



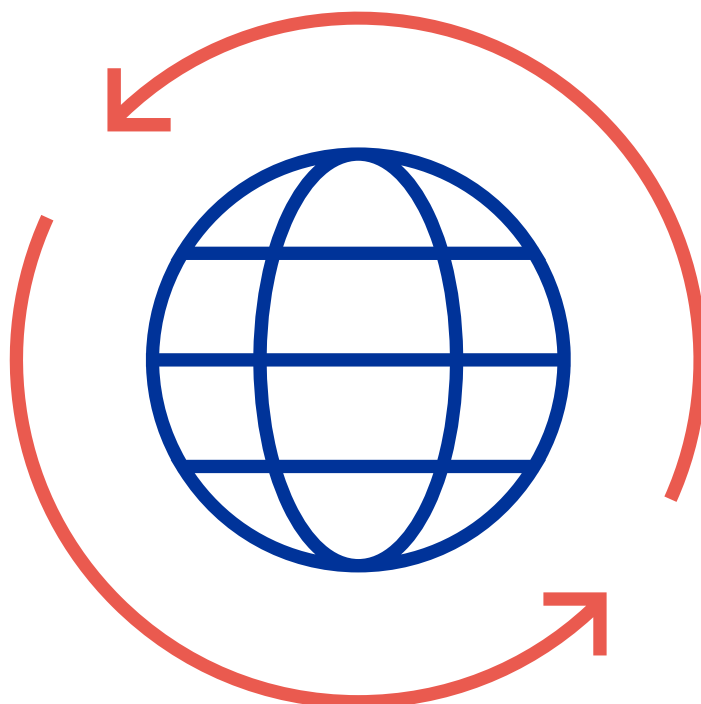
Audit de rentabilité des préférences tarifaires pour les pays en développement

Secrétariat d'Etat à l'économie

CDF-25481

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

3 DÉCEMBRE 2025



INFORMATIONS RELATIVES AU DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE	704.25481
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	www.efk.admin.ch/fr
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS	Le Contrôle fédéral des finances établit la priorité de ses recommandations (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles) en fonction des risques encourus, projets non rentables, infractions à la légalité ou à la régularité, cas de responsabilité ou atteintes à la réputation. Cette hiérarchisation, qui intègre les effets et la probabilité de survenance, se rapporte à l'objet de l'audit (évaluation relative) et non à la pertinence des risques pour l'administration fédérale dans son ensemble (évaluation absolue).
-------------------------------------	--

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Étendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 Champ d'application des préférences tarifaires	16
2.1 Marginalisation des préférences tarifaires face aux politiques agricole et commerciale	16
2.2 Priorité du marché aux importations de produits agricoles via l'Union européenne	17
3 Utilité des préférences tarifaires	19
3.1 Utilisation des préférences tarifaires limitée à quelques pays et produits agricoles	19
3.2 Les huiles végétales comme seule niche de produits pour les pays moins avancés	20
3.3 Effet d'aubaine pour les pays à revenus intermédiaires supérieurs	22
4 Pilotage et cohérence avec la coopération au développement	24
4.1 Pilotage peu proactif des préférences tarifaires	24
4.2 Manque de cohérence dans la gestion des délais de transition	26
4.3 Absence de lien avec les projets bilatéraux de coopération au développement	27
4.4 La durabilité des filières par un soutien au secteur privé plutôt que par les préférences tarifaires	28
Annexe 1 – Volume de préférences tarifaires	30
Annexe 2 – Chiffres détaillés des exonérations.....	31
Annexe 3 – Bases légales et interventions parlementaires	32
Annexe 4 – Abréviations.....	33

Audit de rentabilité des préférences tarifaires pour les pays en développement

Secrétariat d'Etat à l'économie

L'ESSENTIEL EN BREF

La Suisse fait usage de la possibilité prévue par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de déroger à la clause de traitement de la nation la plus favorisée. Elle octroie unilatéralement des préférences tarifaires aux pays à revenu intermédiaire au titre du système généralisé de préférences (SGP). Le SGP soutient les objectifs de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui visent à permettre aux pays en développement de bénéficier de la croissance du commerce international par un accès préférentiel aux marchés des pays industrialisés. La Suisse alloue à ces pays des allègements partiels ou totaux sur une sélection de positions tarifaires. Le SGP suisse se distingue du SGP de l'Union européenne qui soumet l'octroi de préférences tarifaires spéciales à des exigences de durabilité. En application d'une décision ministérielle de l'OMC, la Suisse met depuis 2007 les pays moins avancés (PMA) au bénéfice de franchise de droits et sans contingent (FDSC). En 2023, les exonérations de droit de douane s'élevaient à 56 millions de francs pour les pays à revenu intermédiaire et à 92 millions de francs pour les PMA. Après la suppression par la Suisse en 2024 des droits de douane sur les produits industriels, le volume des préférences tarifaires est passé de 148 à 78 millions de francs. Le Conseil fédéral a adapté fin janvier 2025 la liste des pays bénéficiaires, soit douze ans après sa dernière révision.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la plus-value, l'utilisation et la cohérence des préférences tarifaires avec les engagements suisses en matière de coopération au développement. Les résultats de l'audit relèvent une faible utilité des préférences tarifaires unilatérales. Leur raison d'être a fortement diminué avec la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Leur plus-value se limite à des segments de produits isolés. Les exonérations ne bénéficient plus qu'à quelques pays en développement. Le SGP est principalement utilisé par des pays à revenu intermédiaire aux niveaux de développement agricole avancés. Le CDF demande une plus grande proactivité du SECO et davantage de transparence et de cohérence dans la gestion des préférences tarifaires.

Une plus-value et une utilité réduites des préférences tarifaires

Dans son développement et sa coopération économique, le SECO met l'accent sur les pays à revenu intermédiaire. Sa tâche de gestion du SGP et des préférences pour les PMA est secondaire. Dans le domaine de la politique commerciale, le SECO donne la priorité à la baisse généralisée des droits de douane et à la conclusion d'accords de libre-échange avec les pays à revenu intermédiaire. Ces objectifs commerciaux s'opposent aux mesures de protection agricole. L'objectif de coopération au développement, qui vise à offrir un avantage comparatif aux pays en développement, y compris aux PMA, s'en voit marginalisé. La plus-value du SGP suisse et des préférences pour les PMA se limitent à une quinzaine de pays et une demi-douzaine de segments de produits. Ceux-ci concernent des positions tarifaires pour lesquelles une importation directe en Suisse représente un avantage financier substantiel par rapport à une importation via l'UE.

Les huiles végétales alimentaires sont le seul segment de produits pour lequel des PMA ont utilisé des préférences tarifaires en 2024. Ces exonérations représentaient le trois-quarts du volume total des allègements concédés au titre du SGP et des FDSC. L'utilisation du SGP concerne avant tout quatre segments de produits agricoles (préparations alimentaires comme le lait de coco, le thon en conserve et l'huile de soya ; les fruits et les jus de fruits ; la viande de volaille ; les produits à base de farine). Ces exonérations bénéficient avant tout à des pays à revenu intermédiaire aux secteurs agricoles déjà développés. Le CDF est d'avis que ces préférences ne sont plus conformes aux objectifs de la loi. Le CDF renonce à demander le retrait de ces pays du SGP en raison de la ratification prochaine d'accords de libre-échange entre la Suisse et un grand nombre d'entre eux, car celle-ci conduira à leur sortie du système.

Faible pilotage du SGP et peu de lien avec la coopération au développement

Le SECO se limite à une mise à jour des listes des pays bénéficiaires. Le SECO n'examine, ni ne publie les chiffres des préférences tarifaires. Ceux-ci ne sont pas connus des autorités fédérales et des filières alimentaires qui en font usage. Le dernier pays en développement mis au bénéfice du même traitement que les PMA, la Côte d'Ivoire, a été retiré avec un délai de trois mois de la liste des pays bénéficiaires de FDSC. Ce retrait s'est fait après consultation de la Commission de la politique économique, mais sans contact avec les acteurs économiques concernés. Le CDF recommande au SECO l'application d'un délai de transition de trois ans pour chaque transfert d'un PMA du régime du FDSC au SGP.

Les préférences tarifaires ne concernent qu'une partie des pays destinataires de l'aide publique au développement suisse. La Direction du développement et de la coopération (DDC) se concentre sur les pays les moins avancés. Parmi les pays prioritaires de la DDC, seuls deux pays (Tanzanie et Mozambique) bénéficient de FDSC pour des volumes d'exonérations importants. Le CDF n'y a cependant identifié aucun projet de coopération bilatérale visant un soutien aux exportations par l'utilisation des préférences tarifaires.

Le CDF invite le SECO à publier les données commerciales relatives aux préférences tarifaires unilatérales aux pays en développement et aux PMA. De manière plus fondamentale, le SECO doit mettre en œuvre l'obligation légale d'examen périodique par le Conseil fédéral des préférences tarifaires du point de vue du niveau de développement et de la situation financière et commerciale des pays bénéficiaires.

Une cohérence relative des préférences tarifaires face aux engagements internationaux

Le CDF a constaté que les accords de libre-échange récemment conclus (Indonésie et Malaisie) incluent des conditions de durabilité pour l'huile de palme. Le SGP n'a pas pris en compte les engagements de la Suisse en développement durable.

Le SGP est considéré comme non déterminant par le SECO pour ses actions en matière de développement et de coopération économique. Le rôle du SGP est conditionné par la stratégie suisse du commerce extérieur qui met l'accent sur l'accès au marché par la conclusion d'accords de libre-échange avec des pays à revenu intermédiaire. Plutôt que de demander l'abandon partiel des préférences tarifaires pour les pays en développement les plus avancés, le CDF est d'avis qu'une réflexion sur l'utilité globale, respectivement sur la réforme des préférences tarifaires unilatérales, s'impose.

Wirtschaftlichkeitsprüfung von Zollpräferenzen für Entwicklungsländer

Staatssekretariat für Wirtschaft

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Schweiz nutzt die im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vorgesehene Möglichkeit, von der Meistbegünstigungsklausel abzuweichen. Sie gewährt Ländern mit mittlerem Einkommen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) einseitig Zollpräferenzen. Das APS unterstützt die Ziele der Welthandelsorganisation (WTO), die es den Entwicklungsländern über einen präferenziellen Zugang zu den Märkten der Industrieländer ermöglichen sollen, vom Wachstum des internationalen Handels zu profitieren. Die Schweiz gewährt diesen Ländern Zollvergünstigungen (bis hin zur Zollfreiheit) auf ausgewählte Tarifpositionen. Das APS der Schweiz unterscheidet sich vom APS der Europäischen Union, das die Gewährung besonderer Zollpräferenzen an Nachhaltigkeitsanforderungen knüpft. Entsprechend einem WTO-Ministerbeschluss gewährt die Schweiz seit 2007 den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDC) Zoll- und Kontingentsfreiheit. Im Jahr 2023 belief sich der Betrag der Zollbefreiungen bei den Ländern mit mittlerem Einkommen auf 56 Millionen Franken und bei den LDC auf 92 Millionen Franken. Nach der Abschaffung der Zölle auf Industrieprodukte durch die Schweiz im Jahr 2024 sank der Wert der Zollbefreiungen von 148 auf 78 Millionen Franken. Der Bundesrat nahm Ende Januar 2025 nach zwölf Jahren erstmals wieder eine Anpassung der Liste der begünstigten Länder vor.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat den Nutzen und die Inanspruchnahme der Zollpräferenzen sowie deren Kohärenz mit den Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit geprüft. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass der Nutzen der einseitigen Zollpräferenzen gering ist. Deren Daseinsberechtigung hat mit der Abschaffung der Zölle auf Industrieprodukte stark abgenommen. Der Nutzen der Zollpräferenzen beschränkt sich auf einzelne Produktsegmente. Die Zollbefreiungen kommen nur noch einigen Entwicklungsländern zugute. Das APS wird hauptsächlich von Ländern mit mittlerem Einkommen und fortgeschrittener landwirtschaftlicher Entwicklung genutzt. Die EFK fordert mehr Proaktivität vonseiten des SECO sowie mehr Transparenz und Kohärenz bei der Verwaltung der Zollpräferenzen.

