



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à soutenir l'exclusion de l'huile de palme ainsi que le maintien de la protection à la frontière dans le cadre de l'accord de libre-échange avec la Malaisie

et

PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative législative Philippe Jobin et consorts demandant au Conseil d'Etat vaudois d'intervenir auprès des autorités fédérales dans le cadre du sixième cycle de négociations avec la Malaisie afin d'exclure l'huile de palme de cet accord (16_INI_017)

1. RAPPEL DE L'INITIATIVE

Dans le cadre du sixième cycle de négociations qui a débuté ce lundi 14 mars avec la Malaisie, une large coalition d'organisations suisses demande au Conseil fédéral d'exclure l'huile de palme de cet accord. Une réduction de la protection à la frontière par le biais d'un accord commercial serait désastreuse pour la production d'oléagineux en Suisse, ainsi que pour la santé des consommateurs.

Selon le programme des Nations Unies pour l'Environnement, la plantation de palmiers à huile est la principale cause de déforestation en Malaisie. Les violations des droits humains sur la population locale chassée de ses terres complètent ce triste tableau. Dans l'état du Sarawak en Malaisie orientale, ce sont plus de 80 cas de violations du droit à la terre qui ont été documentés et des communautés villageoises ont porté plainte contre des entreprises d'huile de palme.

Pour le moment, la Malaisie couvre plus de la moitié des importations d'huile de palme en Suisse, cela étant dû, notamment, au quadruplement de celles-ci ces cinq dernières années. La suppression des droits de douane prévue dans le cadre d'un accord de libre-échange pour une huile de palme produite dans de telles conditions mettrait à nouveau en danger la culture du colza, ainsi que les producteurs vaudois en particulier.

De plus, en raison de sa forte teneur en acides gras saturés, l'huile de palme est régulièrement associée à une augmentation des risques de maladies cardio-vasculaires, contrairement à l'huile de colza dont la réputation n'est plus à faire tant les apports nutritifs en oméga 3 et acides gras insaturés sont bons pour notre santé.

Le Grand Conseil vaudois demande au Conseil d'Etat d'user de son droit d'initiative auprès des autorités fédérales pour que celles-ci soutiennent l'exclusion de l'huile de palme ainsi que le maintien de la protection à la frontière dans le cadre de cet accord commercial.

Vu l'urgence de la situation, je demande la transmission directe de cette initiative au Conseil d'Etat en vue de son traitement dans les plus brefs délais.

*Prise en considération immédiate.
(Signé) Philippe Jobin et 25 cosignataires*

2. L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

L'initiative parlementaire cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, qui prévoit que «tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale». Comme une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale.

Aux termes de l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, l'initiative parlementaire peut porter sur tout objet de la compétence de l'Assemblée fédérale. Le canton peut soit soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'ordre législatif, soit proposer l'élaboration d'un projet.

3. EXPOSE DES MOTIFS

3.1 Préambule

Monsieur le député Philippe Jobin a déposé la présente initiative le 15 mars 2016. Développée en plénum le 12 avril 2016, sa prise en considération immédiate et son renvoi au Conseil d'Etat ont été acceptés par 124 oui.

3.2 Elaboration d'un accord de libre-échange avec la Malaisie

La Suisse et la Malaisie entretiennent des relations diplomatiques depuis 1963. Sur le plan économique, le pays exerce un attrait certain pour de nombreuses entreprises suisses, du fait de bonnes conditions-cadres et d'un accès facilité au marché Asie-Pacifique, fort de 630 millions d'habitants. L'essentiel des exportations helvètes (700 mio USD en 2016) se concentre dans les marchés des machines, des produits pharmaceutiques et chimiques, ainsi que de l'horlogerie. Les importations, en particulier de machines électriques et électroniques, s'élevaient quant à elles à plus de 1,7 mia USD en 2016.

En novembre 2012, l'Association européenne de libre-échange (AELE) –à laquelle appartient la Suisse– et la Malaisie ont signé un document d'orientation afin d'établir un cadre de négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange.

Ces négociations sont ouvertes depuis mars 2015. Selon les termes du document précité, il est prévu que celles-ci portent sur la circulation des marchandises, le commerce des services, la propriété intellectuelle, les investissements, les marchés publics ainsi que le commerce et le développement durable.

Le Conseil fédéral considère que l'ouverture des négociations avec la Malaisie permettra de garantir un accès préférentiel aux marchés étrangers pour l'économie suisse, tenant ainsi compte de l'augmentation du volume des échanges commerciaux avec l'Asie.

3.3 Huile de palme

Dans le cadre des négociations générales évoquées ci-avant, la question de l'huile de palme occupe une place particulière. À elles seules, les plantations malaisiennes et indonésiennes représentent en effet plus de 85% de la production mondiale de cette huile (31% pour la Malaisie), dont la demande croît de 8,7% par an en moyenne depuis 1995. Il s'agit donc du principal produit d'exportation de la Malaisie, ce qui explique sa volonté d'exonération des droits de douane pour l'huile de palme dans le cadre des négociations avec la Suisse.

