

Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis



24.3385 n **Mo. Badertscher. Renforcement de la production suisse de céréales panifiables**

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 10 août 2026

Réunie le 10 août 2026, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) a examiné la motion visée en titre, déposée le 15 mars 2024 par la conseillère nationale Christine Badertscher et adoptée le 12 décembre 2024 par le Conseil national.

Par cette motion, le Conseil fédéral est chargé d'assimiler le droit de douane maximal pour les céréales panifiables visé à l'art. 6, al. 3, de l'ordonnance sur les importations agricoles au droit de douane maximal figurant dans l'accord de l'OMC

Proposition de la commission

La commission propose à l'unanimité de rejeter la motion.

Rapporteur : Caroni

Pour la commission :
Le président

Erich Ettlin

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 1^{er} mai 2024
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé d'assimiler le droit de douane maximal pour les céréales panifiables visé à l'art. 6, al. 3, de l'ordonnance sur les importations agricoles au droit de douane maximal figurant dans l'accord de l'OMC.

1.2 Développement

Les cultures de céréales panifiables ont diminué de plus de 20 000 ha entre 2000 et 2020, soit un recul d'environ 20 %. En 2023, elles représentaient encore un peu plus de 79 000 ha. Les quantités produites ont même diminué d'environ 30 % durant la même période, passant de plus de 560 000 tonnes à quelque 380 000. La raison principale de ce recul des surfaces cultivées est la baisse constante de la rentabilité de la production de céréales panifiables en Suisse. Les céréales panifiables jouissent certes d'une certaine protection à la frontière, mais la gestion de cette dernière par la Confédération est de plus en plus mise à mal par des marchés volatils et des lacunes dans le système (par ex. concernant les pâtons).

L'augmentation des coûts de production (éléments nutritifs, machines, énergie, etc.) ainsi que les coûts liés à la mise en œuvre de la trajectoire de réduction des produits phytosanitaires et des éléments nutritifs ont incité le secteur à augmenter les prix indicatifs des céréales panifiables. Mais ceux-ci ne peuvent être que partiellement atteints sur le marché en raison du droit de douane maximal en vigueur. La limitation du droit de douane maximal influe considérablement sur les prix à l'importation des céréales et de la farine, qui sont actuellement bien inférieurs au prix de référence. Cette situation met tout le secteur sous pression.

La pandémie de coronavirus et, actuellement, la guerre en Ukraine nous rappellent à quel point les marchés volatils font peser des risques élevés sur l'approvisionnement national. Par moments, le prix des céréales panifiables importées était même supérieur au prix indicatif suisse. La Suisse ferait donc bien de maintenir sa propre production de céréales panifiables en lui accordant au minimum des prix permettant de couvrir les frais, non seulement en situation de crise, mais aussi en temps normal, ce qui permettra de prévenir les pénuries d'approvisionnement durant les périodes difficiles.

L'assimilation du droit de douane maximal pour les céréales panifiables au droit de douane maximal figurant dans l'accord de l'OMC simplifierait le système actuel pour tous les acteurs. La Confédération continuerait de fixer le droit de douane variable, mais elle disposerait d'une plus grande marge de manœuvre, ce qui entraînerait une plus grande stabilité sur le marché intérieur, un taux d'auto-approvisionnement plus élevé et donc un renforcement de toute la chaîne nationale de création de valeur.

La production suisse de céréales panifiables pourrait ainsi être maintenue.

2 Avis du Conseil fédéral du 1^{er} mai 2024

Le droit de douane maximal pour les importations effectuées dans le cadre du contingent tarifaire de céréales panifiables, déposé en 1994 auprès de l'OMC et fixé dans la loi sur le tarif des douanes (RS [632.10](#)), s'élève à 35 francs par 100 kg. Depuis lors, la garantie de prix et d'écoulement pour les céréales panifiables a été supprimée, tandis que des contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont été mises en place pour soutenir les grandes cultures suisses. Compte tenu de la hausse des prix sur les marchés internationaux des céréales en 2007 et des revendications politiques qui en ont découlé (motion [07.3731](#) « Pas de renchérissement du pain »), le Conseil



fédéral a fixé un prix de référence pour les céréales panifiables, une protection douanière maximale de 23 francs par 100 kg et un assouplissement de la protection douanière pour les importations de céréales panifiables effectuées dans le cadre du contingent tarifaire.

