la production suisse de matières premières. Parallèlement, les engagements internationaux, les règles de l'OMC et les accords bilatéraux avec l'UE (notamment le Protocole n° 2 de l'accord de libre-échange de 1972) empêchent de protéger les denrées alimentaires transformées par des mesures classiques de protection industrielle. C'est pourquoi, pour de nombreux produits transformés provenant de la plupart des pays, seul un élément mobile est appliqué (illustr. 6), censé compenser l'inconvénient lié au prix des matières premières résultant de la politique agricole. Ce désavantage en termes de prix n'est toutefois compensé qu'en partie, de sorte que l'industrie agroalimentaire suisse reste confrontée à un certain handicap en matière de coûts.

En matière d'exportation, la solution de substitution à loi chocolatière, y compris le trafic de perfectionnement actif, vise à compenser le handicap en matière de coûts dont souffre l'industrie agroalimentaire suisse. Celle-ci entend réduire le désavantage lié au prix des matières premières dont pâtissent les exportateurs suisses, afin que les produits suisses soient compétitifs sur les marchés étrangers. Le système fonctionne notamment lorsque la protection de la production de matières premières, la compensation des différences de prix des matières premières et l'accès au trafic de perfectionnement actif sont équilibrés.

Ce jeu d'équilibre entre la protection agricole, les règles de l'OMC, l'accord de libre-échange de 1972 avec l'UE et la capacité d'exportation ne peut être trouvé que par le dialogue tout au long de la chaîne de création de valeur. Ce n'est pas une voie facile à emprunter, mais c'est la seule voie viable. Car l'agriculture, les minoteries, l'industrie de transformation du lait, l'industrie des produits de biscuiterie et de biscotterie ainsi que les fabricants de chocolat et de confiseries font partie de la même chaîne de création de valeur.

Aussi, la recommandation formulée dans le résumé (page 6) «Pas de suppression ni de renforcement précipité de la protection douanière» et réaffirmée ici avec insistance.