



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Stéphane Montangero et consorts - Huile de palme : ne nage-t-on pas à contre-courant ?

Rappel de l'interpellation

Le 22 mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant l'accord de libre-échange de large portée conclu entre les Etats de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et l'Indonésie, et l'a transmis aux Chambres fédérales pour adoption. L'AELE a été le premier partenaire européen à conclure un tel accord avec l'Indonésie.

Cet accord de partenariat économique de large portée — Comprehensive economic partnership agreement (CEPA) — couvre un vaste champ d'applications sectorielles et correspond pour l'essentiel aux accords de libre-échange récemment conclus par la Suisse. Parmi ces champs, l'huile de palme. Ainsi, grâce au futur accord de libre-échange avec l'Indonésie, plus de 10'000 tonnes d'huile de palme seront bientôt importés en Suisse... à tarifs douaniers fortement réduits !

Or, le 19 mars 2019, notre Parlement votait un décret portant sur le dépôt d'une initiative cantonale 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. Ce qui vaut pour la Malaisie n'a aucune raison de ne pas valoir également pour l'Indonésie. Et ce ne sont pas les soi-disant cautèles écologiques ou de traçabilité, mentionnées ici ou là, qui sont de nature à nous rassurer. Car non seulement cette huile a des composantes nutritionnelles peu amènes, mais de surcroît, un bilan écologique catastrophique.

Et de savoir, au moment où l'urgence climatique est déclarée, que le recours à une utilisation toujours plus forte de l'huile de palme à bon marché fait penser que nos autorités rament à contre-courant, sauf pour l'ouverture généralisée des marchés. Ainsi, comme le stipule clairement le Message concernant l'approbation de l'accord de partenariat économique de large portée entre les Etats de l'AELE et l'Indonésie : « Au cours des cinq premières années, le volume des contingents augmentera chaque année de 5 % par rapport au volume initial ». Cela signifie une augmentation de 2500 tonnes au final.

En conséquence de ce qui précède, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1) *Quelle est l'appréciation globale du Conseil d'Etat sur le développement des importations et des cadeaux douaniers en matière d'huile de palme ?*
- 2) *Le Conseil d'Etat est-il intervenu, ou entend-il le faire, auprès des autorités fédérales, en faisant le parallèle avec le cas malaisien ? Si non, pourquoi ?*
- 3) *Quel bilan écologique le Conseil d'Etat tire-t-il de ces importations et quelles alternatives peut-il envisager ?*

Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

*Souhaite développer
(Signé) Stéphane Montenagero
et 31 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Dans son Message, le Conseil fédéral mentionne que l'économie suisse dépend fortement des exportations et qu'elle a fait de la conclusion et de la modernisation d'accord de libre-échange (ALE) avec des partenaires hors Union européenne (UE) un important pilier de sa politique économique. Précisément, l'accord de partenariat économique de large portée (Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA) avec l'Indonésie doit permettre aux entreprises suisses de bénéficier d'un avantage substantiel par rapport aux concurrents établis dans les Etats ne disposant pas d'un tel accord avec l'Indonésie.

Néanmoins, toujours dans son Message, le Conseil fédéral précise qu'il n'entend pas conclure un accord économique au détriment des questions environnementales liées au commerce, des normes de travail ou des objectifs du développement durable. A cet effet, le chapitre 8 du partenariat prévoit des exigences spécifiques en matière de développement durable qui sont contraignantes pour toutes les parties. De plus, un comité mixte sera institué pour surveiller l'application et le développement de l'accord en particulier les dispositions spécifiques sur la production et le commerce des huiles végétales qui tiennent compte des préoccupations de la Suisse quant aux conséquences écologiques et sociales de la production d'huile de palme.

S'agissant de la question de l'octroi de concession pour l'huile de palme spécifiquement, la Suisse accordera des contingents tarifaires bilatéraux d'importation à taux réduit sur la base du droit de douane appliqué le 1^{er} janvier 2014. Les contingents ne pourront par ailleurs être utilisés que pour l'huile de palme importée dans des conteneurs-citernes de 22 tonnes au maximum. A ce propos, dans sa réponse à l'interpellation « Accord de libre-échange avec l'Indonésie. Surveiller les dispositions relatives à la durabilité » (19.3128) déposée par Mme la Conseillère nationale Rosmarie Quadranti, le Conseil fédéral explique que ce conditionnement permet une traçabilité de la marchandise du producteur d'huile de palme en Indonésie jusqu'à l'acheteur suisse et contribue au maintien de filières d'importation d'huile de palme durable en Suisse. En effet, les conteneurs-citernes de 22 tonnes ne sont utilisés que pour acheminer de l'huile de palme certifiée dont la traçabilité est assurée (par ex. standard RSPO « Identity Preserved ») et dont le prix de vente final est suffisamment élevé pour rentabiliser les coûts additionnels occasionnés par ce type de transport.

A cela s'ajoute le fait que les concessions douanières concernant l'huile de palme – qui peut se substituer aux huiles indigènes comme l'huile de colza ou l'huile de tournesol – tiennent compte des spécificités de la production suisse d'oléagineux. En effet, dans son bulletin de marché numéro 28 de mars 2019, la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC) écrit « Lors de la conclusion de l'accord de libre-échange avec l'Indonésie, des concessions ont été faites pour l'importation d'huile de palme, mais sans dépasser la ligne rouge fixée par la filière. Aucun impact négatif sur la production indigène d'oléagineux n'est attendu (...) ». Elle va même jusqu'à faire un appel aux producteurs qui souhaitent augmenter leurs quantités ou aux nouveaux producteurs pour 2020 (www.sgpv.ch/oleagineux-2020-le-colza-atteint-un-nouveau-record/). Ainsi, sur le site internet de la SGPV – FSPC, il est indiqué que « La demande en huile de colza a fortement augmenté cette année en raison du remplacement de l'huile de palme par de l'huile de colza dans certaines industries agro-alimentaires. Ainsi, chaque producteur a pu se voir attribuer la quantité souhaitée pour la récolte 2020. Les nouveaux producteurs ont également pu être pris en compte pour les attributions. Comme la quantité-cible de 106'000 t n'a pas encore été atteinte, avec actuellement 96'000 t inscrites, les producteurs qui souhaitent encore augmenter leurs quantités ou les nouveaux producteurs peuvent s'annoncer auprès d'Agrosolution (...) ».

Finalement, l'octroi de concessions dans le cadre de contingents tarifaires permet également de limiter le volume des importations d'huile de palme. L'accord comporte, à l'art. 2.17, un mécanisme de sauvegarde qui permettra à la Suisse de réagir de manière appropriée à des importations d'huile de palme indonésienne si celles-ci venaient, contre toute attente, à mettre sous pression le marché suisse des oléagineux. Par ailleurs, le volume total des importations suisses d'huile de palme ne devrait pas augmenter du fait des concessions accordées à l'Indonésie puisque celles-ci prennent principalement la forme de contingents tarifaires.

Pour rappel, en février 2018, le Conseil national a adopté la motion 16.3332 déposée par M. le Conseiller national Jean-Pierre Grin, qui, pour des raisons liées au développement durable et à la protection de l'agriculture suisse, demandait d'exclure l'huile de palme des négociations de libre-échange avec la Malaisie. Le Conseil des États a rejeté de justesse cette motion en septembre 2018. Il s'est également opposé à deux initiatives allant dans le même sens, déposées par les cantons de Genève (18.303) et de Thurgovie (17.317). La commission de politique extérieure des Etats (CPE-E) a opté pour une solution de compromis en déposant sa propre motion, intitulée «Aucune concession en ce qui concerne l'huile de palme» (18.3717), laquelle a été adoptée par la Chambre haute.

Cette dernière charge le Conseil fédéral de n'octroyer aucune concession pour l'huile de palme qui réduise la production suisse d'oléagineux dans un ALE avec la Malaisie et l'Indonésie. Dans l'accord en question, le Conseil fédéral doit en outre prévoir, d'une part, des mesures graduelles permettant de suspendre d'éventuelles concessions en la matière si celles-ci réduisent la production suisse d'oléagineux et des dispositions contribuant à la production et au commerce durables d'huile de palme; d'autre part, il doit participer à l'élaboration de standards internationaux. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a entretenu sur ce dossier des contacts avec diverses associations faitières et ONG. C'est après consultation des milieux concernés qu'a été définie la position défendue par la Suisse dans les négociations du CEPA sur l'huile de palme. Les exigences de la motion 18.3717 ont du reste pu être totalement respectées dans le cadre des négociations. Le 6 novembre 2018, la commission de politique extérieure du National (CPE-N) en a pris acte et a salué les résultats obtenus, se déclarant particulièrement satisfaite que les négociations aient «permis de prendre en considération la question de la garantie de la durabilité et des intérêts de l'agriculture suisse». La CPE-N a proposé, par 18 voix contre 3 et 3 abstentions, d'adopter la motion déposée par la CPE-E. Le 21 mars 2019, le Conseil national a suivi la recommandation de la CPE-N et du Conseil fédéral et adopté la motion. Simultanément, il a rejeté les initiatives cantonales des cantons de Thurgovie et Genève.

Réponses aux questions

- 1) *Quelle est l'appréciation globale du Conseil d'Etat sur le développement des importations et des cadeaux douaniers en matière d'huile de palme ?*

Le Conseil d'Etat reste attentif aux inquiétudes des milieux agricoles concernant les importations d'huile de palme et accueille favorablement les informations de la Fédération suisse des producteurs de céréales mentionnant que l'huile de palme a été remplacée par de l'huile de colza indigène dans certaines industries agro-alimentaire ainsi qu'un appel à une augmentation des quantités d'huile de colza pour 2020. A ce jour, les éléments négociés par la Confédération s'avèrent efficaces dans le contexte d'un développement économique avec l'Indonésie.

La Suisse est parvenue à obtenir l'introduction de contingents constituant un garde-fou efficace quant à la quantité d'huile de palme pouvant être importée en Suisse mais également quant à la durabilité de l'huile importée. Au surplus, la Suisse dispose d'une clause de sauvegarde qu'elle peut actionner si elle constate que le marché suisse des oléagineux se trouve sous pression. Le Conseil d'Etat considère que ces instruments sont de nature à limiter efficacement les importations d'huile de palme en Suisse.

Enfin, le Conseil d'Etat ne peut que saluer le fait que, au travers de cet accord, l'Indonésie affirme son attachement aux principes fondamentaux du droit international, en particulier au Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030 (Agenda 2030) ainsi qu'à la protection de l'environnement et au développement durable et qu'un comité mixte sera institué pour l'application et le développement de cet accord.

- 2) *Le Conseil d'Etat est-il intervenu, ou entend-il le faire, auprès des autorités fédérales, en faisant le parallèle avec le cas malaisien ? Si non, pourquoi ?*

Comme déjà indiqué en préambule, le chapitre 8 du partenariat prévoit des exigences spécifiques en matière de développement durable qui sont contraignantes pour toutes les parties. Le Conseil d'Etat est d'avis que ces mesures sont suffisantes afin de garantir une mise en œuvre orientée vers le développement durable et n'entend pas, pour l'heure, intervenir auprès des autorités fédérales.

Le Conseil national a débattu de ce partenariat économique en date du 26 septembre 2019. Il ressort des débats que les parlementaires fédéraux sont très sensibles à la mise en œuvre de ce partenariat. M. le Conseiller fédéral Guy Parmelin a, à ce propos, relevé que les dispositions de mise en œuvre de ce partenariat étaient en cours d'élaboration et seront réunies dans une ordonnance.

Le Conseil national a finalement adopté le projet de partenariat économique avec l'Indonésie tel que proposé par le Conseil fédéral (131 voix pour, 46 voix contre et 10 abstentions). Il appartient maintenant au Conseil des Etats de se prononcer sur le projet.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'Etat va continuer à suivre les débats au Parlement fédéral sur cet objet et qu'il examinera avec attention le projet d'ordonnance fédérale contenant les dispositions de mise en œuvre lorsqu'il sera mis en consultation par le Conseil fédéral.

3) *Quel bilan écologique le Conseil d'Etat tire-t-il de ces importations et quelles alternatives peut-il envisager ?*

A l'heure actuelle, le Conseil d'Etat, se basant sur les informations de la Fédération suisse des producteurs de céréales, constate que des industries agro-alimentaires en Suisse ont remplacé l'huile de palme par de l'huile de colza et qu'un appel à une augmentation des quantités de colza indigène est fait. Par conséquent, le Conseil d'Etat ne peut qu'encourager les acteurs du marché à confirmer leur soutien à la production nationale et leur utilisation rationnelle d'huile de palme, en particulier en regard du bilan écologique comparé de ces deux produits.

S'agissant de l'huile de palme en provenance d'Indonésie, le Conseil d'Etat constate que des efforts ont été déployés par la Confédération afin que soit ancré une disposition spécifique sur la production et le commerce des huiles végétales qui tient compte des préoccupations de la Suisse quant aux conséquences écologiques de cette production.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 novembre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean