

Analyse du système MÉS - FMS

Les distorsions de concurrence empêchent l'augmentation des revenus agricoles - l'exemple de l'organisation du marché des céréales panifiables

Situation initiale : des études montrent les surcoûts du pain par rapport à l'étranger sur¹ : "Le deuxième niveau de transformation et le commerce de détail jouent un rôle important. Ils expliquent plus de 50% de la différence de prix par rapport à l'étranger. Outre les coûts salariaux plus élevés, ce sont surtout les marges brutes du commerce de détail, élevées en comparaison européenne, qui sont responsables des différences de prix. Elles s'expliquent par la forte concentration du commerce de détail suisse et l'intégration verticale de Migros et Coop via leurs propres entreprises de transformation". (part de marché des grands distributeurs selon l'étude >80%). [...] En outre, outre la forte concentration du marché dans le commerce de détail en Suisse, il existe un lien très fort entre les transformateurs et les grands distributeurs. [...] La part des agriculteurs dans le prix du pain n'est que d'environ 7% en Suisse". Marchés Équitables Suisse - MÉS (Faire Märkte Schweiz FMS) déduit de ces études que le marché actuel des céréales favorise les inefficacités, les mauvaises incitations et la formation "involontaire" de rentes dans la chaîne de valeur. Il semble donc indiqué de mettre en lumière de manière précise les mécanismes, les dépendances et les formations de rentes "obscurcs" sur le marché des céréales panifiables.

Sources des données : Les fédérations compétentes (Fédération des meuniers suisses (MÉS) et Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)) n'ayant pas été en mesure de répondre aux questions essentielles concernant les données demandées ou ayant renvoyé au secret, MÉS a dû s'appuyer, pour le calcul des améliorations de revenu pour l'agriculture, sur des données d'experts et des indications fournies par des meuniers de PME qui se sont annoncés au bureau de communication de la MÉS.

¹ Etude 2019 du Seco, notamment sur le marché des céréales : 1) Logatcheva, K. / Van Galen, M. & Rau, M. (2019) : Pain, yogourt et jambon : le surcoût se cache dans le commerce de détail. In : La Vie économique 3/2019, 20-24. lien : <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2019/02/mann-logatcheva-van-galen-rau-3-2019/> 2) Logatcheva, K. et al. (2019) : Factors driving up prices along the food value chain in Switzerland - Case studies on bread, yoghurt, and cured ham. SECO Rapports sur les structures n° 60/3, Berne. Lien : https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Branchenanalysen/factors-driving-up-prices-along-the-food-value-chain-in-switzerl.html.

1. Inconvénient n° 1 : manque de concurrence loyale

Objectif : augmenter les revenus des producteurs en améliorant le système

La situation des revenus dans l'agriculture est mauvaise, cf. [communiqué de presse de l'USP](#) "Pour contrer cette mauvaise évolution, l'Union suisse des paysans demande, en 2024, une augmentation des prix à la production comprise entre 5 et 10 pour cent".

Cela s'explique notamment par les déséquilibres importants dans la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire en ce qui concerne le pouvoir de négociation des fournisseurs et des acheteurs de produits agricoles et alimentaires². Ces déséquilibres en termes de pouvoir de négociation entraînent un manque de concurrence loyale.

Il en résulte notamment des pratiques commerciales dans le cadre desquelles, lors d'une vente, des partenaires commerciaux plus importants et plus puissants tentent d'imposer certaines pratiques ou certains accords contractuels qui leur sont favorables.

MÉS prévoit les améliorations de revenus suivantes pour l'agriculture :

- **Obtenir des prix plus élevés pour les producteurs** : Une possibilité consiste à réaliser des prix plus élevés pour les agriculteurs et agricultrices (voir également à ce sujet [les développements dans le moniteur des prix et l'étude FHNW](#)).
- **Modification des conditions du marché** : Une autre voie consiste à procéder à des optimisations du système, afin que l'organisation du marché ne soit pas défavorable aux producteurs ou que les moyens de l'agriculture ne soient pas détournés au profit de profiteurs du système, p. ex. les grands moulins, les grandes entreprises de transformation et leurs grands distributeurs affiliés, Migros et Coop.