Aujourd'hui, la Suisse importe entre 30'000 et 40'000 tonnes d'huile de palme, dont près de 50% proviennent de Malaisie. Ceci constitue environ 18% de la consommation suisse d'huiles alimentaires importées, derrière l'huile de tournesol (35%) et devant l'huile d'olive (10%). S'agissant de l'huile de colza, la production indigène et notamment vaudoise, à hauteur de 30%– permet de couvrir les besoins.

L'abrogation pure et simple des barrières douanières actuelles engendrerait sans aucun doute une diminution de moitié du prix de l'huile de palme, au risque de la rendre plus attractive que les autres huiles végétales helvètes, notamment le colza.

De nombreuses voix se sont élevées contre la baisse des contraintes douanières à l'importation d'huile de palme, rappelant qu'outre ses conséquences sur le marché indigène citées ci-avant, ce produit serait lié à divers aspects négatifs (sur le plan environnemental : déforestation massive ; sur le plan social : conditions de travail défavorables, travail d'enfants, non-respect des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) ; sur le plan sanitaire : risque de maladies cardiovasculaires, forte teneur en acides gras saturés, manque d'information des consommateurs et restriction de leurs choix alimentaires).

Les partisans de l'acceptation des demandes malaisiennes argumentent quant à eux de l'impossibilité pour la Malaisie de conclure un accord de libre-échange sans y inclure l'huile de palme et, partant, craignent que la Suisse ne se prive d'un marché porteur pour les produits d'exportations. Certains considèrent également qu'un accord de libre-échange représente une véritable opportunité pour la Suisse d'améliorer la situation

sur place en étant force de proposition, notamment en matière de commerce équitable, de droits des travailleurs et de gestion durable des ressources forestières.

3.4 Objet parlementaire lié

Le Conseil d'Etat a répondu le 20 janvier 2016 à l'interpellation 15_INT_413 «Huile de colza ou de palme ? L'OFAG décidera au mépris des producteurs» de Monsieur le député José Durussel.

À ce titre, il a rappelé les potentielles conséquences sur la production suisse et vaudoise d'huile de colza d'une abrogation des droits de douane pour l'importation d'huile de palme malaisienne.

Notant qu'il «convenait de faire confiance aux consommateurs dans leur choix et à la plus-value liée aux caractéristiques intrinsèques des huiles végétales indigènes», le gouvernement vaudois a néanmoins soulevé le fait qu'il était à prévoir que «la substitution des graisses indigènes par l'huile de palme concerne principalement les produits transformés» et indiqué qu'il suivrait de près les évolutions de ce dossier, de compétence exclusivement fédérale.

3.5 Niveau cantonal

Jura

Le Parlement jurassien a adopté le 25 mai 2016 une résolution «chargeant le Gouvernement d'intervenir auprès des autorités fédérales afin d'exclure l'huile de palme de l'accord de libre-échange actuellement en négociation avec la Malaisie».

Thurgovie

Le canton de Thurgovie a déposé le 30 octobre 2017 une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale comportant les points suivants : 1) Les produits des palmiers à huile (huile de palme et huile de palmiste) sont exclus d'un éventuel accord de libre-échange avec la Malaisie ; 2) La protection douanière est maintenue à son niveau actuel.

Berne

Le Conseil d'Etat bernois a proposé le 7 mars 2018 au Grand Conseil de rejeter une initiative législative le chargeant de déposer auprès de l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante : «Il faut exclure systématiquement les produits issus du palmier à huile (huile de palme et de palmiste) d'un éventuel accord de libre-échange avec la Malaisie (ou d'autres pays). En ce qui concerne ces produits, il ne faut procéder à aucune modification au niveau de la protection des frontières».

Le gouvernement bernois motive sa décision en relevant que les exportations de la Suisse vers la Malaisie et l'Indonésie se sont élevées à 1,2 mia CHF en 2017, dont 86 mio CHF issus du canton de Berne. Or, exclure l'huile de palme des négociations empêcherait de conclure un accord de libre-échange, ce qui serait négatif sous un angle économique global.

Fribourg

Le Grand Conseil fribourgeois a transmis le 18 octobre 2017 au Conseil d'Etat une initiative législative visant à ce que le canton «demande aux autorités fédérales l'exclusion de l'huile de palme et de ses dérivés des négociations de libre-échange ainsi que le maintien de la limitation actuelle pour l'importation à la frontière de l'huile de palme et de ses dérivés dans le cadre de cet accord commercial».

Genève

Le Grand Conseil genevois a adopté à l'unanimité, le 23 février 2018, une résolution demandant au Conseil d'Etat de soutenir le dépôt auprès de l'Assemblée fédérale d'une initiative cantonale l'invitant à «exclure l'huile de palme et ses dérivés des négociations de libre-échange avec l'Indonésie et la Malaisie et à maintenir les mesures de protection aux frontières pour les huiles et graisses végétales».