Le contingent tarifaire ordinaire de 70 000 tonnes de céréales panifiables, associé au taux hors contingent de 40 francs par 100 kg, protège la culture céréalière indigène contre les importations excessives de céréales et permet en même temps à l'échelon situé en aval d'effectuer des importations complémentaires en fonction des besoins.

L'application d'une protection douanière de 23 francs par 100 kg de céréales panifiables permet aux producteurs suisses de céréales de pratiquer des prix du marché deux fois plus élevés que leurs concurrents des pays voisins. Les céréales panifiables sont l'une des cultures les plus rentables compte tenu du travail nécessaire, même si les coûts des moyens de production ont temporairement augmenté de manière significative au cours des deux dernières années. Les années où les conditions météorologiques sont normales, les surfaces cultivées couvrent les besoins des moulins. Quand les conditions météorologiques sont favorables, la récolte indigène dépasse les besoins, ce qui entraîne le déclassement de quantités substantielles de céréales panifiables à des fins d'alimentation animale (2017-2020, 2023).

Un supplément douanier de 20 francs par 100 kg (protection industrielle) est appliqué à la farine de céréales panifiables en complément de la protection agricole. Pour les importations de pâtons et d'autres produits de boulangerie, la protection douanière est calculée en fonction des différences de prix des ingrédients contenus (voir motion [24.3127](#)). Les produits de boulangerie importés de l'UE bénéficient d'un rabais sur les différences de prix des ingrédients qu'ils contiennent et la protection industrielle supplémentaire disparaît. De ce fait, une protection douanière plus élevée pour les céréales panifiables renchérirait davantage la matière première nécessaire aux fabricants suisses de produits de boulangerie que les produits de boulangerie importés de l'UE. Une augmentation de la protection douanière pour les céréales panifiables favoriserait par conséquent les importations de produits de boulangerie en provenance de l'UE et affaiblirait la production en Suisse.

Des mesures étatiques et privées récentes visant à renforcer la chaîne de création de valeur du champ au point de vente sont déjà mises en œuvre. La marque « Pain suisse » établie par l'interprofession et l'obligation de déclarer l'origine des produits de boulangerie, en vigueur depuis le 1er février 2024 (motion [20.3910](#) « Déclaration du pays de production des pains et produits de boulangerie »), permettent aux consommateurs d'opter en toute connaissance de cause pour des produits de boulangerie fabriqués en Suisse. Ces deux mesures visent également à donner aux consommateurs disposés à payer davantage la possibilité d'acheter des produits suisses.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 12 décembre 2024, le Conseil national a adopté la motion par 136 voix contre 47 et 2 abstentions.

4 Considérations de la commission



Un relèvement des droits de douane tel que celui demandé par la motion aurait pour conséquence de désavantager le pain suisse sur le marché. Concrètement, des droits de douane plus élevés entraîneraient une hausse des prix des matières premières pour les transformateurs suisses et du pain pour les consommatrices et consommateurs plus forte que celle qui toucherait les pâtons et les produits de boulangerie importés de l'UE. Pour cette raison, la commission rejette une telle mesure, même si elle estime qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour assurer un taux d'autoapprovisionnement suffisant dans le domaine du marché des céréales panifiables, de la farine et des produits de boulangerie. La CER-E a donc adopté deux motions de commission ([26.4060](#) é Mo. CER-E. Adjudication du contingent tarifaire de céréales panifiables et [26.4061](#) é Mo. CER-E. Soutenir la production boulangère suisse), qui doivent contribuer à endiguer la hausse des importations de céréales panifiables et de produits de boulangerie.