La part de la valeur ajoutée dans les échelons du marché situés en aval de la production ne cesse d'augmenter, alors que celle de l'agriculture diminue. Les productrices et producteurs perdent des moyens financiers qui vont de plus en plus aux grandes entreprises qui profitent du système et s'enrichissent de manière injustifiée. Marchés équitables Suisse (MES) présente diverses corrections du système qui permettraient de redistribuer aux producteurs les fonds qui quittent aujourd'hui l'agriculture.

² Cf. DIRECTIVE (UE) 2019/633 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 avril 2019 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises dans leurs relations commerciales avec les consommateurs dans la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire, cons. 1.

2. Situation anormale n° 2 : détérioration de la structure de la concurrence

Objectif : avantages pour l'agriculture par la substitution du blé importé jusqu'ici sans droits de douane pour la production d'amidon

Au cours des dernières décennies, des structures de marché dominées par deux entreprises puissantes, Migros et Coop, se sont développées sur les marchés agricoles et alimentaires de la Suisse. Il règne de fait un duopole dont les conséquences sont extrêmement graves dans une Suisse de petite taille où la protection douanière des produits agricoles est élevée. Sur le marché des céréales panifiables, ces structures ont été endommagées par la collaboration des profiteurs du système - les deux grands distributeurs avec les grands moulins du groupe G2 (Groupe Minoteries et Swissmill) et le "producteur d'amidon" Blattmann AG. Selon le Conseil fédéral, ils ont profité pendant des décennies de "subventions cachées qui sont clairement en contradiction avec la politique économique du Conseil fédéral et qui sont en outre incompatibles avec la Constitution fédérale".

Le rejet par le Conseil national, lors de la session d'hiver, de la "motion Knecht", par laquelle les "profiteurs" voulaient "légaler" les privilèges illégaux, est un premier pas vers une amélioration de la situation pour l'agriculture et les PME meunières (la MÉS y a contribué par diverses [mesures de lobbying et de communication](#)). Il faut tenir compte du fait que la structure de la concurrence a été faussée pendant des décennies en faveur des grands moulins et des transformateurs de farine en raison des avantages illégaux.

L'agriculture en profite :

Les producteurs de céréales peuvent ainsi augmenter leurs ventes de céréales suisses d'environ 15'000 tonnes par an. Auparavant, en raison de la faible norme de rendement, ces quantités de blé importé arrivaient sur le marché protégé sous forme de farine boulangère, pratiquement sans droits de douane. Multiplié par un prix moyen, cela donne les avantages suivants en termes de recettes ou de revenus pour l'agriculture :

□ **Augmentation des quantités vendues ou de la valeur ajoutée avec un montant de 15'000 t x 55.-/dt : CHF 8,25 millions.**

Les moulins à PME en profitent :

Grâce au financement croisé pratiqué jusqu'à fin 2022 (en raison de la norme de rendement trop basse, une partie du blé panifiable importé en franchise de droits de douane n'a pas été transformée en "farine d'usine", mais vendue de manière rentable sur le marché suisse en tant que farine boulangère), les grands moulins ont pu prélever des rentes excessives, ce qui était inadmissible et faussait la concurrence. Ils pouvaient ainsi proposer des prix inférieurs à ceux des PME (prix pour les clients industriels jusqu'à 10 à 15.-/dt de moins que les prix de la farine annoncés à l'OFAG). Ils ont ainsi pu faire des offres à des prix nettement inférieurs à ceux des moulins PME (industrie jusqu'à 10 - 15.-/dt par rapport aux prix de la farine

annoncés à l'OFAG). Les subventions accordées aux grands moulins et les avantages économiques se sont élevés à environ 3,5 à 6 millions de CHF (calcul : quantité de blé exonéré de droits de douane sous forme de farine boulangère environ 15'000 t x taux de droits de douane CHF 23.00 ou 40.00/dt).

3. Inconvénient n° 3 : le calcul du soutien à l'exportation n'est pas transparent et peu compréhensible

Objectif : avantages pour l'agriculture en matière de réduction des prix des matières premières pour l'exportation avec des prix effectifs de la farine pour le calcul des contributions à l'exportation

Depuis 2019, la Confédération ne verse plus de subventions à l'exportation. Depuis lors, la réduction du prix des matières premières pour les produits transformés (biscuits, pâtes) fonctionne selon le droit privé (solution succédant à la loi chocolatière). Ainsi, environ 50'000 tonnes d'équivalents blé sont exportées chaque année (2022 : 35'159 tonnes de farine = 46'900 tonnes de céréales panifiables).

Le coût total du soutien à l'exportation s'élevait à CHF 12,4 millions en 2022/2023. Sur ce montant, environ CHF 11 millions ont été financés par les producteurs de céréales (selon la FSPC ; 15 millions en 2021). La réduction du prix des matières premières est donc en grande partie financée par les producteurs de céréales, cf. calcul dans la note de bas de page³. Ce montant semble être une concession "forcée" des producteurs de céréales aux échelons en aval de la chaîne de création de valeur, qu'il convient de remettre en question.

Pour le producteur de céréales individuel, la facture se présente comme suit :

- **Déduction sur les prix à la production** : 4,80 francs par dt de blé livrée, dont 4,63 francs sont utilisés pour le fonds d'allègement de marché (soutien à l'exportation, déclassements).
- **Allocations versées aux producteurs de céréales par la Confédération** : les producteurs de céréales reçoivent de la Confédération une allocation céréalière d'environ 125 CHF/ha de céréales panifiables et fourragères sans maïs grain (montant total d'environ 16 millions de CHF en tant que subvention à l'exportation redistribuée pour atténuer la pression accrue du marché), dont environ 10 millions de CHF pour la culture de céréales panifiables). Les suppléments céréaliers versés par la Confédération représentent en général moins de 50% de la déduction dans le décompte céréalière des producteurs (pour 60dt/ha, environ CHF 2.- sur 4.80.-/dt de céréales).

³ Ces contributions à l'exportation sur les matières premières céréalières se calculent en décembre 2023 à partir de la différence entre le prix de la farine CH CHF 102.96/dt (annoncé à l'OFAG par certains moulins) et le prix de la farine UE CHF 45.25/dt, ce qui donne une différence de prix effective de CHF 57.71/dt aux transformateurs. Financé en grande partie par le fonds d'allègement de marché des producteurs de céréales (87,5% = CHF 50.50/dt de farine).

MÉS dispose d'indications claires selon lesquelles les prix de la farine annoncés par les moulins à l'OFAG sont probablement trop élevés. Ces prix utilisés pour le calcul des contributions à l'exportation s'élèvent à CHF 102.96/dt (décembre 2023) et sont probablement des prix moyens, mais pas des prix effectifs sur le marché suisse de la farine pour les clients industriels, qui seraient pertinents (ce sont surtout les grandes entreprises qui participent à cette mesure). Selon les experts de la branche, les prix de la farine des grands moulins pour les clients industriels peuvent être jusqu'à 15 CHF inférieurs. C'est pourquoi des rentes "cachées" d'un montant pouvant atteindre 3,5 millions de CHF sont versées aux grands moulins (Swissmill, Groupe Minoteries) et surtout aux transformateurs (Nestlé avec la pâte ou les exportateurs de biscuits, etc.)

L'agriculture en profite :

Si les contributions à l'exportation étaient calculées avec les prix effectifs de la farine, les producteurs auraient par exemple dû verser en 2023 jusqu'à 10 CHF de moins par dt de farine exportée au titre du fonds d'allègement de marché de la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC) (cf. calcul en note de bas de page⁴) :

□ Moins de dépenses grâce au fonds d'allègement de marché avec un montant

allant jusqu'à CHF 10.-/dt x 35'000 To :

CHF 3.5 Mio.

Il est ainsi mis fin à une anomalie qui permet surtout aux grandes entreprises de prélever des rentes injustifiées. Les grands moulins en profitent parce qu'ils peuvent exploiter pleinement leurs capacités, les entreprises de transformation exportatrices parce que les contributions à l'exportation sur les matières premières céréalières sont probablement trop élevées.

Les moulins à PME en profitent :

Selon les experts, il faut partir du principe que les grands moulins financent leur politique de prix bas avec les "bénéfices du système". Les PME meunières peuvent donc de moins en moins profiter des contributions à l'exportation, car elles ne peuvent pas faire d'offres à ces prix de dumping. Elles sont donc de plus en plus évincées du marché. L'élimination de l'anomalie que constitue la surévaluation présumée des prix de la farine dans les statistiques

⁴ Calcul du montant de la rente : la différence entre les prix de la farine affichés et les prix effectifs de la farine peut aller jusqu'à CHF 15.-/dt. Comme les producteurs participent à hauteur de 87,5% aux contributions à l'exportation via le fonds d'allègement de marché de la FSPC et que les moulins fournisseurs n'y contribuent qu'à hauteur de 10%, le calcul se présente comme suit : Si l'on déduit de cette différence avec les prix élevés de la farine la part de 10% des moulins fournisseurs (décembre 2023 CHF 5.77/dt), les producteurs contribuent à cette différence à hauteur de CHF 9.25 par dt de farine. Selon les experts, le type de farine ne joue pas un rôle décisif (la part principale est la farine blanche, qui correspond en Suisse à environ 60 % du marché). Les quantités s'élèvent à 35'000 tonnes selon l'année 2022.

crée des conditions de concurrence équitables et supprime une inégalité de traitement au détriment des PME meunières.

4. Inconvénient n° 4 : les producteurs paient les coûts du soutien à l'exportation - les grandes entreprises de transformation en profitent

Objectif : avantages en termes de revenus pour les producteurs, par exemple grâce au trafic de perfectionnement actif

La protection douanière a notamment une grande influence sur les branches et les industries situées en amont et en aval de l'agriculture. Elles en profitent dans une large mesure. Cela contredit l'intention du législateur qui, avec la protection douanière, ne voulait pas garantir les industries, mais les débouchés des producteurs. Le Conseil fédéral constate à cet égard que "la majeure partie des rentes est prélevée par les acteurs en aval et n'atterrit pas chez les producteurs"⁵.

Par exemple, dans le cadre du "trafic de perfectionnement actif", des matières premières étrangères sont utilisées pour l'exportation de produits transformés.⁶ Il est donc plus probable qu'un déclassement doive être effectué les années où les rendements sont élevés en Suisse (écoulement des quantités excédentaires de céréales panifiables dans le secteur de l'alimentation animale). Pour calculer les avantages de revenu pour les producteurs, on déduit donc les coûts de déclassement en céréales fourragères.

L'agriculture en profite :

□ Les coûts pour le soutien à l'exportation sont supprimés (matières premières

étrangères) avec

une économie pouvant atteindre :

CHF 13.50

Mio

⁵ Influence de la protection douanière sur les branches et industries situées en amont et en aval de l'agriculture, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.3380 Commission de l'économie et des redevances CN du 27 mars 2018, du 20.03.2020.

⁶ Concernant le "trafic de perfectionnement actif" selon le site de la FSPP. "Si la Confédération et / ou des particuliers paient la différence de prix entre les matières premières importées et les matières premières suisses, l'industrie alimentaire exportatrice ne peut pas pratiquer le trafic de perfectionnement. Dans ce cas, les matières premières suisses doivent être utilisées, pour autant qu'elles soient disponibles en quantité suffisante".