3.6 Niveau fédéral

Conseil national

Le 28 février 2018, le Conseil national a plébiscité la motion 16.3332 «Négociations avec la Malaisie, sans l'huile de palme !», déposée par Monsieur le conseiller national Jean-Pierre Grin, par 135 «Oui», 35 «Non» et 10 abstentions.

Commission de politique extérieure du Conseil des Etats

La motion 16.3332 a été examinée le 3 septembre 2018 par la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E). Par 4 voix contre 3 et 2 abstentions, cette dernière propose à son conseil de rejeter la motion. Se déclarant consciente des problèmes écologiques et sociaux liés à la production d'huile de palme, la CPE-E estime toutefois qu'«il ne serait pas efficace d'exclure catégoriquement l'huile de palme d'un éventuel accord de libre-échange avec la Malaisie».

Dans le même temps, la CPE-E a décidé, par 6 voix contre 2 et 1 abstention, de déposer la motion 18.3717 «Aucune concession en ce qui concerne l'huile de palme» qui charge le Conseil fédéral, dans un accord de libre-échange avec la Malaisie et l'Indonésie, de n'octroyer aucune concession pour l'huile de palme qui réduise la production suisse d'oléagineux. Par ailleurs, le Conseil fédéral prévoira dans l'accord des dispositions contribuant à la production et au commerce durables d'huile de palme et participera à l'élaboration de standards internationaux.

Les initiatives précitées des cantons de Genève et de Thurgovie ont également été rejetées par la CPE-E, dont la majorité considère que la motion 18.3717 tient largement compte des objectifs de ces deux initiatives.

Conseil des Etats

Les trois objets précités ont enfin été débattus par le Conseil des Etats lors de sa séance du 25 septembre 2018.

Les initiatives cantonales genevoise et thurgovienne ont été rejetées par 21 voix contre 17 et 4 abstentions.

La motion 16.3332 a été rejetée de justesse par 21 voix contre 20 et 3 abstentions, par la voix prépondérante de Madame la Présidente du Conseil des Etats.

En revanche, la motion 18.3717, déposée par la CPE-E, a été adoptée et devra être traitée par le Conseil national.

4. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère qu'il paraît malheureusement illusoire d'escompter le succès de la présente initiative. Tant les initiatives des autres cantons que la motion 16.3332 –pourtant acceptée par une écrasante majorité du Conseil national– se sont vues rejetées par le Conseil des Etats.

Les volontés de ce dernier sont claires : il ne paraît pas souhaitable de mettre en péril l'existence même d'accords de libre-échange avec l'Indonésie et la Malaisie en excluant de ceux-ci le premier produit d'exportation de ces deux pays, qui n'auraient dès lors plus aucun intérêt à s'engager dans cette voie.

En revanche, le Conseil d'Etat prend acte de l'adoption de la motion 18.3717 de la CPE-E ; en effet, ce texte rend possible de poursuivre les négociations en vue d'un accord de libre-échange avec la Malaisie et l'Indonésie tout en prévoyant des mesures de protection de la production suisse d'oléagineux et en veillant à l'amélioration des conditions de production d'huile de palme dans ces deux pays.

Dès lors que la motion doit encore être traitée au Conseil national, le Conseil d'Etat sensibilisera la députation vaudoise aux Chambres fédérales aux enjeux exposés ci-dessus.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil le rejet du présent projet de décret afin que ne soit pas transmise la présente initiative à l'Assemblée fédérale. À défaut des textes finalement rejetés par le Conseil des Etats, il se rallie à la motion 18.3717 en cela qu'elle vise à protéger la production suisse et vaudoise d'oléagineux et à encourager une production et un commerce plus durables dans les pays concernés.

5 CONSÉQUENCES

5.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

5.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

5.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Selon art. 109 Cst-VD.

5.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Néant.

5.13 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de :

1. présenter au Grand Conseil un projet de décret portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à soutenir l'exclusion de l'huile de palme ainsi que le maintien de la protection à la frontière dans le cadre de l'accord de libre-échange avec la Malaisie ;
2. émettre un préavis négatif quant à l'adoption de ce projet de décret ;
3. prendre acte de l'adoption par le Conseil des Etats de la motion 18.3717 «Aucune concession en ce qui concerne l'huile de palme», à laquelle il se rallie et rendra sensible la députation vaudoise aux Chambres fédérales, dès lors que ce texte vise à protéger la production suisse et vaudoise d'oléagineux et à encourager une production et un commerce plus durables dans les pays concernés.

PROJET DE DECRET

portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à soutenir l'exclusion de l'huile de palme ainsi que le maintien de la protection à la frontière dans le cadre de l'accord de libre-échange avec la Malaisie

du 31 octobre 2018

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution fédérale

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du canton au niveau fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à ce que l'huile de palme soit exclue d'un éventuel accord de libre-échange avec la Malaisie et à ce que la protection à la frontière soit maintenue pour ce produit.

Art. 2

¹ Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2 lettre f) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 octobre 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean