



Août 2021

Ordonnance sur l'importation au taux préférentiel d'huile de palme de production durable en provenance d'Indonésie

Commentaire de l'ordonnance

1 Contexte

Le 16 décembre 2018, les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – à savoir la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège – et l'Indonésie ont conclu à Jakarta un accord de partenariat économique de large portée (*Comprehensive Economic Partnership Agreement*, CEPA)¹, qui a été approuvé par le Parlement lors de la session d'hiver 2019. Le référendum lancé contre l'approbation de l'accord ayant abouti, une votation a eu lieu sur ce sujet le 7 mars 2021, lors de laquelle le peuple suisse a donné son aval à l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord.

Dans le cadre du CEPA, la Suisse a accordé à l'Indonésie des concessions pour l'huile de palme² (celles-ci figurent à l'annexe V de l'accord³), qui consistent principalement en des contingents soigneusement définis d'huile de palme brute, de stéarine de palme et d'huile de palmiste, d'un volume total de 10 000 t, qui passera progressivement à 12 500 t au terme de 5 ans. Les droits de douane frappant les produits inclus dans ces contingents ne seront pas supprimés, mais uniquement réduits d'environ 20 à 40 %.

Le CEPA prévoit en outre un contingent en franchise douanière de 100 t pour de l'huile de palme du type « Red Virgin » dans des bouteilles de 2 l maximum destinées à la consommation directe. Par ailleurs, des pratiques existantes sont fixées dans l'accord avec l'Indonésie : il s'agit de l'accès au marché en franchise douanière pour l'huile de palme réexportée une fois transformée (ce qui correspond à la pratique actuelle du trafic de perfectionnement actif, qui est maintenue) et pour l'huile de palme utilisée à des fins techniques ou dans l'élaboration de soupes/sauces.

Étant donné que les concessions accordées au titre du CEPA sont limitées, le Conseil fédéral estime que les importations totales suisses d'huile de palme ne vont pas augmenter avec l'entrée en vigueur de l'accord. Il est cependant possible qu'à long terme, l'Indonésie gagne grâce à l'accord des parts de marché sur d'autres pays exportateurs d'huile de palme comme la Malaisie.

Les concessions accordées pour l'huile de palme dans le CEPA sont assorties d'une série de conditions. À l'instar des autres produits pour lesquels cet accord prévoit des importations préférentielles, l'huile de palme doit satisfaire aux règles d'origines pour bénéficier des droits de douane préférentiels (l'huile de palme doit être produite intégralement en Indonésie). En outre, des conditions sont prévues afin de garantir que ces préférences ne s'appliquent qu'à l'huile de palme produite de manière durable. Les importations préférentielles relevant de ces contingents doivent être réalisées dans des récipients de 22 t au maximum (exception : l'huile de palme du type « Red Virgin », conditionnée dans des bouteilles de 2 l maximum), ceci afin de garantir la traçabilité. En outre, ces importations préférentielles doivent satisfaire aux objectifs de durabilité définis à l'art. 8.10 CEPA relatif à la gestion durable du secteur des huiles végétales.

L'art. 8.10 CEPA a la teneur suivante :

Gestion durable du secteur des huiles végétales et commerce associé

1. Les Parties reconnaissent la nécessité de tenir compte des opportunités et défis économiques, environnementaux et sociaux liés à la production d'huiles végétales et que les échanges entre elles peuvent jouer un rôle important dans la promotion d'une gestion et d'une exploitation durables du secteur des huiles végétales.

¹ Message du Conseil fédéral : FF 2019 5009 ; texte de l'accord : FF 2019 5067.

² Huile de palme et ses fractions de la position 1511 (stéarine de palme comprise) et huile de palmiste et ses fractions de la position 1513.

³ www.efta.int > Global Trade Relations > Free Trade Agreements > Indonesia > Annexes and Record of Understanding > Schedule of Tariff Commitments – Switzerland and Indonesia.

2. En vue d'assurer une gestion et une exploitation du secteur des huiles végétales qui soient saines et bénéfiques sur les plans économique, environnemental et social, les Parties s'engagent, entre autres :

(a) à appliquer efficacement les lois, politiques et pratiques visant à préserver les forêts primaires, les tourbières et leurs écosystèmes, à enrayer la déforestation, le drainage de la tourbe et le brûlis pour gagner des terres, à réduire la pollution de l'air et de l'eau, et à respecter les droits des communautés et travailleurs locaux et autochtones ;

(b) à soutenir la diffusion et l'utilisation de standards, pratiques et directives en matière de durabilité favorisant les huiles végétales de production durable ;

(c) à coopérer, le cas échéant, à l'amélioration et au renforcement des normes gouvernementales ;

(d) à garantir la transparence des politiques et mesures intérieures relevant du secteur des huiles végétales, et

(e) à faire en sorte que les huiles végétales et leurs dérivés échangés entre elles soient produits conformément aux objectifs de durabilité visés à l'al. (a).

Contrairement aux conditions relatives aux critères d'origine et au transport en récipients de 22 t au maximum, les conditions de durabilité reposant sur l'art. 8.10 CEPA doivent être précisées. C'est pourquoi le Conseil fédéral a élaboré l'ordonnance.

2 Grandes lignes de l'ordonnance

L'art. 8.10 CEPA est déterminant concernant la mise en œuvre des conditions de durabilité pour l'huile de palme. Cette disposition doit être explicitée dans l'ordonnance afin que les critères de durabilité qu'il contient puissent être vérifiés lors des importations. La mise en œuvre de ces conditions doit être aussi stricte que possible en termes de durabilité, tout en entravant le moins possible les échanges.

Il existe divers systèmes largement reconnus qui permettent de certifier l'huile de palme. Dès lors, créer un régime de contrôle parallèle ne serait pas judicieux, d'autant plus que la Suisse ne dispose ni de la compétence, ni de l'expertise, ni des ressources nécessaires pour effectuer des contrôles sur le terrain en Indonésie. Les conditions de durabilité seront donc mises en œuvre sur la base des plus ambitieux de ces systèmes de certification, lesquels font l'objet de contrôles par des organisations accréditées indépendantes.

Au printemps 2020, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a soumis plusieurs systèmes de certification établis à une évaluation externe en vue d'identifier ceux à même de garantir le respect de critères de durabilité du CEPA. Ce benchmark analyse l'efficacité avec laquelle ces derniers répondent à une liste de critères prédéfinis. Les critères du *Certification Assessment Tool* (CAT), développé par le Fonds mondial pour la nature (WWF), ont servi de point de départ, auxquels ont été ajoutés d'autres critères définis avec un groupe d'accompagnement composé de représentants du SECO, de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), du WWF et du Réseau suisse pour l'huile de palme. Ces travaux ont donné lieu à une étude, qui met en évidence les forces et les faiblesses des différents systèmes de certification⁴. En appliquant les conditions spécifiques figurant à l'art. 8.10 CEPA et en définissant des exigences contraignantes (bonne gouvernance, transparence et traçabilité de la marchandise), le SECO a retenu quatre systèmes de certification permettant d'établir que les critères de durabilité de l'accord sont remplis :

⁴ Cette étude est disponible en ligne sur : www.palmoelnetzwerk.ch > Actualité > Benchmark des standards de durabilité pour le secteur de l'huile de palme.

- Roundtable on Sustainable Palmoil (RSPO) Identity Preserved (IP) ;
- RSPO Segregated (SG) ;
- International Sustainability and Carbon Certification (ISCC) PLUS Segregated ;
- Palm Oil Innovation Group (POIG) combiné avec RSPO IP/SG.

Ces quatre systèmes de certification sont donc reconnus comme une preuve suffisante de durabilité et figurent à ce titre dans l'ordonnance. Les quatre systèmes de certification garantissent non seulement une production durable, mais aussi une traçabilité complète. Les importations d'huile de palme ou d'huile de palmiste sous le système de chaîne d'approvisionnement « bilan de masse » ne peuvent pas bénéficier du tarifaire préférentiel. La liste des systèmes autorisés sera régulièrement révisée et mise à jour, avec l'aide des acteurs concernés du monde économique et de la société civile. Tout système de certification qui ne répondra plus aux critères de durabilité du CEPA sera retiré de cette liste. A contrario, de nouveaux systèmes ou des versions révisées de systèmes existants pourront y être ajoutés s'il apparaît après examen qu'ils permettent d'établir que les critères de durabilité de l'accord sont remplis.

Un importateur certifié par l'un de ces systèmes peut déposer une demande auprès du SECO afin de pouvoir bénéficier du régime préférentiel, dans laquelle il doit apporter la preuve qu'il a bien obtenu cette certification. Si sa demande est acceptée, l'importateur en question est autorisé à importer de l'huile de palme indonésienne au tarif préférentiel (les autres critères concernant par exemple la preuve de provenance et les récipients de 22 t au maximum doivent aussi être remplis). Il s'engage, lors de la déclaration en douane, à ce que la marchandise de chaque envoi individuel soit certifiée conforme à la norme de durabilité concernée.

Lors de l'importation en Suisse, l'Administration fédérale des douanes (AFD) peut vérifier, pour chaque envoi individuel, si la marchandise a effectivement obtenu une certification. Les importateurs qui ne sont pas en mesure de présenter de certification ne bénéficieront pas du régime préférentiel. En vertu des art. 117 ss. de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)⁵, quiconque fournit de fausses indications ou obtient frauduleusement un avantage tarifaire est passible de sanctions. L'AFD a en outre la possibilité, pendant une période de 5 ans à compter de la date d'importation, de vérifier dans le cadre de contrôles ultérieurs conformément à l'art. 31 LD (en cas de soupçon d'utilisation abusive, p. ex.) si la marchandise de l'envoi individuel était effectivement certifiée. Si une irrégularité est constatée lors d'un de ces contrôles ultérieurs, l'importateur peut se voir exiger la restitution de la différence des droits de douane en vertu de l'art. 12 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)⁶. De plus, selon le délit commis, il s'expose aux sanctions prévues aux art. 117 ss. LD. Les données relatives à la preuve de certification doivent être fournies lors de l'importation sous la forme demandée par l'AFD puis conservées pendant 5 ans (art. 96, let. d, de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes⁷).

3 Commentaire par article

Les différentes dispositions de l'ordonnance sont commentées en détail ci-après.

Art. 1 Importation au taux préférentiel d'huile de palme et d'huile de palmiste

⁵ RS 631.0

⁶ RS 313.0

⁷ RS 631.01

L'ordonnance règle les modalités applicables à la preuve de durabilité que doivent apporter les importateurs d'huile de palme (huile de palme et ses fractions de la position 1511, dont la stéarine de palme) et d'huile de palmiste (huile de palmiste et ses fractions de la position 1513) d'Indonésie pour bénéficier des taux préférentiels prévus par le CEPA. Les droits de douane préférentiels sont ancrés dans l'ordonnance du 27 juin 1995 sur le libre-échange ⁸. Cette dernière transpose dans le droit interne les concessions octroyées par la Suisse dans le cadre du CEPA et énumère les conditions liées aux concessions relatives à l'huile de palme et à l'huile de palmiste : outre la preuve de durabilité, les règles d'origine doivent être respectées et le transport doit s'effectuer dans des récipients de 22 t au maximum (exception : l'huile de palme du type « Red Virgin », conditionnée dans des bouteilles de 2 l maximum). Les critères de durabilité sont définis dans l'ordonnance. Si l'accord est approuvé, le Conseil fédéral se chargera d'adapter en conséquence l'ordonnance sur le libre-échange 2.

Les importations non préférentielles d'huile de palme et d'huile de palmiste en provenance d'Indonésie et toutes les importations préférentielles et non préférentielles d'huile de palme et d'huile de palmiste en provenance du reste du monde ne sont pas couvertes par l'ordonnance. Ces marchandises peuvent continuer d'être importées sans preuve de durabilité.

Art. 2 Exigences requises de l'importateur

L'art. 2 dispose que l'importateur doit apporter la preuve de durabilité au moyen d'un certificat de chaîne d'approvisionnement valable émis par l'un des systèmes de certification admis à l'art. 3. Cela implique que l'importateur soit au préalable certifié par le système de certification en question. Ce certificat de chaîne d'approvisionnement permet à l'importateur d'acheter de l'huile de palme ou de l'huile de palmiste produite selon un système de certification énuméré à l'art. 3 et de la revendre comme huile de palme ou huile de palmiste certifiée. Le certificat de la chaîne d'approvisionnement est valable cinq ans et sa conformité est vérifiée chaque année par une société d'audit indépendante. L'importateur doit en outre obtenir le droit de bénéficier du régime préférentiel. Il doit déposer à cet effet une demande auprès du SECO selon les modalités définies à l'art. 4. Si sa demande est approuvée, il peut importer de l'huile de palme ou de l'huile de palmiste en provenance d'Indonésie au taux préférentiel.

Art. 3 Systèmes de certification admis

Les systèmes de certification suivants sont reconnus comme une preuve suffisante de durabilité selon les exigences du CEPA (systèmes de certification admis) :

- Certification *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO), modèle de chaîne d'approvisionnement « *Identity Preserved* » (IP), basée sur les RSPO *Principles and Criteria* de 2013 ou de 2018⁹ et sur les *Supply Chain Certification Systems* de 2017 ou de 2020¹⁰ ;
- Certification RSPO, modèle de chaîne d'approvisionnement « *Segregated* » (SG), basée sur les RSPO *Principles and Criteria* de 2013 ou de 2018¹¹ et sur les *Supply Chain Certification Systems* de 2017 ou de 2020¹² ;
- Certification *International Sustainability and Carbon Certification PLUS* (ISCC PLUS)

⁸ RS 632.319

⁹ Disponibles sur www.rspo.org > P&C 2018 > Updates.

¹⁰ Disponibles sur www.rspo.org > Certification > RSPO Supply Chain.

¹¹ Disponibles sur www.rspo.org > P&C 2018 > Updates.

¹² Disponibles sur www.rspo.org > Certification > RSPO Supply Chain.

« *Segregated* », basée sur l'ISCC PLUS *System Document* de 2019¹³, version 3.2 et l'ISCC 203 *Traceability and Chain of Custody Document* de 2019¹⁴, version 3.1 ;

- Certification *Palm Oil Innovation Group* (POIG) combinée avec le RSPO IP ou le RSPO SG, basée sur les *Palm Oil Innovation Group Verification Indicators* de 2019¹⁵.

D'après le benchmark réalisé, ces quatre systèmes de certification sont les plus stricts qui existent actuellement concernant l'huile de palme. En outre, ils satisfont à d'autres critères en matière de gouvernance et de transparence, et ils garantissent la traçabilité (voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 6). Les systèmes de certification comprennent chacun des exigences pour la production durable d'huile de palme ou d'huile de palmiste et des exigences pour la traçabilité des chaînes d'approvisionnement.

L'ordonnance fait toujours référence à la version la plus récente de chaque système de certification. Comme une certification est valable plusieurs années et qu'il peut y avoir encore des certificats en circulation qui se fondent sur des versions antérieures, ces dernières sont aussi mentionnées dans la liste des systèmes entrant en ligne de compte. Ainsi, les principes et critères RSPO sont révisés tous les 5 ans (la dernière révision remonte à 2018), et les certificats délivrés ont une validité de 5 ans ; partant, un certificat délivré en 2017 sur la base des principes et critères établis en 2013 reste valable jusqu'en 2022 et est donc reconnu par l'ordonnance. Il convient de préciser à cet égard que les producteurs certifiés selon les principes et critères RSPO de 2013 doivent, depuis novembre 2019, satisfaire aux exigences de la version de 2018. Les références aux différentes versions des systèmes seront mises à jour régulièrement afin que seules les versions encore en circulation soient référencées.

Art. 4 Droit au régime préférentiel

Quiconque souhaite importer de l'huile de palme ou de l'huile de palmiste d'Indonésie au taux préférentiel doit déposer au préalable une demande auprès du SECO afin de pouvoir bénéficier du régime préférentiel. Le requérant doit notamment remettre un formulaire dûment complété où figurent ses coordonnées ainsi que les données relatives au certificat de chaîne d'approvisionnement. Le SECO vérifie que les indications fournies sur le formulaire qu'il met à disposition correspondent à celles contenues dans les systèmes de certification et s'assure que le certificat de chaîne d'approvisionnement est actif. Il répond ensuite au requérant sous forme de décision ; s'il approuve la demande, il attribue à l'importateur un numéro attestant du droit au régime préférentiel qui lui est propre et informe l'AFD en conséquence. Il peut assortir l'approbation de charges.

Art. 5 Validité du droit au régime préférentiel

Le droit au régime préférentiel s'applique à toutes les importations d'huile de palme et d'huile de palmiste pour lesquelles le certificat a été délivré. Il est valable tant que le certificat n'a pas perdu sa validité. L'importateur doit communiquer sans délai au SECO la révocation ou l'échéance du certificat. Le SECO examinera en outre à intervalles réguliers la validité des certificats de chaîne d'approvisionnement.

¹³ Disponible sur www.iscc-system.org > Process > ISCC Documents > ISCC System Documents > ISCC PLUS.

¹⁴ Disponible sur www.iscc-system.org > Process > ISCC Documents > ISCC System Documents > ISCC EU (RED I) > ISCC EU 203 – Traceability and Chain of Custody.

¹⁵ Disponibles sur www.poig.org > The POIG Charter > POIG Verification Indicators.

Art. 6 Déclaration en douane

Celui qui obtenu du SECO l'autorisation de bénéficier du régime préférentiel pour l'importation d'huile de palme ou d'huile de palmiste en provenance d'Indonésie doit indiquer lors de la déclaration en douane le numéro attestant du droit au régime préférentiel qu'il a reçu. Le dédouanement préférentiel est accordé automatiquement lorsque les données relatives à l'importateur et à ce numéro sont identiques à celles en possession de l'AFD.

Dans le cadre de la déclaration en douane, l'importateur confirme que l'huile de palme ou l'huile de palmiste en provenance d'Indonésie est bien certifiée par un système de certification admis au sens de l'art. 3 et qu'elle satisfait aussi aux autres conditions d'importation préférentielle figurant dans l'accord (règles d'origine, p. ex.).

Lors de l'importation en Suisse, l'AFD peut vérifier si la marchandise de chaque envoi individuel a effectivement obtenu une certification. L'importateur doit joindre à cet effet un document d'accompagnement permettant d'identifier la marchandise (sur le bon de livraison ou la facture, p. ex), qui doit contenir les données suivantes :

1. la désignation du système de certification et du modèle de chaîne d'approvisionnement choisis parmi ceux admis à l'art. 3 (RSPO IP, p. ex.),
2. le nom de l'entreprise et, pour autant que le système de certification le prévoit, le numéro de membre du producteur et des fournisseurs intermédiaires,
3. le numéro du certificat du producteur et de ceux des fournisseurs intermédiaires ;

L'importateur doit en outre remettre un extrait du système de traçage (pour autant que le système de certification le prévoit), qui présente de manière transparente la chaîne d'approvisionnement (entreprises concernées et leur numéro de membre). L'AFD précise sous quelle forme les indications doivent être données.

L'AFD peut vérifier la validité des certificats des acteurs de la chaîne d'approvisionnement au moyen de ces indications. L'importation n'est pas accordée si des irrégularités sont constatées.

L'importateur doit pouvoir présenter les preuves susmentionnées lors d'éventuels contrôles ultérieurs de l'AFD (en cas de soupçon d'utilisation abusive, p. ex.) pendant une période de 5 ans. S'il est dans l'incapacité de le faire, il peut être contraint de rembourser la différence des droits de douane (en vertu de l'art. 12 DPA) et est passible des peines prévues aux art. 117 ss LD.

Art. 7 Vérification des systèmes de certification

Le SECO, en collaboration avec l'OFEV, vérifie régulièrement que les systèmes de certification sont à même de certifier le respect des objectifs de durabilité de l'huile de palme définis dans le CEPA. Ce faisant, il veille en particulier à ce que les organisations normatives garantissent la mise en œuvre efficace des systèmes de certification et travaillent de manière transparente ; il vérifie aussi que les systèmes de certification sont examinés par un organisme indépendant. De plus, le système de certification doit garantir la traçabilité de l'huile de palme pour pouvoir figurer sur la liste au sens de l'art. 3. Dans cette perspective, l'administration tiendra compte des éventuelles indications fournies par des tiers (représentants du secteur et personnes issues la société civile, en particulier). De plus, le SECO consultera des experts des domaines concernés si nécessaire.

Si un système de certification admis au sens de l'art. 3 ne satisfait plus aux conditions mentionnées à l'art. 6, al. 1, le Conseil fédéral le supprime de la liste de l'art. 3. Un examen visant à vérifier que lesdites conditions sont bien remplies peut être lancé à tout moment, en particulier si l'on suspecte des problèmes systématiques avec un système de certification.

Enfin, les nouveaux systèmes de certification ou les versions révisées des systèmes existants peuvent faire l'objet d'un nouvel examen sur la base des critères énoncés à l'al. 1 et le cas échéant être ajoutés à la liste des systèmes de certification approuvés visée à l'art. 3. Une attention particulière sera accordée au développement continu des systèmes de certification. Seuls les systèmes de certification offrant le meilleur niveau de protection seront inclus ou maintenus dans la liste.

Art. 8 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de l'ordonnance sera établie de sorte à coïncider avec celle du CEPA.