<https://www.sgpv.ch/loi-chocolatiere/>. A ce sujet, une lettre de la FSPP de juin 2023 adressée aux centres collecteurs et aux producteurs de céréales précise : Sans soutien à l'exportation ... "la Confédération supprimerait à nouveau le supplément céréales de 15,8 millions de francs, car celui-ci est lié au maintien du soutien à l'exportation". Cette affirmation peut être contredite : En principe, il n'y a pas d'affectation obligatoire. Dans le contexte politique actuel, il est peu probable que le supplément céréalier de la Confédération soit supprimé. <https://www.sgpv.ch>

(correspond à environ 47'000 tonnes de céréales x 29 CHF/dt)

Moins coûts déclasserement en céréales fourragères avec un montant de maximum :

- CHF 6.5 Mio

(correspond à environ 47'000 tonnes de céréales x 14 CHF/dt)

Les producteurs de céréales profitent d'un montant allant jusqu'à : CHF 7 millions

(la différence entre CHF 29.- et CHF 14.- est de CHF 15.-/dt,

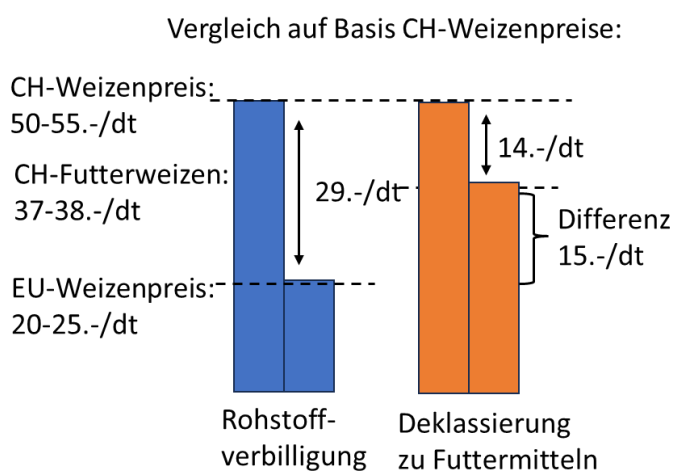
ce qui montre à quel point il est plus avantageux de déclasser le blé que de réduire les prix à l'exportation pour

, cf. illustration).

Le trafic de perfectionnement actif offrirait de grands avantages, en particulier lors des mauvaises années céréalières, comme par exemple en 2021. A l'époque, les producteurs de céréales ont réduit le prix des céréales panifiables CH pour l'exportation d'environ 17 millions de CHF, bien que la production de céréales en Suisse ait été insuffisante et que le contingent tarifaire ordinaire ait dû être

temporairement augmenté de 70'000 à 130'000 To. Au cours de telles années, les avantages seraient nettement plus élevés en termes monétaires, dans la mesure où, par exemple, le montant du déclasserement devrait être réduit dans le calcul ci-dessus.

Un autre argument en faveur du trafic de perfectionnement actif est que les avantages pour les produits de base suisses destinés à l'exportation sont aujourd'hui surestimés dans le cas des céréales. De nombreux transformateurs exportateurs n'utilisent pas d'indication de provenance. Le trafic de perfectionnement actif réduit considérablement le risque que les grands moulins et les grandes entreprises de transformation profitent injustement du système.⁷



⁷ Il convient de mentionner que, dans ces circonstances, il serait plus avantageux de cultiver davantage de blé fourrager en Suisse et donc de produire directement des céréales fourragères (rendements plus élevés, exigences de qualité plus faibles).

5. Résumé des avantages en termes de revenus pour l'agriculture

L'aperçu suivant a pour but de montrer quels sont les avantages financiers dont bénéficient les producteurs agricoles grâce aux adaptations de l'organisation du marché des céréales :

□ Recettes supplémentaires dans l'agriculture ou augmentation de la création de valeur

avec des volumes de vente plus élevés grâce à la substitution

du blé importé sans droits de douane (voir section 2, production d'amidon): **8 millions de CHF**

□ Moins de déductions pour les producteurs grâce aux prix effectifs de la farine

(cf. section 3) avec un montant pouvant atteindre :

CHF

3.5 millions

(Cela signifierait que les déductions de prix des producteurs pour le soutien à l'exportation pourraient être réduites d'environ 25%, soit environ CHF 1.15/dt de céréales livrées)

□ Coûts du soutien à l'exportation disparaît (matières premières étrangères) et

les excédents sont déclassés en aliments pour animaux (cf. section 4)

avec un avantage financier pouvant aller jusqu'à :

CHF

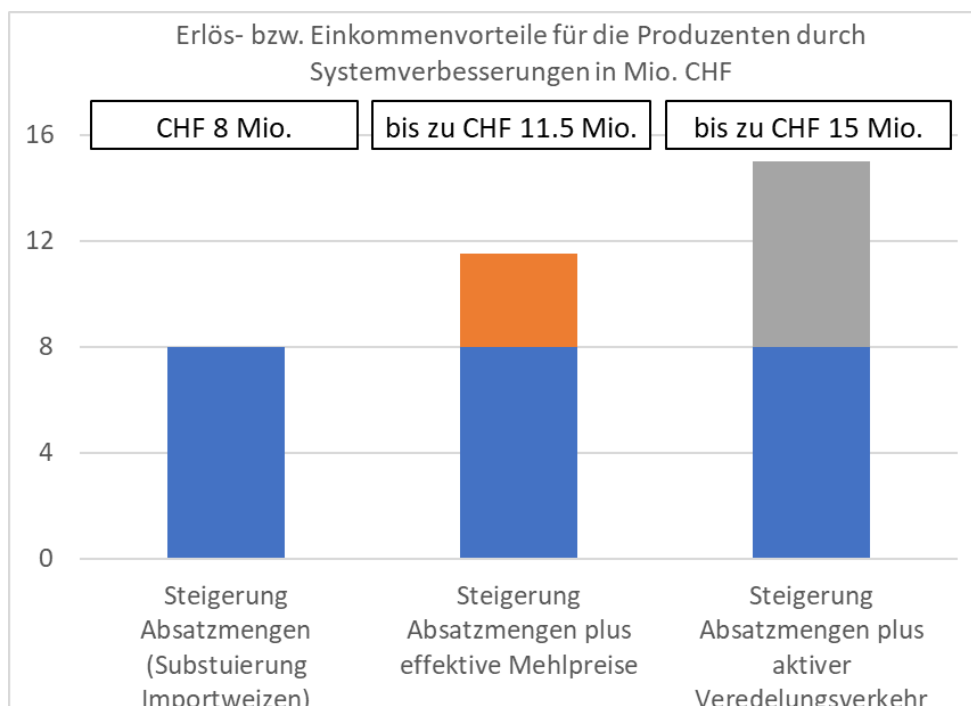
7 Mio.

(Les déductions de prix des producteurs pour le soutien à l'exportation pourraient ainsi être réduites d'environ 50%, soit environ CHF 2.30/dt de céréales livrées)

Total des améliorations des recettes et des revenus pour les producteurs, cf. figure suivante :

Conclusion pour l'agriculture :

En remplaçant le blé importé jusqu'à présent en franchise de droits de douane, les producteurs obtiennent un avantage en termes de recettes ou de revenus d'environ **8 millions de CHF**. En outre, ils bénéficieraient d'avantages



financiers d'un montant d'environ 3,5 millions de CHF (**11,5 millions de CHF** au total) si les contributions à l'exportation étaient fixées en fonction des prix effectifs de la farine (c'est-à-dire moins de déductions de 1,15 CHF par dt de céréales panifiables livrées). Si l'on renonçait aux coûteuses mesures de soutien à l'exportation (trafic de perfectionnement actif), l'agriculture pourrait économiser jusqu'à 7 millions de francs supplémentaires (15 millions de francs au total). Les déductions seraient réduites d'environ 2,30 CHF par dt de céréales livrées.

Sur la base des mesures susmentionnées, la gestion des quantités dans le secteur des céréales panifiables pourrait être obtenue à des coûts nettement inférieurs pour l'agriculture. Selon la Fédération des producteurs de céréales FSPC, environ 17 millions de CHF par an en moyenne ont été versés ces dernières années dans le fonds d'allègement de marché - dont environ 15,5 millions de CHF par les producteurs de céréales. Le montant le plus important, soit environ CHF 15 millions, a été consacré à la réduction du prix des matières premières pour l'exportation (soutien à l'exportation), dont ont principalement profité d'autres acteurs des branches en aval. Il y a ici un grand besoin d'agir pour améliorer le bilan coûts/bénéfices unilatéral des producteurs de céréales.

Conclusion des moulins à PME :

Aujourd'hui, ce sont surtout les grands moulins et les grandes entreprises de transformation exportatrices qui tirent profit des mesures mises en place. Ils peuvent ainsi mieux exploiter leurs entreprises (les volumes représentent 15 à 20% de leurs capacités) et proposer des offres à bas prix aux PME. Les principaux bénéficiaires sont avant tout Swissmill et le Groupe Minoteries⁸ qui, selon les statistiques de l'association, détiennent ensemble une part de marché de 62% (volume de mouture 275'000 tonnes). Dans l'ensemble, la réduction du prix de la matière première (solution succédant à la loi chocolatière) a une certaine importance pour l'économie nationale, car elle concerne environ 10 % de la mouture suisse (voir dans l'encadré). Selon les parts de marché et les études mentionnées ci-dessus, ces avantages sont toutefois répartis de manière très unilatérale.

En conclusion, on peut affirmer que les gains systémiques des mesures susmentionnées seraient neutres en termes de coûts pour les prix de la farine et n'entraîneraient aucun changement pour les boulangeries. Il est important de mentionner que les mesures susmentionnées n'affectent guère le volume de la mouture en Suisse, même si l'origine des matières premières peut changer.

⁸ Chiffres communiqués par le Groupe Minoteries : un bénéfice de CHF 7 millions est annoncé pour l'année 2022 (résultat net) ; selon le portrait de l'entreprise, les moulins ont également progressé au premier semestre. Un dividende de CHF 15.00 a été versé pour l'année 2022.

6. Conclusions

Selon Marchés équitables Suisse, le système actuel, avec ses distorsions de concurrence et ses inégalités de traitement au détriment de l'agriculture et des PME meunières, ne peut pas être qualifié d'équitable. On assiste à un déplacement de la valeur ajoutée en faveur de quelques acteurs du marché en aval. La concession faite par les producteurs de céréales aux échelons de création de valeur situés en aval est liée à des coûts trop élevés.

Il convient de clarifier les erreurs de système ou les distorsions de concurrence présentes sur le marché des céréales, notamment de la farine boulangère, au moyen d'une enquête sectorielle relevant du droit des cartels.

Bilan quantitatif des céréales panifiables suisses et des importations

- **Production nationale** : environ 400 000 tonnes par an (moyenne sur plusieurs années)
- **Importation de céréales panifiables (contingent)** : environ 65'000 tonnes (moyenne des 4 dernières années)
hors contingent environ 40-50'000 tonnes (selon Swissgranum), par ex. en provenance des zones franches de Genève et pour les importations d'amidon⁹
- **Déclassement** : environ 10'000 To (moyenne des 5 dernières années)
- **Substitution du blé importé sans droits de douane (production d'amidon)** : environ 15'000 tonnes
- **Quantités exportées de matières premières à prix réduit** : environ 50'000 t (moyenne des dernières années)

Dans ce contexte, les importations de produits transformés sont régulièrement mentionnées :

Bien qu'il soit difficile d'en déduire la part effective de blé, les quantités suivantes de produits transformés peuvent être déduites des statistiques du commerce extérieur de l'année 2022 :

	Importation
Exportation	
- Mélanges et pâtes à base de farine, p. ex. pâtons (1901.20) :	21'083 To 42'449 To
Produits de boulangerie avec parties en céréales (1905.90) :	127'636 To
10'666 To	

⁹ Cf. Rapport agricole 2023 : <https://agrarbericht.ch/de/markt/pflanzliche-produktion/getreide>