Der Nutzen der Zollpräferenzen hat abgenommen

Bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung konzentriert sich das SECO auf die Länder mit mittlerem Einkommen. Seine Aufgabe, das APS und die Zollpräferenzen zugunsten der LDC zu verwalten, steht nicht im Vordergrund. Im Bereich der Handelspolitik legt das SECO den Schwerpunkt auf die allgemeine Senkung von Zöllen und auf den Abschluss von Freihandelsabkommen mit Ländern mit mittlerem Einkommen. Diesen handelspolitischen Zielen stehen die Massnahmen zum Schutz der Landwirtschaft entgegen. Das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, nämlich den Entwicklungsländern einschliesslich der LDC einen Wettbewerbsvorteil zu bieten, gerät dadurch in den Hintergrund. Der Nutzen des Schweizer APS und der Zollpräferenzen zugunsten der LDC beschränkt sich auf rund 15 Länder und ein halbes Dutzend Produktsegmente. Diese betreffen Tarifpositionen, bei denen eine direkte Einfuhr in die Schweiz im Vergleich zu einer Einfuhr über die EU einen erheblichen finanziellen Vorteil darstellt.

Pflanzliche Speiseöle sind das einzige Produktsegment, für das die LDC im Jahr 2024 Zollpräferenzen in Anspruch genommen haben. Die damit verbundenen Zollbefreiungen machten drei Viertel der im Rahmen des APS sowie der Zoll- und Kontingentsfreiheit insgesamt gewährten Zollvergünstigungen aus. Das APS wird insbesondere für vier Agrarproduktsegmente genutzt (Nahrungsmittelzubereitungen wie Kokosmilch, Dosen-thunfisch und Sojaöl; Früchte und Fruchtsäfte; Geflügelfleisch; Mehlprodukte). Die Zollbefreiungen kommen in erster Linie den Ländern mit mittlerem Einkommen und bereits entwickelten Agrarsektoren zugute. Die EFK ist der Ansicht, dass die Zollpräferenzen nicht mehr den Zielen des Zollpräferenzgesetzes entsprechen. Sie

verzichtet darauf, den Austritt dieser Länder aus dem APS zu fordern, da die bevorstehende Ratifizierung von Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und einer grossen Anzahl dieser Länder dazu führen wird, dass diese aus dem System ausscheiden.

Geringe Lenkung des APS und kaum Verbindung zur Entwicklungszusammenarbeit

Das SECO beschränkt sich darauf, die Listen der begünstigten Länder zu aktualisieren. Es prüft und veröffentlicht keine Zahlen zu den Zollpräferenzen. Diese sind den Bundesbehörden und den Nahrungsmittelbranchen, welche die Zollpräferenzen nutzen, nicht bekannt. Das letzte Entwicklungsland, das den LDC gleichgestellt war, Côte d'Ivoire, wurde mit dreimonatiger Vorankündigung aus der Liste der von Zoll- und Kontingentsfreiheit profitierenden Ländern entfernt. Dieser Entscheid erfolgte nach Konsultation der Kommission für Wirtschaftspolitik, aber ohne Kontakt zu den betroffenen Wirtschaftsakteuren. Die EFK empfiehlt dem SECO, für jedes LDC, das von der Zoll- und Kontingentsfreiheit zum APS übergeht, eine Übergangsfrist von drei Jahren zu setzen.

Die Zollpräferenzen betreffen nur einen Teil der Länder, die öffentliche Entwicklungshilfe aus der Schweiz erhalten. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) konzentriert sich auf die am wenigsten entwickelten Länder. Von den Schwerpunktländern der DEZA profitieren nur zwei Länder (Tansania und Mosambik) von umfangreichen Zollbefreiungen im Rahmen der Zoll- und Kontingentsfreiheit. Die EFK hat dort jedoch keine bilateralen Kooperationsprojekte ausgemacht, welche die Ausfuhren mithilfe von Zollpräferenzen unterstützen sollen.

Die EFK legt dem SECO nahe, die Handelsdaten im Zusammenhang mit den einseitigen Zollpräferenzen, die den Entwicklungsländern und den LDC gewährt werden, zu veröffentlichen. Darüber hinaus muss das SECO dafür sorgen, dass die gesetzliche Pflicht des Bundesrates, die Zollpräferenzen in Anbetracht der entwicklungs-, finanz- und handelspolitischen Lage der begünstigten Länder periodisch zu überprüfen, umgesetzt wird.

Zollpräferenzen und internationale Verpflichtungen sind relativ kohärent zueinander

Die EFK hat festgestellt, dass die kürzlich abgeschlossenen Freihandelsabkommen (Indonesien und Malaysia) Nachhaltigkeitsbedingungen für Palmöl enthalten. Beim APS wurden die Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der nachhaltigen Entwicklung nicht berücksichtigt.

Das SECO erachtet das APS als nicht massgebend für seine Massnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit. Die Rolle des APS hängt von der Schweizer Aussenhandelsstrategie ab. Diese konzentriert sich darauf, Ländern mit mittlerem Einkommen durch den Abschluss von Freihandelsabkommen einen Marktzugang zu verschaffen. Anstatt zu fordern, dass ein Teil der Zollpräferenzen für die am weitesten fortgeschrittenen Entwicklungsländer abgeschafft wird, vertritt die EFK die Ansicht, dass der Gesamtnutzen der einseitigen Zollpräferenzen beziehungsweise deren Reform überdacht werden sollte.

VERIFICA

Verifica della redditività delle preferenze tariffali per i Paesi in via di sviluppo

Segreteria di Stato dell'economia

L'ESSENZIALE IN BREVE

La Svizzera si avvale della possibilità prevista dall'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) di derogare alla clausola della nazione più favorita, concedendo unilateralmente preferenze tariffali ai Paesi a reddito medio nell'ambito del sistema di preferenze generalizzate (SPG). L'SPG sostiene gli obiettivi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) che mirano a consentire ai Paesi in via di sviluppo di beneficiare della crescita del commercio internazionale attraverso un accesso preferenziale ai mercati dei Paesi industrializzati. La Svizzera accorda a questi Paesi agevolazioni parziali o totali su una selezione di voci di tariffa. L'SPG svizzero si distingue dall'SPG dell'Unione europea, che subordina la concessione di preferenze tariffali speciali a requisiti di sostenibilità. In applicazione di una decisione ministeriale dell'OMC, dal 2007 la Svizzera concede ai Paesi meno avanzati (PMA) l'esenzione da dazi e contingenti. Nel 2023 le esenzioni dai dazi doganali ammontavano a 56 milioni di franchi per i Paesi a reddito medio e a 92 milioni di franchi per i PMA. A seguito dell'abolizione da parte della Svizzera dei dazi industriali nel 2024, il volume delle preferenze tariffali è passato da 148 a 78 milioni di franchi. A fine gennaio 2025, 12 anni dopo l'ultima revisione, il Consiglio federale ha adeguato l'elenco dei Paesi beneficiari.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il valore aggiunto e l'utilizzo delle preferenze tariffali nonché la loro coerenza con gli impegni della Svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo. I risultati della verifica evidenziano la scarsa utilità delle preferenze tariffali unilaterali. La loro ragion d'essere è notevolmente diminuita con l'abolizione dei dazi industriali e il loro valore aggiunto è limitato a singole categorie di prodotti. Le esenzioni vanno a beneficio solo di alcuni Paesi in via di sviluppo. L'SPG è utilizzato principalmente da Paesi a reddito medio con livelli di sviluppo agricolo avanzati. Il CDF chiede una maggiore proattività da parte della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e una maggiore trasparenza e coerenza nella gestione delle preferenze tariffali.

Ridotto valore aggiunto e scarsa utilità delle preferenze tariffarie

Nelle sue attività di sviluppo e di cooperazione economica, la SECO pone l'accento sui Paesi a reddito medio. Il suo compito di gestire l'SPG e le preferenze a favore dei PMA è secondario. Nell'ambito della politica commerciale, la SECO dà la priorità alla riduzione generalizzata dei dazi doganali e alla conclusione di accordi di libero scambio con i Paesi a reddito medio. Questi obiettivi commerciali sono in contrasto con le misure di salvaguardia nel settore agricolo. L'obiettivo della cooperazione allo sviluppo, che mira a offrire un vantaggio comparativo ai Paesi in via di sviluppo, compresi i PMA, risulta così marginalizzato. Il valore aggiunto dell'SPG svizzero e delle preferenze a favore dei PMA è limitato a una quindicina di Paesi e a una mezza dozzina di categorie di prodotti. Queste ultime riguardano voci di tariffa per le quali l'importazione diretta in Svizzera rappresenta un vantaggio finanziario sostanziale rispetto all'importazione tramite l'UE.

Gli oli vegetali alimentari sono l'unica categoria di prodotti per la quale i PMA hanno beneficiato di preferenze tariffali nel 2024. Queste esenzioni rappresentavano tre quarti del volume totale delle agevolazioni concesse in base all'SPG e alle esenzioni da dazi e contingenti. L'utilizzo dell'SPG riguarda principalmente quattro categorie di prodotti agricoli (preparazioni alimentari come latte di cocco, tonno in scatola e olio di soia; frutta e succhi di frutta; carne di pollame; prodotti a base di farina). Sono soprattutto i Paesi a reddito medio con settori agricoli già sviluppati a beneficiare di tali esenzioni. Il CDF ritiene che queste preferenze non siano più conformi agli obiettivi della relativa legge. Il CDF rinuncia tuttavia a chiedere l'esclusione di questi Paesi dall'SPG, in quanto l'imminente ratifica di accordi di libero scambio tra la Svizzera e molti di essi comporterà la loro uscita dal sistema.

Scarsa gestione dell'SPG e limitata collaborazione con la cooperazione allo sviluppo

La SECO si limita ad aggiornare gli elenchi dei Paesi beneficiari, senza esaminare né pubblicare i dati relativi alle preferenze tariffali. Questi dati non sono noti alle autorità federali e alle filiere alimentari che utilizzano le preferenze tariffali. L'ultimo Paese in via di sviluppo a beneficiare dello stesso trattamento dei PMA, la Costa d'Avorio, è stato escluso con un preavviso di tre mesi dall'elenco dei Paesi beneficiari delle esenzioni da dazi e contingenti. L'esclusione è avvenuta previa consultazione della Commissione per la politica economica, ma senza contattare gli attori economici interessati. Il CDF raccomanda alla SECO di applicare un periodo di transizione di tre anni per ogni trasferimento di un PMA dal regime di esenzione da dazi e contingenti all'SPG.

Le preferenze tariffali riguardano solo una parte dei Paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo fornito dalla Svizzera. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) si concentra sui paesi meno avanzati. Tra i Paesi prioritari della DSC, solo due (Tanzania e Mozambico) beneficiano di esenzioni da dazi e contingenti per volumi significativi. Il CDF non ha tuttavia individuato alcun progetto di cooperazione bilaterale volto a sostenere le esportazioni attraverso l'utilizzo delle preferenze tariffali.

Il CDF invita la SECO a pubblicare i dati commerciali relativi alle preferenze tariffali unilaterali concesse ai Paesi in via di sviluppo e ai PMA. Inoltre, la SECO deve attuare l'obbligo legale di riesame periodico da parte del Consiglio federale delle preferenze tariffali dal punto di vista del livello di sviluppo nonché della situazione finanziaria e commerciale dei Paesi beneficiari.

Coerenza discreta delle preferenze tariffali rispetto agli impegni internazionali

Il CDF ha constatato che gli accordi di libero scambio recentemente conclusi (Indonesia e Malesia) includono condizioni di sostenibilità per l'olio di palma. L'SPG non ha tenuto conto degli impegni della Svizzera a favore dello sviluppo sostenibile.

La SECO considera l'SPG non determinante per le sue azioni in materia di sviluppo e cooperazione economica. Il ruolo dell'SPG è condizionato dalla strategia svizzera di politica economica esterna, che pone l'accento sull'accesso al mercato attraverso la conclusione di accordi di libero scambio con Paesi a reddito medio. Anziché chiedere l'eliminazione parziale delle preferenze tariffali a favore dei Paesi in via di sviluppo più avanzati, il CDF ritiene che sia necessario riflettere sull'utilità complessiva e sulla riforma delle preferenze tariffali unilaterali.

AUDIT

Performance audit of tariff preferences for developing countries

State Secretariat for Economic Affairs

KEY FACTS

Switzerland makes use of the possibility provided by the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) to derogate from the most-favoured-nation treatment clause. It unilaterally grants tariff preferences to middle-income countries under the Generalized System of Preferences (GSP). The GSP supports the objectives of the World Trade Organization (WTO), which aim to enable developing countries to benefit from the growth in international trade by means of preferential access to industrialised countries' markets. Switzerland grants these countries tariff concessions on selected tariff items. Switzerland's GSP differs from the European Union's GSP, which makes the granting of special tariff preferences subject to sustainability requirements. In application of a WTO ministerial decision, Switzerland has been granting duty-free and quota-free access (DQF) to least-developed countries (LDCs) since 2007. In 2023, duty exemptions amounted to CHF 56 million for middle-income countries and CHF 92 million for LDCs. After Switzerland abolished customs duties on industrial products in 2024, the volume of tariff preferences fell from CHF 148 million to CHF 78 million. At the end of January 2025, the Federal Council adjusted the list of beneficiary countries for the first time in twelve years.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the added value and use of tariff preferences, as well as their consistency with Switzerland's development cooperation commitments. The audit findings showed that unilateral tariff preferences are of little use. The abolition of customs duties on industrial products has considerably diminished their *raison d'être*. Their added value is limited to isolated product segments. Exemptions now benefit only a few developing countries. The GSP is mainly used by middle-income countries with advanced levels of agricultural development. The SFAO has called for a more proactive approach on the part of SECO and for greater transparency and consistency in the management of tariff preferences.

Reduced added value and usefulness of tariff preferences

SECO's development and economic cooperation activities focus on middle-income countries. Its task of managing the GSP and tariff preferences for LDCs is secondary. In the area of trade policy, SECO prioritises the general reduction of customs duties and the conclusion of free trade agreements with middle-income countries. These trade objectives stand against measures to protect agriculture. The objective of development cooperation, which aims to offer a comparative advantage to developing countries, including LDCs, is thus pushed into the background. The added value of Switzerland's GSP and tariff preferences for LDCs is limited to around fifteen countries and half a dozen product segments. These concern tariff items for which importing directly into Switzerland represents a substantial financial advantage over importing via the EU.

Edible vegetable oils were the only product segment for which LDCs used tariff preferences in 2024. These exemptions accounted for three quarters of the total volume of tariff concessions granted under the GSP and DQF arrangements. The GSP is used primarily for four segments of agricultural products (food preparations such as coconut milk, canned tuna and soya oil; fruit and fruit juices; poultry meat; and flour products). These exemptions mainly benefit middle-income countries with already developed agricultural sectors. The SFAO believes that these preferences are no longer in line with the objectives of the law. The SFAO has decided not to call for these countries to be withdrawn from the GSP, as the forthcoming ratification of free trade agreements between Switzerland and a large number of these countries will lead to their withdrawal from the system.

Limited steering of the GSP and almost no link with development cooperation

SECO only updates the lists of beneficiary countries. It does not check or publish any figures on tariff preferences. Neither the federal authorities nor the food industries that use them are aware of these figures. The

last developing country to benefit from LDC treatment, Côte d'Ivoire, was removed from the list of countries benefiting from duty-free and quota-free access, with three months' notice. This decision was made after consulting the Economic Policy Commission, but without contacting the relevant economic stakeholders. The SFAO recommends that SECO should apply a transition period of three years for each LDC moving from the DQF regime to the GSP.

Tariff preferences concern only some of the countries that receive official development assistance from Switzerland. The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) focuses on least-developed countries. Among the SDC's priority countries, only two (Tanzania and Mozambique) benefit from significant exemptions under the DQF regime. However, the SFAO has not identified any bilateral cooperation projects aimed at supporting exports by means of tariff preferences.

The SFAO urges SECO to publish trade data on the unilateral tariff preferences granted to developing countries and LDCs. More fundamentally, SECO must implement the legal obligation for the Federal Council to periodically review tariff preferences in terms of the level of development and the financial and trade situation of the beneficiary countries.

Relatively consistent tariff preferences and international obligations

The SFAO found that the recently concluded free trade agreements (Indonesia and Malaysia) include sustainability conditions for palm oil. Switzerland's sustainable development commitments were not taken into account in the GSP.

SECO does not consider the GSP to be a determining factor for its development and economic cooperation activities. The role of the GSP is influenced by Switzerland's foreign trade strategy, which focuses on market access by concluding free trade agreements with middle-income countries. Rather than calling for the partial abolition of tariff preferences for the most advanced developing countries, the SFAO believes that there is a need to reflect on the overall usefulness or reform of unilateral tariff preferences.



PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU SECRÉTARIAT D'ETAT À L'ÉCONOMIE

Le SECO salue l'audit de rentabilité du système généralisé de préférences (SGP) pour les pays en développement et des préférences en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les pays les moins avancés (PMA) et remercie le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour la bonne collaboration et les résultats du rapport.

Le SECO prend note de l'observation d'une utilisation limitée du SGP suivant la suppression des droits de douanes sur les produits industriels, mais il estime que la raison de cette faible utilisation n'est pas seulement inhérente au système, mais qu'elle est aussi liée à la situation générale de compétitivité limitée des chaînes de valeur de ces pays. Même si le SECO est d'accord que la valeur des importations sous les préférences et les volumes d'exonérations ont baissé, il estime tout de même que ces préférences demeurent un instrument important de la politique commerciale et de développement de la Suisse. Elles sont cohérentes avec l'objectif de sa stratégie économique extérieure visant à intégrer efficacement les pays en développement dans l'économie mondiale, par le biais de l'accès au marché.

Bien que le SGP soit accordé sur une base volontaire, il fait partie des engagements politiques multilatéraux de la Suisse. De nombreux pays sont encore éligibles au système et peuvent donc jouir d'un accès préférentiel au marché suisse. Dans le contexte commercial international actuel, il est plus important que jamais d'intégrer ces pays dans l'économie mondiale et d'utiliser les outils existants dans le système commercial multilatéral, également dans une perspective de diversification des relations commerciales internationales de la Suisse. Par conséquent, le SECO est d'avis que la suppression du SGP pour les pays en développement ne serait pas opportune et aurait un impact négatif sur l'engagement de la Suisse pour le multilatéralisme.

Ceci étant dit, le SECO est d'accord avec les trois recommandations du rapport. Ainsi, le SECO s'engage à publier des données commerciales relatives aux préférences tarifaires, à évaluer régulièrement la liste des pays bénéficiaires et à accorder une période de transition aux pays sortis de la catégorie des PMA.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Grâce au système généralisé de préférences tarifaires (SGP), les marchandises originaires des pays en développement à destination de la Suisse bénéficient d'exonérations partielles ou totales de droits de douane en fonction des produits. Cette exception à la clause du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) ressort de la clause d'habilitation adoptée en 1979 et intégrée au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1994. Celle-ci institue un « traitement différencié, plus favorable et sans réciprocité » et une « participation plus complète » des pays en développement au commerce international. L'objectif est de favoriser leur développement économique et leur prospérité par l'exportation de biens. La quasi-totalité des pays et blocs industrialisés, y compris l'Union européenne (UE), disposent de leur propre SGP. A l'instar des autres pays industrialisés, la Suisse octroie depuis 2007 des préférences en franchise de droits et sans contingent (FDSC) aux pays moins avancés (PMA) en application d'une décision ministérielle de l'OMC de 2005.

Les pays avec des préférences tarifaires de types FDSC et SGP se réfèrent à la liste du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Les PMA qui y figurent sont issus de la liste des Nations Unies. Le CAD répartit les pays en développement en quatre catégories : les PMA, les pays à faible revenu, les pays et territoires à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et de la tranche supérieure (PRITS).¹

Depuis la suppression par le Conseil fédéral des droits de douane sur les produits industriels en 2024, les préférences tarifaires ne concernent plus que les produits agricoles. Les exonérations suisses sont conditionnées au seul critère de l'origine des produits. Elles sont totales pour les PMA. Pour les pays à faible revenu² et les PRI, elles sont partielles ou totales et concernent une sélection de produits. Parmi les pays bénéficiaires du SGP suisse figure une trentaine de PRITS. L'UE conditionne l'octroi de préférences tarifaires « spéciales » à un engagement de durabilité (environnementale et droits sociaux). Huit PRITI, bénéficient de ce régime, appelé « SGP + ». Les préférences tarifaires de l'UE incluent un dispositif de FDSC pour les PMA (voir Illustration 1).

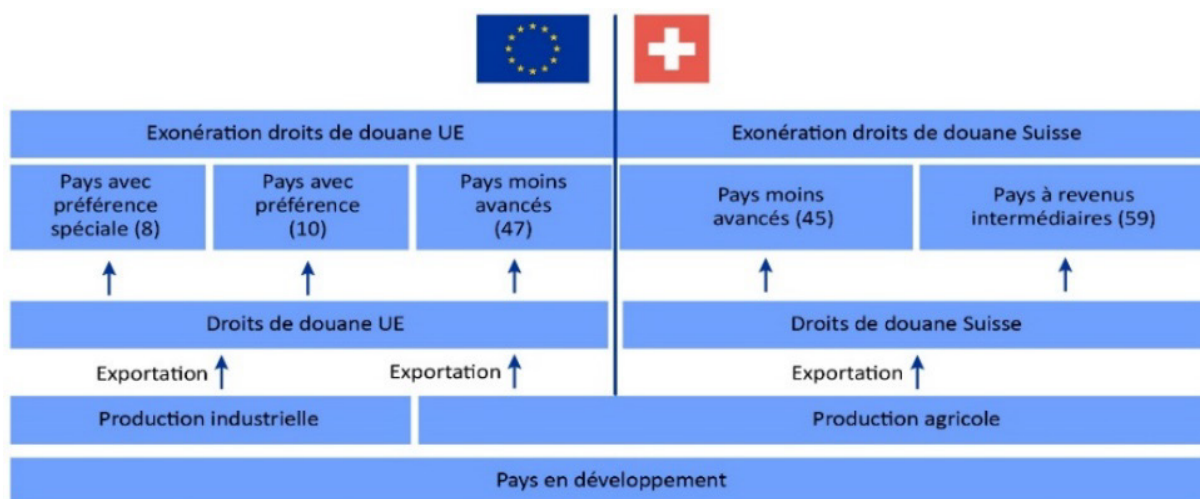


Illustration 1 – Comparaison des systèmes de préférence tarifaires de l'UE et de Suisse (représentation CDF)

La Suisse dispose d'un cadre légal spécifique pour ses préférences tarifaires. Une ordonnance inclut une liste des pays bénéficiaires des FDSC et du SGP ainsi que les modalités d'exonérations par position

¹ Voir www.ocde.org > Thèmes > Éligibilité et conditions de l'APD > Bénéficiaires de l'APD : pays, territoires et organisations internationales.

² Deux pays entrent dans cette catégorie du CAD OCDE : la Corée du Nord et la Syrie.

douanière. Les pays avec qui la Suisse a conclu des accords de libre-échange (ALE) disparaissent en principe de la liste à leur entrée en vigueur³. Dans le cas de l’ALE avec l’Inde entré en vigueur le 1^{er} octobre 2025, le pays partenaire continue à bénéficier de certaines préférences du SGP sous condition. Le SGP suisse accorde les mêmes préférences tarifaires aux pays qui ont adhéré à une initiative de désendettement et à laquelle participe la Suisse qu’aux PMA. Ce statut spécial disparaîtra le 1^{er} avril 2026. Avant la modification de janvier 2025, la dernière révision de l’ordonnance remontait à 2012.

Suite à la suppression des droits de douane sur les produits industriels, la valeur des exonérations liées aux préférences tarifaires est passée de 148 à 78 millions de francs entre 2023 et 2024. Dans le même temps, la valeur des biens importés sous préférences tarifaires a été divisée par plus de cinq pour atteindre 391 millions de francs (voir Illustration 2). La valeur des produits industriels exonérés de tout droit de douane et de charges administratives depuis 2024 est significative pour les PRI et les PMA. Le présent audit du CDF ne traite pas ce point. Les exonérations sur les seuls produits agricoles ont légèrement augmenté pour les PMA et les pays à revenu intermédiaire pour s’établir respectivement à 60 et 18 millions de francs en 2024.

<i>Valeurs</i>	2023		2024	
	<i>Importations</i>	<i>Exonérations</i>	<i>Importations</i>	<i>Exonérations</i>
Produits industriels	1 790	78,5	n/a	n/a
Produits agricoles	352	69,3	391	77,7
Total	2 142	147,7	391	77,7

Illustration 2 – Evolution des valeurs d’importations sous préférences tarifaires et d’exonérations 2023-2024 en millions de francs (source OFDF - représentation CDF)

La Domaine « Coopération et développement économiques » du SECO et son secteur « Promotion commerciale » gèrent le SGP. L’Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières (OFDF) met à jour les positions tarifaires, perçoit les droits de douane et publie les statistiques douanières. L’Office fédéral de l’agriculture (OFAG) gère les instruments visant à protéger le secteur agricole suisse. Outre les taxes douanières, l’importation de produits agricoles est soumise à des contingents tarifaires. A travers ces outils, l’OFAG garantit des conditions d’importation favorables jusqu’à hauteur de volumes définis en fonction des niveaux de production et des besoins du marché suisse. Les attributions de contingents se font par procédure d’adjudication ou répartition selon les parts de marché.⁴ Dans le premier cas, les montants des taxes à l’importation sont fixés dans le cadre de mises aux enchères.

1.2 Objectif et questions d’audit

L’audit a pour objectif d’apprécier la plus-value, l’utilisation et la cohérence des préférences tarifaires aux pays en développement avec les objectifs de la Suisse en matière de coopération au développement et de développement durable.

Il pose les questions suivantes :

1. La plus-value des préférences tarifaires pour les pays en développement est-elle avérée ?
2. Les préférences tarifaires pour les pays en développement sont-elles utilisées par les acteurs économiques suisses ?
3. Les préférences tarifaires pour les pays en développement sont-elles cohérentes avec les objectifs de coopération au développement ?

³ Par exemple pour les accords de libre-échange avec la Chine dès le 1er juillet 2014 et avec l’Indonésie dès le 1er novembre 2021.

⁴ www.blw.admin.ch > Thèmes > Importation > Informations générales > Procédures d’attribution des contingents tarifaires.

1.3 Étendue de l'audit et principe

La préparation d'audit a eu lieu de début février à la mi-mars. Son exécution s'est déroulée du 28 avril au 20 juillet 2025. Grégoire Demaurex (responsable de révision) et Simon Kehrli ont mené l'audit sous la supervision de Laurent Crémieux. Le CDF a procédé à des analyses des données fournies par l'OFDF (statistiques, extractions) entre la fin février et la mi-mai 2025. Les données obtenues pour l'année 2024 n'étaient pas encore définitives, mais d'une qualité suffisante pour les besoins de notre audit. Le CDF s'est entretenu avec les représentants du SECO, de l'OFDF, de l'OFAG et des acteurs économiques des filières alimentaires. Le CDF n'a pas procédé à des analyses spécifiques des niveaux d'utilisation des préférences tarifaires pour les positions tarifaires soumis à examen. Il s'est limité à traiter cette question de manière globale avec les représentants des filières alimentaires. Il a échangé avec des ONG suisses impliquées dans les thèmes de politique commerciale et de commerce équitable, l'Union suisse des paysans (USP), Max Havelaar et l'International Trade Center (ITC).

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance (*International Standards of Supreme Audit Institutions*). Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le SECO et les autres acteurs concernés.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 25 septembre 2025. Les participants étaient, côté SECO, le chef du Domaine Coopération et développement économiques, la cheffe, son suppléant et le collaborateur du secteur Promotion commerciale en charge des préférences tarifaires, une collaboratrice du secteur Circulation internationale des marchandises de la Domaine Services spécialisés économie extérieure ainsi que le chef suppléant du secteur OMC du Domaine Commerce mondial. Côté CDF, le responsable de mandat, le superviseur et le responsable de l'audit étaient présents.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions des offices, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 CHAMP D'APPLICATION DES PRÉFÉRENCES TARIFAIRES

2.1 Marginalisation des préférences tarifaires face aux politiques agricole et commerciale

La suppression des droits de douane sur les produits industriels en 2024 poursuit un double objectif de politique commerciale. Cette décision vise à baisser les prix à la consommation en Suisse et à améliorer la compétitivité de son industrie. Cette réforme réduit le champ d'application des préférences tarifaires au seul secteur agricole. Ce domaine fait l'objet de contingents tarifaires pour les produits agricoles sensibles (viande, pommes de terre, jus de raisin, lait, beurre, légumes et fruits de saison, farine). Ces produits agricoles importés sous contingents sont soumis à des taxes d'importation en plus des droits de douane. Définies par mises aux enchères, ces taxes sont plus élevées que les droits de douane. Les bases légales des préférences tarifaires incluent une clause de sauvegarde au cas où les intérêts de la politique agricole suisse seraient affectés. Celle-ci permet de suspendre toute préférence tarifaire pour trois mois au plus. Elle n'a pas été activée jusqu'à présent.

Les préférences tarifaires sont un instrument complémentaire de la politique de coopération et de développement économique du SECO. Le SECO n'intervient que de manière subsidiaire dans les PMA. La coopération au développement dans ces pays incombe en premier lieu à la Direction du développement et de la coopération (DDC). La conclusion d'accords de libre-échange (ALE) avec les pays à revenu intermédiaire est l'une des priorités de la politique commerciale suisse. Le périmètre des pays bénéficiant du SGP se réduit à mesure que la Suisse ratifie des ALE. L'ALE signé en 2025 entre l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la Thaïlande prévoit la consolidation des préférences tarifaires allouées unilatéralement par le SGP pour les produits agricoles dans le cadre de l'Accord, avec quelques exceptions. L'accord avec les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Bolivie) prévoit une suppression totale des droits de douane pour des positions tarifaires jusque-là partiellement exonérées. Comme le montre l'illustration 3, trois objectifs importants de la Confédération en matière d'économie et de développement (coopération et développement, protection de l'agriculture suisse et politique commerciale) déterminent le champ d'application des préférences tarifaires. Le CDF relève l'intérêt de certains secteurs agricoles suisses à exporter leur produit (ex. fromages), ce qui peut impliquer des concessions lors de négociations commerciales.

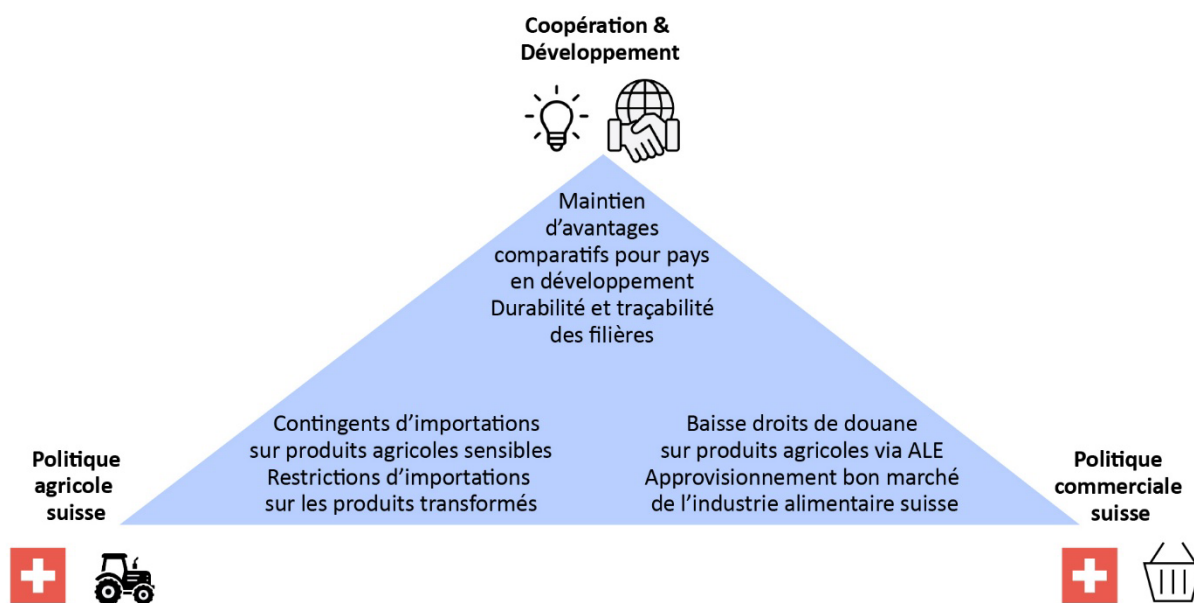


Illustration 3- Le triangle d'équilibre entre trois des objectifs principaux qui s'exercent sur la coopération au développement et le commerce extérieur suisse (représentation CDF)

Le SECO a engagé plusieurs discussions internes sur une réforme du SGP depuis 2012. Il a envisagé une réduction du niveau de protection sur des produits agricoles relativement sensibles. Une autre piste a porté sur la généralisation des exonérations totales aux PRITI sur une durée de cinq ans. Le SECO a

parallèlement tenté d'introduire des standards de durabilité pour mieux rendre compte des engagements internationaux de la Suisse. Ces démarches n'ont débouché sur aucun projet de réforme. Celles-ci se sont heurtées à des divergences entre les objectifs de développement, de politique commerciale et agricole. De surcroît, le SECO n'estime pas opportun d'investir davantage de ressources dans la gestion des préférences tarifaires (voir également ch. 4.1). Ce dossier n'est pas jugé prioritaire. Le SECO n'a pas remis en cause ni les bases, ni l'existence des préférences tarifaires malgré la limitation de son champ d'application aux seuls produits agricoles. Il s'est limité à proposer au Conseil fédéral une mise à jour de la liste des pays bénéficiaires lors de la dernière révision (2024-2025).

Q APPRÉCIATION

Les préférences tarifaires visent initialement un soutien à l'exportation de biens des pays en développement. Cet outil a perdu de son utilité depuis la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Celle-ci a réduit les préférences aux produits agricoles. Les préférences tarifaires ont perdu une grande partie de leur raison d'être en raison du périmètre limité des exonérations et des limitations intrinsèques des réductions de droits de douane dans ce domaine. Les tensions entre le secteur agricole et les partisans du libre-échange rendent difficile une réforme du système. D'autres facteurs que les exonérations de droits de douane jouent un rôle. Parmi ceux-ci figurent les mesures prises en matière de simplification administrative (notamment abandon des certifications d'origine). Le SECO n'a pas démontré que les préférences tarifaires offrent, dans ce contexte, une plus-value pour les pays en développement. Il privilégie une gestion limitée à la seule adaptation des listes des bénéficiaires sans analyse préalable des niveaux d'utilisation des préférences tarifaires et de la pertinence de ceux-ci pour les pays bénéficiaires compte tenu du niveau de développement et de la situation financière et commerciale de ces pays. Le CDF est d'avis que le SECO aurait dû soumettre la question d'un éventuel abandon des préférences tarifaires au Conseil fédéral. C'est à lui qu'incombe la responsabilité des exonérations de droits de douane face à la communauté internationale. Le Conseil fédéral pourrait, si nécessaire, revoir ses engagements pris dans le passé vis-à-vis de l'OMC et des pays en développement.

2.2 Priorité du marché aux importations de produits agricoles via l'Union européenne

Le CDF a comparé les flux d'importations directes de produits agricoles en Suisse avec ceux qui transitent par l'UE. Il a analysé les pratiques des entreprises suisses qui recourent au SGP suisse et celles qui n'en font que peu ou pas usage. Les principales filières d'importation de produits agricoles des pays en développement (café, cacao, bananes) transitent par l'UE. Les importateurs suisses trouvent dans ce marché continental des conditions souvent plus favorables via des grossistes établis dans l'UE. Ceux-ci bénéficient d'une économie d'échelle et de droits de douane réduits ou nuls à leur entrée dans l'Union. Les grossistes dédouanent les marchandises à leur entrée dans l'UE. Ils procèdent aux déclarations nécessaires pour prouver l'origine des marchandises et bénéficier d'éventuelles préférences tarifaires du FDSC et du SGP de l'UE. Les produits agricoles dédouanés dans l'UE sont soumis à de nouveaux droits de douane à leur importation en Suisse. Les positions douanières les plus utilisées pour le café (en grains) et le cacao (fèves) ne sont pas imposées. D'autres positions comme le café torréfié et le cacao en pâte, en beurre et en poudre sont soumis à des droits de douane. Si leur origine est certifiée, d'éventuelles préférences tarifaires du SGP ou du FDSC suisse peuvent s'appliquer. Certaines filières comme le cacao se distinguent par des conditions d'importation dans l'UE très favorables. Leur transformation en masse de cacao s'effectue pour l'essentiel aux Pays-Bas. La demande du marché suisse pour un chocolat équitable et durable trouve une offre adéquate en volumes et qualité sur le marché européen.

Les importations directes de produits agricoles des pays en développement en Suisse concernent plusieurs segments de produits (huiles végétales alimentaires des PMA ; thon, viande de poulet, fruits et jus de fruits et autres préparations alimentaires des PRI). Le poids relativement important des produits agricoles réduit cependant les possibilités d'une importation directe, notamment par transport aérien. Les réglementations douanières, en particulier la règle de non-modification des produits importés des pays en développement jouent également un rôle important pour déterminer dans quelle mesure les préférences tarifaires peuvent être effectivement utilisées et l'ampleur des obstacles. L'illustration 4 met en

évidence le caractère marginal des volumes d'importations directes par rapport aux importations par l'UE. Les produits agricoles en provenance directe des pays en développement sont souvent peu taxés à leur entrée en Suisse (entre 8 et 20 francs/100 kg). Dans ces cas, seule une exonération totale est de nature à compenser les coûts d'enregistrement électronique des déclarations d'origine. Les rares segments pour lesquels une importation directe fait sens se distinguent par des droits de douane plutôt élevés à leur entrée en Suisse et dans l'UE. Ils jouissent également d'un niveau très significatif voir total d'exonération en Suisse (voir Chapitre 3.3).

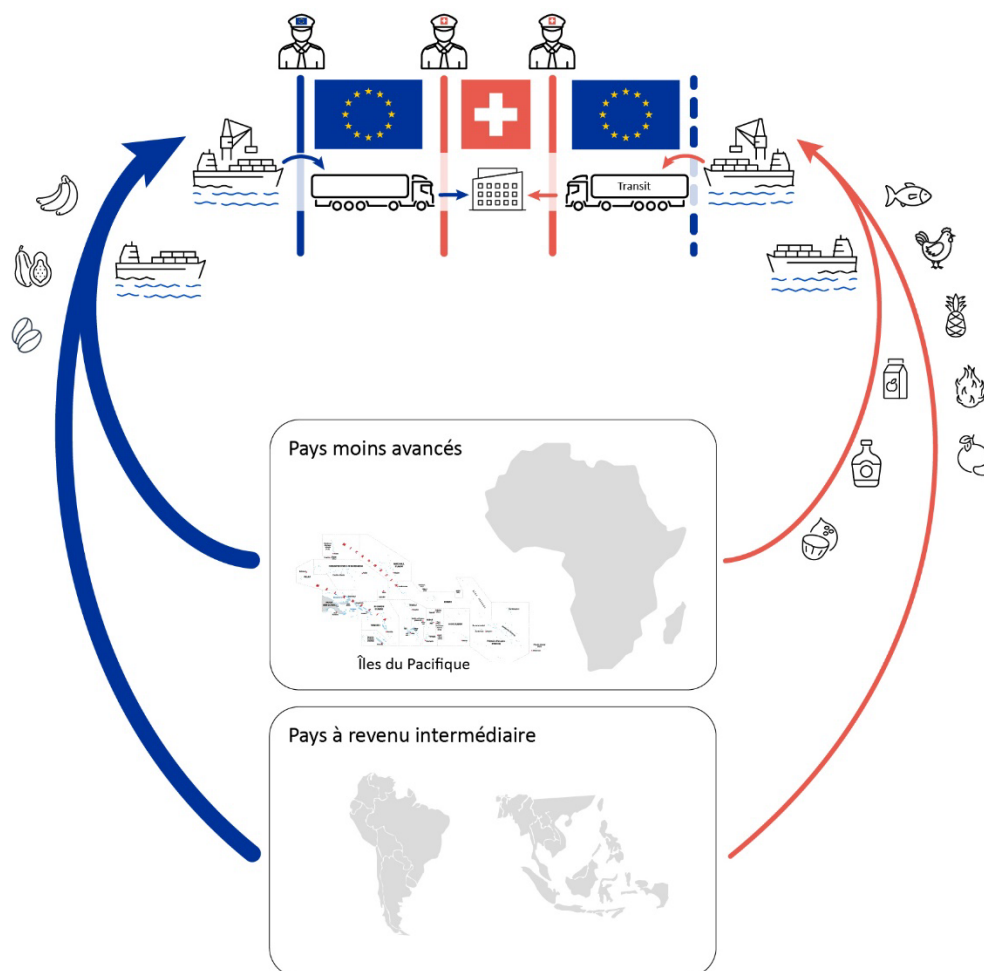


Illustration 4 – Comparaison des flux d'importation de l'UE et de la Suisse pour une sélection de produits agricoles en provenance des pays en développement (TradeMap – Représentation CDF)

Q APPRÉCIATION

Les règles et conditions d'entrée dans l'UE sont déterminantes dans la prise de décision de l'importateur suisse de produits agricoles des pays en développement. Pour les filières de produits agricoles les plus stratégiques (café, cacao, bananes), l'avantage d'une importation directe est très marginal. L'utilisation des préférences tarifaires suisses ne fait sens que pour quelques segments de produits. Ceux-ci cumulent des barrières tarifaires élevées à leur entrée dans l'UE et de généreuses préférences tarifaires concédées par la Suisse. Cela confirme la faible plus-value des préférences tarifaires pour les importateurs suisses.

3 UTILITÉ DES PRÉFÉRENCES TARIFAIRES

3.1 Utilisation des préférences tarifaires limitée à quelques pays et produits agricoles

Les préférences tarifaires suisses ne sont utilisées que par une dizaine de pays et une vingtaine de positions tarifaires. La Tanzanie, le Mozambique, les Iles Salomon et le Sénégal, ainsi qu'un pays y assimilé, la Côte d'Ivoire, se partageaient les trois quarts des exonérations unilatérales (SPG et FDSC) en 2024. Deux pays à revenus intermédiaires de la tranche supérieure (PRITS), la Thaïlande et le Brésil, atteignent à eux deux 17 %. Trois catégories de pays bénéficiaires se partageaient le volume d'exonération de 77,7 millions de francs. Les PMA, les PRITI et les PRITS représentaient 77 %, 4 % et 19 % des exonérations en 2024. Les pays à faible revenu (Corée du Nord, Syrie) n'ont pas recouru au SGP. En prenant les valeurs des biens importés, la répartition entre catégories de pays en développement diffère. La part des PRITS atteint 60 %, alors que celles des PMA et des PRITI se montent à 21 % et 13 %. Les Illustrations 12 et 13 de l'annexe 1 présentent les importances relatives des différentes catégories de pays dans les exonérations de droits de douane. Des pays comme le Bangladesh et l'Inde, qui figuraient en tête de classement jusqu'à la suppression des droits de douane pour les produits industriels, ont quasiment disparu de la liste des pays utilisateurs des préférences tarifaires en 2024.

Quinze pays se partagent 97 % des exonérations et 83 % des valeurs d'importations exonérées. L'analyse des exonérations fait apparaître des différences significatives dans l'importance relative des exonérations par rapport à la valeur des biens concernés (voir Illustration 5).

Pays	Types de produits	Valeur exonérations	Valeur importations exonérées	Ratio exonérations / valeurs exonérées
Tanzanie*	Huile de tournesol	13'778	17'779	77 %
Mozambique*	Huile de tournesol	13'439	18'620	72 %
Côte d'Ivoire**	Huiles de palme et de coco	12'592	22'433	56 %
Iles Salomon*	Huiles de palme et de coco	10'040	9'504	106 %
Thaïlande	Préparations alimentaires, poissons	7'846	101'425	8 %
Brésil	Fruits tropicaux, viande de volaille	5'560	91'799	6 %
Sénégal*	Huile d'arachide	4'528	6'393	71 %
Ouganda*	Huile de tournesol	2'798	3'291	85 %
Sierra Leone*	Huile de palme	1'022	1'176	87 %
Madagascar*	Huile de palme	949	1'015	94 %
Viet Nam	Produits de la boulangerie	919	16'248	6 %
Inde	Maïs doux, riz sauvage	644	7'927	8 %
Sri Lanka	Produits pour gomme à mâcher	519	4'994	10 %
Malaisie	Produits du tabac	443	1'752	25 %
Argentine	Miel naturel, jus de fruits	438	19'044	2 %

Illustration 5- Les 15 pays avec le plus d'allègements de droits de douane sur les produits agricoles importés avec, en référence, les valeurs des importations et les ratios d'exonérations sur les valeurs exonérées en milliers de francs (source OFDF – représentation CDF)

* PMA qui bénéficient d'exonérations totales de droits de douane sur l'entier des produits agricoles ** Pays endetté ayant bénéficié d'une démarche internationale de désendettement à laquelle la Suisse a participé (ce pays est traité ici comme un PMA et bénéficie des FDSC)

Segment de produits	Exonérations
Huiles végétales	58,2
Préparations alimentaires (lait de coco, conserves de thon, huile de soya, préparations de sauce pour la cuisine thaïlandaise)	6,1
Ananas ou jus de fruits (not. jus d'orange)	3,6
Viande de volaille congelée, surtout poitrine de poulet congelé	3,3
Produits à base de farine (boulangerie ou pâtes alimentaires)	1,5

Illustration 6 – Les cinq principaux groupes de produits agricoles exonérés en 2024 en millions de francs (source : OFDF- représentation CDF)

Cinq groupes de produits agricoles totalisent 72,6 millions de francs et se partagent le 94 % des exonérations allouées en 2024 (voir Illustration 6).

Quelques produits agricoles transformés comme des produits à fort ajout de sucre (chocolat, sucrerie, biscuit) bénéficient d'exonérations partielles au prorata du poids des produits bruts. Ces allègements ne concernaient que 2 millions de francs de valeurs d'importation et 240 000 francs d'exonérations en 2024. L'entier des exonérations liées à ces produits agricoles transformés portait sur des PRI.

Le CDF a constaté qu'une demi-douzaine de segments de produits agricoles bénéficiant d'exonérations substantielles pour les PMA et les PRI n'avaient que peu ou pas été utilisés en 2024.⁵

Q APPRÉCIATION

Les chiffres 2024 des exonérations confirment la plus-value réduite des préférences tarifaires pour les pays en développement. Parmi la centaine de pays éligibles, seule une dizaine utilise ce système. Un potentiel d'exonérations subsiste, mais il est marginal étant donné l'existence d'un niveau élevé de protection pour la plupart des produits agricoles suisses qualifiés de sensibles (produits laitiers, fruits et légumes, céréales, sucres et œufs). Il concerne principalement les pays à revenus intermédiaires. Cela souligne la faible pertinence des préférences tarifaires pour les PMA.

3.2 Les huiles végétales comme seule niche de produits pour les pays moins avancés

Les exonérations réalisées sur les importations de PMA portent quasi exclusivement sur des huiles : huile de tournesol pour 28 millions de francs, huile de palme et de fractions de palme avec 13,1 millions de francs, huile de coco avec 12,2 millions de francs et huile d'arachide avec 4,5 millions de francs. Pour l'huile de palme et de coco, les montants des exonérations sont proches des valeurs des biens importés, en raison des tarifs normaux très élevés pratiqués par la Suisse sur les huiles végétales alimentaires.

Types d'huile végétale	Volumes importés	Dont PMA (y c. Côte d'Ivoire)
Huile de tournesol	47 619	20 060
Huile de palme et de fractions de palme	12 513	9 804
Huile de coco	11 856	9 250
Huile d'arachides	3 261	3 261

Illustration 7- Volumes d'importations en Suisse des huiles végétales en provenance des pays en développement et parts relatives des pays les moins avancés en tonnes (source OFDF – représentation CDF)

Encadré 1 : Le marché suisse des huiles végétales alimentaires

En Suisse, les oléagineux sont cultivés sur 35 000 hectares dont 70 % pour le colza, 20 % pour le tournesol et le reste pour les cultures de moindre importance. La production suisse couvre une grande partie de la demande nationale pour l'huile de colza. Le taux d'auto-provisionnement n'est que de 10 % pour l'huile de tournesol. Les huiles végétales à usage alimentaire ont en commun leur état non raffiné et leur importante interchangeabilité. Avec 20 060 tonnes en 2024, les importations d'huile de tournesol en provenance des PMA sont légèrement inférieures à celles de l'UE (21 443 tonnes). 5 247 tonnes d'huile de tournesol sont importées d'Ukraine. La Suisse importe directement d'autres huiles végétales destinées à l'alimentation humaine des pays en développement : huiles de palme, de coco et d'arachide. Voir l'illustration 7 ci-dessus pour les volumes d'importations en Suisse par type d'huile végétale ainsi que la part relative en provenance des PMA.

⁵ Parmi ceux-ci, les cigares, les cigarettes de type beedies, des boissons alcoolisées, le safran, le café sous forme d'extraits, de concentrés ou à l'état torréfié non décaféiné, le sucre de canne ou de betterave, le beurre de cacahouète et les haricots en grains.

Les huiles végétales alimentaires sont soumises à des droits de douanes élevés en Suisse, entre 116 et 157 francs pour 100 kilos. Ceux-ci s'appliquent aux PRI et aux pays à faible revenu,⁶ alors que les PMA jouissent d'exonérations totales de droits de douane. Les importations d'huile de palme et de fractions de palme d'Indonésie sont taxées à hauteur de 79,35 et 91,45 francs aux 100 kilos. Ces préférences tarifaires sont allouées aux conditions de l'ALE entre l'AELE et l'Indonésie, entré en vigueur en novembre 2021. L'illustration 8 compare les niveaux de droits de douane : tarifs normaux pour les PRI, régime préférentiel pour l'huile de palme d'Indonésie et absence de droits de douane pour les PMA.

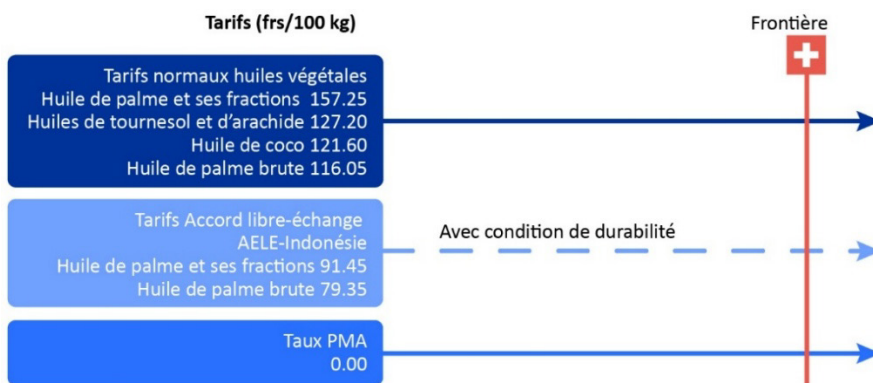


Illustration 8 – Comparaison entre taux normaux et préférences tarifaires pour les huiles végétales (source TARES – représentation CDF)

Trois entreprises ont des capacités de raffinage et de production en Suisse. Elles ont saisi l'opportunité de préférences tarifaires avantageuses pour les PMA et les pays y assimilés pour le régime FDSC (Côte d'Ivoire). Elles s'y approvisionnent en huiles végétales alimentaires (tournesol, palme, coco, arachides). Pour l'huile de palme et de coco, des sociétés suisses ont investi dans le développement de chaînes de production d'huiles brutes ou pré-raffinées directement dans les PMA (voir chapitre 4.4). Les sociétés suisses impliquées dans ce modèle d'affaires sont fortement dépendantes des préférences tarifaires. La réduction voire la disparition de celles-ci pourrait signifier le remplacement dans la chaîne d'approvisionnement des PMA par des pays plus compétitifs. Le retrait annoncé à moyen terme, des Iles Salomon, pourrait accentuer cette tendance.

Q APPRÉCIATION

Les préférences tarifaires en franchise de droits et sans contingent de la Suisse (FDSC) pour les PMA sont quasi exclusivement utilisées pour les positions tarifaires relatives aux huiles végétales alimentaires. La plus-value des préférences tarifaires pour ce segment de produits n'apparaît pas durable. Elle repose en grande partie sur l'avantage comparatif substantiel des PMA par rapport aux PRI en termes d'exonérations douanières. Cet avantage est de plus en plus fragile. Deux des principaux PMA exportateurs d'huiles végétales en Suisse vont perdre tout droit à des exonérations à moyen terme. Parallèlement, le premier producteur d'huile de palme, l'Indonésie, bénéficie depuis fin 2021 de réductions partielles de droit de douane sur leur exportation d'huile de palme en Suisse en cas de respect de critères de durabilité. Le deuxième producteur, la Malaisie, obtiendra bientôt le même traitement une fois l'ALE entré en vigueur. Même si ces préférences tarifaires n'ont pas encore été utilisées par ces PRITS, la probabilité augmente qu'une concurrence accrue avec les PMA s'exerce dans le secteur des huiles végétales. Bien qu'aucune importation d'huile de palme alimentaire n'ait eu lieu d'Indonésie, la situation pourrait évoluer. Si les importateurs suisses obtiennent des conditions de durabilité et de traçabilité similaires à celles obtenues des PMA dans ce secteur, ce qui n'est pas le cas actuellement, une substitution pourrait avoir lieu.

Le CDF est d'avis qu'une utilisation des préférences tarifaires par les PMA, réduite aux seules huiles végétales alimentaires, n'est ni conforme à l'objectif d'une plus-value durable pour l'économie de ces pays. Il recommande que les autorités fédérales concernées se déterminent sur la plus-value résiduelle des préférences pour les PMA. Cette réflexion pourrait avoir lieu lors de l'examen périodique du Conseil fédéral (voir recommandation 3- chapitre 4.1).

⁶ La Corée du Nord et la Syrie.

3.3 Effet d'aubaine pour les pays à revenus intermédiaires supérieurs

Les PRITS prédominent en termes de valeurs des produits agricoles importés dans le cadre du SGP. Cela reflète leurs capacités de production et d'exportation. Le Brésil est le premier exportateur de viande devant les Etats-Unis avec 24,5 milliards de dollars américains. La Thaïlande exporte pour 1,6 milliards de dollars américains de viande.⁷ Ces deux pays rivalisent avec l'UE en termes de taux de conversion entre kilos de fourrage et de viande fraîche.⁸ Le Brésil et la Thaïlande ont exporté en 2024 des céréales pour 9,4 (dont 8,2 de maïs) et 6,5 milliards de dollars américains (riz). Ces deux pays occupent le 6^{ème} et le 10^{ème} rang des pays exportateurs de céréales en dollars américains.

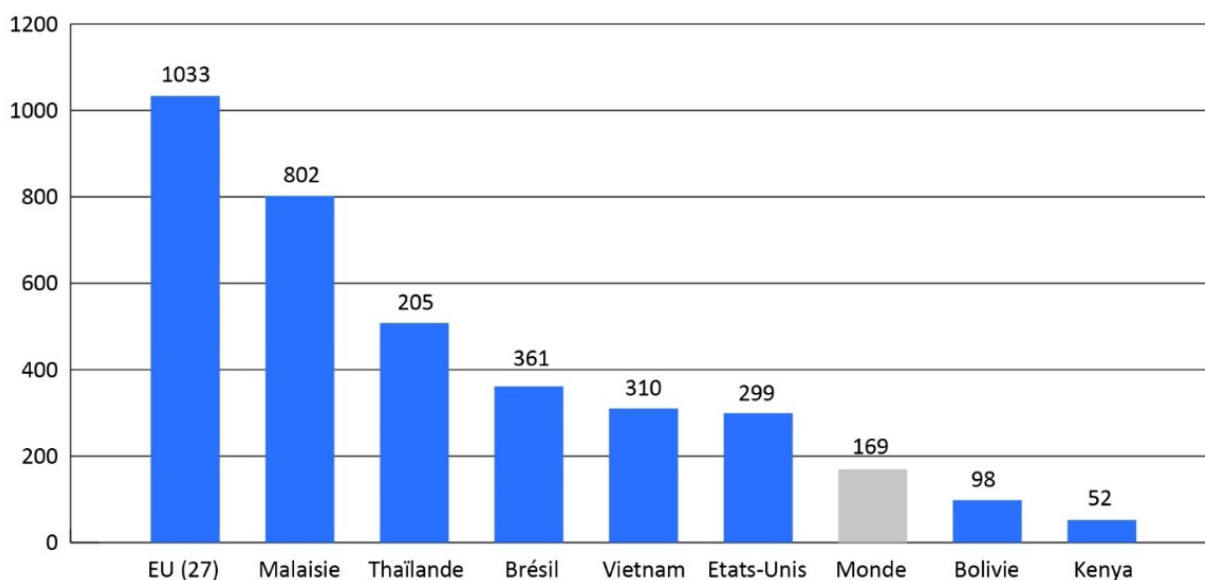


Illustration 9 – Comparaison des valeurs d'exportations par habitant des produits agricoles pour une sélection de pays/ groupes de pays (source : TradeMap ITC, représentation CDF)

Quatre PRI figurent en haut de classement des exportateurs de produits agricoles par habitant : la Malaisie, la Thaïlande, le Brésil (PRITS) et le Vietnam (PRITI). La Malaisie a exporté pour 13,6 milliards de dollars américains d'huile de palme, en seconde position derrière l'Indonésie. La Thaïlande et le Brésil se distinguent par une part élevée des produits agricoles (12,2% et 22,7% par rapport à la moyenne mondiale de 5,8%). Les PMA, à l'exemple de la Bolivie et du Kenya, ont un niveau inférieur à la moyenne mondiale d'exportation. L'illustration 9 présente les niveaux d'une sélection de PRI et de PMA en comparaison avec l'UE et les Etats-Unis.

Les principaux critères d'importation pour les produits agricoles en provenance des PRI sont la qualité et le prix d'achat des produits. Le segment des consommateurs visés (standard, gourmet), la provenance et l'authenticité (à l'exemple de la cuisine thaïlandaise) sont aussi déterminants. L'existence de préférences tarifaires suit dans la liste des critères. L'importateur compare les coûts d'un acheminement via l'UE avec ceux d'une importation directe en Suisse. Il choisira la voie directe si les volumes d'importation sont suffisants et que la préférence dépasse les frais administratifs liés aux déclarations d'origine. Ces déclarations peuvent se faire par la voie électronique via les exportateurs dans le système européen de déclaration REX (auquel la Suisse a adhéré en 2017).

Les exonérations utilisées par les PRI portaient en 2024 sur des positions tarifaires à tarifs normaux relativement élevés. Le SGP suisse inclut à la quasi-totalité les PRITS dans son cercle des pays bénéficiaires. La Suisse alloue des exonérations totales sur une large variété de produits (jus d'orange, préparation de sauce, thon, ananas, rhum, tabac) – voir annexe 2. Ces exonérations atteignent jusqu'à 35, 70 et 102 francs par 100 kg pour les préparations de sauce, le rhum et le tabac. Certains PRITS jouissent d'une position prédominante dans la production et l'exportation de certains segments de produits agricoles.

⁷ Voir sous www.trademap.org, la fonction de recherche pour les exportations et les produits par pays pour le chapitre 02 « viandes et abats comestibles. »

⁸ Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2022-2031, OCDE/FAO 2022, Tableau 6.2 : Production de viande de non-ruminants : niveau et évolution des taux de conversion alimentaire dans un ensemble de pays, pp. 229-230.

Le cas particulier des exonérations partielles de viande de poulet congelé du Brésil à l'importation

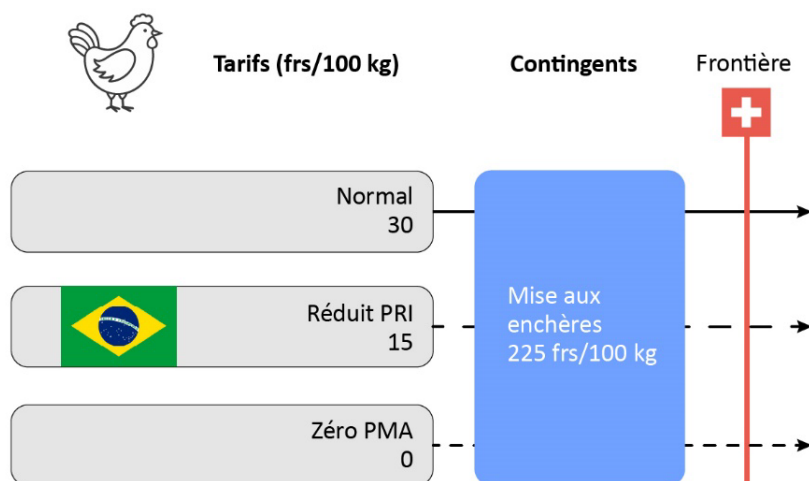


Illustration 10 – Préférences et contingents tarifaires pour l'importation de viande de poulet du Brésil (données OFDF/OFAG - Représentation CDF) – A reformater

La Suisse a importé 20 298 tonnes de poulet congelé du Brésil pour une valeur de 53,2 millions de francs. Ces produits ont fait l'objet de mises aux enchères⁹. Un consortium s'est acquitté de 45,7 millions de francs de taxes d'importation à l'OFAG en 2024. Le montant d'allègement de 15 francs par 100 kilos (50 % du tarif normal) était largement inférieur aux taxes (225 francs). Les importateurs ont bénéficié d'allègements du SGP à hauteur de 2,8 millions de francs. 1046 tonnes ont été importées du Brésil hors contingent à 1945 francs par 100 kilos. Elles ont été exonérées du fait de leur réexportation après transformation (« perfectionnement »). L'illustration 10 présente les droits de douane et les taxes d'importation qui s'appliquent à l'importation de viande de poulet congelé du Brésil en Suisse.

Q APPRÉCIATION

Les PRI de la tranche supérieure comme le Brésil et la Thaïlande ont atteint un développement agricole trop avancé pour justifier l'utilisation du SGP. Compétitifs à l'échelle mondiale en termes de volumes, de qualité et de prix d'achat, ces pays bénéficient d'un effet d'aubaine important. Il en résulte un avantage comparatif important vis-à-vis des PMA et des PRI de la tranche inférieure. La politique commerciale offensive de la Suisse tend à consolider voire étendre ces préférences tarifaires comme contre-prestations de la Suisse à la conclusion d'accords de libre-échange. L'avantage concédé aux pays présentant un potentiel commercial s'étend parfois à des produits agricoles sensibles. Il arrive que la Suisse s'engage à maintenir pour ses pays partenaires les préférences tarifaires concédées unilatéralement après l'entrée en vigueur des ALE, tant que les pays sont éligibles pour bénéficier du système.

Le CDF est d'avis qu'un retrait des PRI de la tranche supérieure du SGP au développement agricole particulièrement élevé (Thaïlande, Brésil) ferait sens. Compte tenu cependant de la signature récente d'ALE avec ces pays et de leur sortie du système, le CDF renonce à émettre une recommandation sur le retrait des PRITS de la liste des bénéficiaires.

⁹ L'importation de viande de poulet congelé du Brésil a été interrompue en mai 2025 en raison d'une épidémie de grippe aviaire et de l'absence de tout certificat de santé pour les régions de provenance concernées. Voir Der Schweizer Bauer: Schweiz: Importstopp für Poulet aus Brasilien.

4 PILOTAGE ET COHÉRENCE AVEC LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

4.1 Pilotage peu proactif des préférences tarifaires

Le Domaine de la coopération et du développement économiques du SECO met l'accent sur ses pays prioritaires. A la mi-2025, le SECO ne consacrait à la gestion des préférences tarifaires unilatérales en faveur des pays en développement que 0,15 d'équivalents temps pleins (ETP) sur un total de 8 ETP dédiés à la promotion commerciale. Le Domaine du Commerce mondial du SECO joue le rôle de coordinateur interne des préférences tarifaires bilatérales (ALE). Le secteur Libre circulation des marchandises assure l'interface avec les offices fédéraux concernés (OFDF et OFAG) – voir Illustration 11. Il dispose d'une connaissance approfondie des mécanismes douaniers et de la politique agricole. Un autre secteur couvre les questions de conformité avec les engagements internationaux non tarifaires. Il analyse les nouvelles réglementations environnementales telles que la directive UE sur la lutte contre la déforestation.

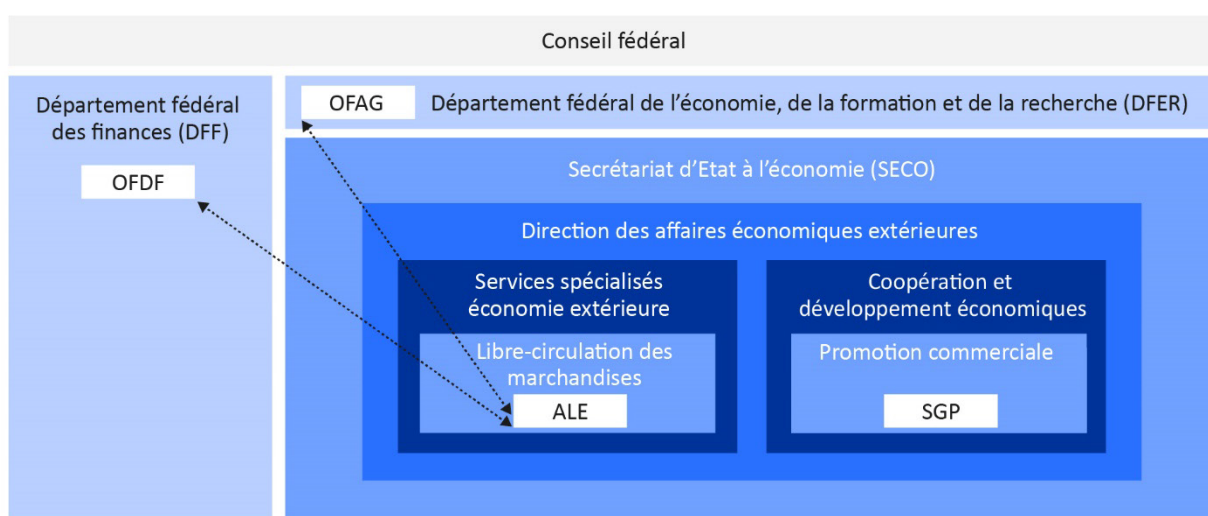


Illustration 11 : Organisation en charge des préférences tarifaires bilatérales (ALE) et unilatérales (SPG)- Représentation CDF

Le secteur Promotion commerciale du Domaine Coopération et du développement économiques du SECO diligente les révisions de l'ordonnance sur les préférences tarifaires. Il coordonne les consultations et prépare les textes pour soumission à l'approbation du Conseil fédéral. Le CDF constate que le Conseil fédéral n'a procédé à aucun examen périodique de fond sur la pertinence des préférences tarifaires contrairement à l'obligation de l'art. 3 de la loi sur les préférences tarifaires.¹⁰ Le CDF a cependant pris note que celui-ci a désormais précisé dans l'ordonnance la périodicité avec laquelle un examen aurait lieu à l'avenir. N'avoir pas procédé à un examen périodique pendant douze ans a entraîné la non-prise de mesure, par la même de toute information à l'Assemblée fédérale à ce sujet. L'art. 4 al.2 de loi prévoit une information annuelle au Parlement. Le SECO a interprété cette obligation de manière souple ne voyant pas la nécessité d'en référer au Conseil fédéral en l'absence de mesures. Il a soumis fin 2024 la révision de l'ordonnance à la consultation de la Commission extraparlamentaire de politique économique. Aucune filière d'importation des produits agricoles n'y était représentée. Tant dans la consultation qu'à la communication de l'ordonnance révisée, le Conseil fédéral n'a fourni aucun chiffre sur les exonérations et les pays de provenance effectifs.

¹⁰ Le Conseil fédéral examine périodiquement si, et, le cas échéant, dans quelle mesure des préférences tarifaires accordées pour des produits en provenance de pays bénéficiaires déterminés continuent à être justifiées compte tenu du niveau de développement et de la situation financière et commerciale de ces pays.

APPRÉCIATION

Le SECO se concentre sur ses pays prioritaires (pays à revenu intermédiaire) dans le cadre de sa coopération au développement. Il considère le SGP comme un outil secondaire et ne lui attribue que des ressources très limitées. Si sa gestion est économe, elle ne répond pas aux exigences légales qui stipulent un examen périodique du Conseil fédéral de la pertinence des préférences tarifaires utilisées par les pays en développement. Le SECO devrait, a minima, procéder chaque année à une analyse des statistiques douanières sur les exonérations. La transmission des résultats de l'analyse au Conseil fédéral permettrait à ce dernier de remplir son obligation d'un examen régulier, de prendre d'éventuelles mesures et de rapporter à l'Assemblée fédérale à ce sujet. Une publication des données commerciales relatives aux préférences tarifaires unilatérales aux pays en développement et aux PMA est nécessaire. Il s'agit de prendre en compte les importations bénéficiant de préférences tarifaires ainsi que les volumes d'exonérations relatifs pour les segments de produits et les pays les plus importants. Celle-ci donnerait notamment au citoyen, au parlement, ainsi qu'aux secteurs économiques concernés un éclairage complet en leur permettant d'identifier de possibles opportunités.

Le CDF souligne la nécessité de décloisonner la gestion du SGP de celle des ALE. Un rapprochement entre préférences tarifaires unilatérales et bilatérales serait source de synergies et d'une plus grande cohérence. Le CDF salue le principe d'une révision tous les trois ans de la liste des bénéficiaires du SGP introduit par la révision de l'ordonnance début 2025. Cette échéance devrait être l'occasion d'un examen approfondi par le SECO. Celui-ci soumettrait au Conseil fédéral les éléments permettant à ce dernier de se prononcer sur la plus-value du SGP ou de décider de la suppression du dispositif.

RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au SECO à publier les données commerciales relatives aux préférences tarifaires unilatérales aux pays en développement et aux pays les moins avancés. Il s'agit de prendre en compte les importations bénéficiant des préférences tarifaires ainsi que des volumes d'exonérations pour les segments de produits et les pays les plus importants.

PRISE DE POSITION DU SECO

La recommandation est acceptée.

Le SECO soutient une publication de données commerciales relatives aux préférences tarifaires. En étroite coordination avec l'OFDF, l'office responsable de la publication de la majorité des données, le SECO s'engage désormais à publier des données sur l'utilisation des préférences, telles que la valeur des importations sous les préférences et la valeur des importations totales pour les segments de produits et les pays les plus importants. Il estime néanmoins que la publication des volumes d'exonérations n'est pas pertinente pour les parties prenantes, car ces données ne sont pas significatives par rapport à des informations sur les importations effectuées par régime tarifaire.

RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au SECO de mettre en œuvre l'obligation légale d'examen périodique par le Conseil fédéral des préférences tarifaires du point de vue du niveau de développement et de la situation financière et commerciale des pays bénéficiaires.



PRISE DE POSITION DU SECO

La recommandation est acceptée.

Le SECO est d'accord qu'il est judicieux que le Conseil fédéral procède à une révision plus régulière de la liste des pays bénéficiaires des préférences tarifaires. La révision de l'ordonnance adoptée par le Conseil fédéral en janvier 2025 prévoit par conséquent une vérification de la liste tous les trois ans sur la base de leur niveau de développement. Cette périodicité devrait permettre de mieux prendre en compte les changements potentiels.

4.2 Manque de cohérence dans la gestion des délais de transition

Selon une décision du Conseil général de l'OMC adoptée en 2023¹¹, les Membres doivent assurer une transition sans heurt et durable des suppressions de préférences tarifaires décidées par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette règle s'applique aux pays qui sortent de la liste des PMA. La liste du CAD OCDE est, elle, mise à jour tous les trois ans. Les pays qui dépassent les seuils de revenus des catégories de pays du CAD OCDE doivent intégrer la liste du SGP (pour les PMA) ou en être supprimés. La Suisse, lors de sa révision en janvier 2025, a pris en compte ce principe par l'introduction d'une mise à jour tous les trois ans de la liste des pays bénéficiaires des préférences tarifaires.

Dans l'esprit de la décision de l'OMC de 2023, le SECO a proposé au Conseil fédéral de maintenir le Bhoutan dans la liste des PMA de l'ordonnance jusqu'à sa prochaine adaptation bien que ce pays ne figure plus comme tel dans la liste du CAD OCDE de janvier 2024. Le SECO a aussi conservé l'Uruguay dans sa liste des pays au bénéfice du SGP révisée début 2025. Ce pays ne figure cependant plus dans la liste des pays en développement du CAD OCDE depuis 2018. Le SECO a invoqué sa volonté d'éviter d'envoyer un signal politique négatif à un partenaire commercial avec qui il négociait un ALE. Le CDF relève cependant le volume très marginal des exonérations en faveur de l'Uruguay en 2024 (209 000 francs).

La Côte d'Ivoire n'est plus soumise à une initiative de désendettement depuis 2012. Son statut de pays pauvre très endetté a été maintenu dans la révision qui a eu lieu cette même année. Fin janvier 2025, le Conseil fédéral a décidé de mettre fin au statut spécial des pays pauvres très endettés, y compris pour la Côte d'Ivoire car celui-ci n'était plus pertinent. Ce reclassement a eu pour impact de faire perdre aux sociétés importatrices d'huiles de palme et de coco de la Côte d'Ivoire l'entier des exonérations avec un délai de mise en œuvre de trois mois. Le Conseil fédéral a reporté l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1^{er} mai 2025 au 1^{er} avril 2026 pour donner aux sociétés suisses concernées le temps pour mieux s'adapter aux implications de cette modification.



APPRÉCIATION

Une mise en œuvre cohérente et transparente d'un délai de transition à tout retrait des préférences tarifaires ou tout changement de catégorie de PMA à PRI est nécessaire. La différence de traitement, lors de la dernière révision de l'ordonnance, entre l'Uruguay, confirmé dans la liste, et les autres pays qui en ont été retirés, contredit le principe d'égalité de traitement des préférences tarifaires. Au vu des investissements dans le développement de filières durables d'huiles de palme et de coco, le changement de catégorie de la Côte d'Ivoire aurait dû être prolongé de deux ans supplémentaires. L'implication du secteur privé auprès de communautés de productions ivoiriennes s'inscrit dans la stratégie de coopération internationale de la Suisse 2025-2028. L'absence de communication des chiffres a privé l'économie et la société civile d'une possibilité de faire valoir leur position en consultation.

¹¹ Décision du Conseil général de l'OMC WT/L/1172

Le CDF recommande au SECO l'application d'un délai de transition de trois ans pour chaque transfert d'un pays moins avancé du régime des franchises de droits et sans contingent au système généralisé de préférences.

PRISE DE POSITION DU SECO

La recommandation est acceptée.

Le SECO accompagne activement la mise en œuvre de la décision du Conseil général de l'OMC concernant l'octroi d'une période transitoire pour les préférences tarifaires accordées aux pays sortis de la catégorie des PMA. Conformément à la recommandation du CDF et comme déjà communiqué dans le cadre du « Sounding Board Economie extérieure » en mai 2025, le SECO prévoit à l'avenir une période transitoire de trois ans pour les pays sortis de la catégorie des PMA selon la liste du CAD de l'OCDE. Pendant cette période, ces pays continueront à bénéficier des préférences en franchise de droits et sans contingent.

4.3 Absence de lien avec les projets bilatéraux de coopération au développement

Le SECO concentre sa coopération internationale depuis 2008 sur des pays à moyen revenus (PRI) définis comme « pays prioritaires ». Dans le cadre de sa coopération au développement multilatérale, Il peut intervenir de façon complémentaire dans les pays à bas revenus. A travers sa promotion commerciale, il soutient leur intégration dans le commerce mondial avec différentes mesures. Parmi celles-ci, on trouve la facilitation du commerce, la protection de la propriété intellectuelle, la promotion d'une production durable et le respect de standards techniques et de durabilité. Le SECO appuie l'Organisation International Trade Center (ITC) pour le référencement des certifications de durabilité. Une plateforme de promotion des importations (SIPPO) facilite l'accès à des marchés dans des pays prioritaires SECO. La promotion commerciale du SECO inclut des initiatives et des plateformes avec le secteur privé dans des filières de produits agricoles tropicaux (cacao, café). Ces plateformes visent à renforcer la durabilité économique, sociale et écologique des filières. Le SGP constitue un outil complémentaire de la coopération au développement. Le SECO se limite à en faire mention dans ses communications via ses représentants dans ses pays prioritaires et le réseau diplomatique suisse pour les pays où il n'est pas présent. Il informe occasionnellement les représentants des filières alimentaires potentiellement intéressées.

La DDC met en œuvre des projets de coopération au développement dans des PMA. Aucun objectif de projet de coopération du SECO ou de la DDC ne prévoit cependant un objectif d'utilisation du SGP suisse. Quelques projets de la DDC visent à soutenir le commerce local et national des PMA. Ils n'incluent cependant aucun objectif de soutien aux exportations.

La plupart des pays concernés par le SGP et les préférences en franchise de droits et sans contingent ne font partie ni des pays prioritaires du SECO pour les PRI, ni de la DDC pour les PMA, à l'exception de la Tanzanie et du Mozambique. La DDC n'est pas impliquée dans la gestion du SGP. Elle n'obtient ni ne cherche à obtenir des informations sur les exonérations effectives consenties aux pays en développement.

APPRÉCIATION

L'exportation des PMA à destination des pays industrialisés n'est pas une priorité de la stratégie bilatérale de coopération au développement du SECO et de la DDC. Le champ d'action des préférences tarifaires, avec une centaine de pays bénéficiaires, dépasse largement le cadre de la coopération internationale suisse. Il est déconnecté des autres instruments de coopération au développement helvétique.

4.4 La durabilité des filières par un soutien au secteur privé plutôt que par les préférences tarifaires

L'instrument de préférences tarifaires unilatérales n'est conditionné qu'à la règle d'origine de l'importation du pays bénéficiaire. L'exigence de durabilité a intégré les accords de libre-échange de nouvelle génération conclus ces dernières années (Indonésie et Malaisie). Dans les pays bénéficiaires du SGP, le SECO opère en soutien du secteur privé. Il prend et appuie des initiatives pour améliorer les conditions de production (environnement, droits sociaux). Le SECO offre un soutien financier aux plateformes de durabilité dans les filières particulièrement importantes (café, cacao). Celui-ci accompagne les plateformes principalement dans ses pays prioritaires, mais également dans d'autres pays (Côte d'Ivoire, Madagascar). Contrairement au suivi sur la mise en œuvre des ALE, les organisations non gouvernementales (ONG) ne sont pas impliquées dans la gestion du SGP.

La plateforme de l'huile de palme, lancée à l'initiative d'entreprises du secteur en 2004 pour promouvoir la production et l'utilisation d'huile de palme durable, illustre aussi l'approche du SECO. Consciente de l'importance d'une telle assurance pour le consommateur, les entreprises membres de la plateforme visent à instaurer des normes de traçabilité et de durabilité ambitieuses. Avec la certification RSPO (Roundtable for Sustainable Palm Oil), cette démarche du secteur privé va plus loin. Celle-ci se base sur un modèle d'affaires qui prévoit des investissements dans des communautés de production dans les PMA. Elle s'effectue au niveau de l'huilerie de la palmeraie et non au niveau de l'entreprise.

Encadré 2 : Le cas des huiles de palme à usage industriel :

La question de la durabilité de la production d'huile de palme a fait l'objet de nombreuses interpellations parlementaires lors des négociations de l'accord de libre-échange entre l'AELE et l'Indonésie (voir Annexe 3). Les préférences tarifaires octroyées de manière bilatérale à ce PRITS concernent l'huile de palme à usage alimentaire mais également à usage industrielle. Pour les pays avec qui un ALE n'a pas encore été ratifié, l'huile de palme à usage industriel bénéficie d'exonérations de droits de douane en vertu de l'ordonnance du Département fédéral des finances (DFF) du 4 avril 2007 (RS 631.012). Celle-ci exonère de telles importations de ces produits agricoles si leur emploi est lié à d'autres produits industriels. 2703 tonnes d'huile de palme et de palmiste pré-raffinée en provenance de Malaisie ont bénéficié d'un allègement de 5,4 millions de francs en 2024.

Selon un rapport de l'Office fédéral de l'environnement du 14 décembre 2023 sur les importations et l'utilisation d'huile de palme en Suisse,¹² les importations d'huiles de palme alimentaire ne dépassent pas le tiers du volume des importations d'huile de palme. Le volume d'importation d'huiles végétales à des fins industrielles, avant tout pour l'industrie cosmétique, serait nettement plus élevé.

Partenaire du SECO, la fondation à but non lucratif earthworm appuie les entreprises dans leur démarche de transparence, de traçabilité, la gestion des plaintes et des litiges, ainsi que du suivi et de la vérification de la filière de l'huile de palme. Comme pour 21 autres filières de matières premières, la fondation earthworm fournit des outils de vérification par satellite, de surveillance par la population locale ainsi que des mécanismes de financement. Le SECO collabore avec d'autres ONG pour rendre les filières alimentaires plus transparentes selon des approches et des outils similaires.

Le CDF a constaté auprès des entreprises suisses interviewées que le règlement de l'UE relatif à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts¹³ joue un rôle significatif. Celui-ci s'applique aux opérateurs et négociants des filières qui mettent leurs produits sur le marché de l'UE, quand bien même elles étaient basées en Suisse. Les entreprises des filières de la viande, du cacao, du café, de l'huile de palme et du soja actifs sur le marché européen appliquent ainsi ce règlement. Celui-ci impose des règles contraignantes pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts aux opérateurs et négociants

¹² Grundlagenbericht zu Importen und Verwendung von Palmöl in der Schweiz im Jahr 2022, Palmöl Netzwerk Schweiz, Basel, 14. Dezember 2023.

¹³ Règlement (UE) 2023/1115 sur les produits sans déforestation.

de ces filières qui mettent leurs produits sur le marché de l'UE. Le règlement leur impose un devoir de vigilance. Les opérateurs sont tenus de retracer les marchandises qu'ils vendent jusqu'à la parcelle de terre où elle a été produite par le biais d'une géolocalisation.

Q APPRÉCIATION

Le SGP suisse est un instrument de coopération au développement sans condition de durabilité. L'introduction d'exigences de durabilité pour les ALE n'a pas eu d'impact sur le dispositif du SGP. Le SECO soutient et développe les initiatives du secteur privé dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Il se limite à soutenir des plateformes dans les filières d'approvisionnement les plus stratégiques pour la Suisse. Il ne s'interroge pas sur la pérennité des actions entreprises pour les filières locales en cas de retrait des préférences tarifaires. Le CDF souligne la durabilité réduite des importations d'huiles végétales. Sans les exonérations, les standards de traçabilité et de durabilité élevés poursuivis par les filières de l'huile de palme pour les PMA ne pourraient plus être atteints. Le CDF a remarqué que des investissements importants ont été consentis par des entreprises suisses dans ces pays grâce à l'avantage que représentaient les importantes exonérations de droits de douane.

La Suisse ne dispose pas, contrairement à l'UE, de dispositifs pour identifier et/ou prévenir des importations qui seraient contraires aux objectifs de développement durable (ex. déforestation ou monoculture intensive). Le CDF est d'avis que, sans introduire la durabilité comme condition du SGP, des pistes existent pour compléter le dispositif du SECO de manière économe. Préalablement aux examens périodiques du Conseil fédéral (voir chapitre 4.1), le SECO pourrait procéder à une analyse de plausibilité sur les principaux segments de produits agricoles. Une piste serait de s'appuyer sur des ONG suisses et leurs réseaux extérieurs pour mieux identifier d'éventuels signaux négatifs. Ces signaux, respectivement les risques associés, pourraient faire l'objet d'une publication occasionnelle dans le rapport du Conseil fédéral de politique économique extérieure (voir Chapitre 4.1). Cette communication permettrait de sensibiliser le secteur privé tout en assurant une cohérence minimale avec les objectifs de développement durable.

ANNEXE 1 – VOLUME DE PRÉFÉRENCES TARIFAIRES

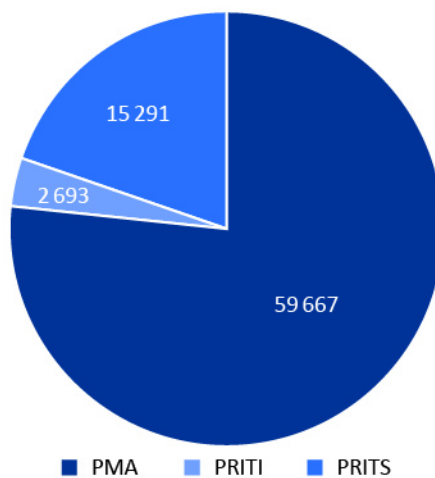


Illustration 12 – Répartition des valeurs des exonérations en 2024 par catégorie de pays OCDE en milliers de francs (source : OFDF, représentation CDF)

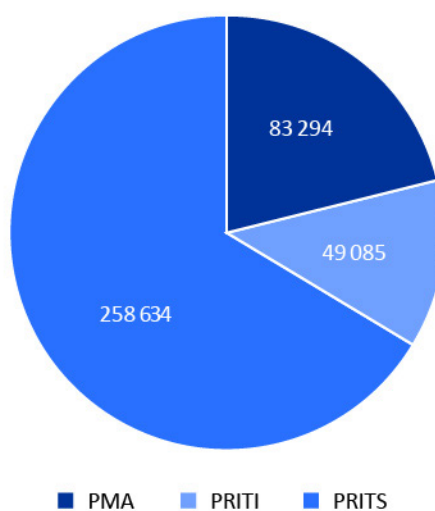


Illustration 13 – Répartition des valeurs des importations exonérées en 2024 par catégorie de pays OCDE en milliers de francs (source : OFDF, représentation CDF)

ANNEXE 2 – CHIFFRES DÉTAILLÉS DES ÉXONÉRATIONS

Position	Description	Exonérations	%	Pays 1	Pays 2	Pays 3
2106	Préparations alimentaires non dénommées	4'377	24,90 %	Thaïlande 77 %	Sri Lanka 9 %	Brésil 6 %
2106.9074	... contenant d'autres matières grasses, d'une teneur en poids de matières grasses excédant 10 % mais n'excédant pas 25 % (lait de coco, sucre de palme, mix pudding, ...)			Taux normal : 107,40 frs/100 kg PRI : 63,40 frs/100 kg		
0207	Viandes et abats comestibles, frais, réfrigérés ou congelés	2'899	16,49 %	Brésil 97 %	Thaïlande 2 %	Argentine 1 %
0207.1481 /1491	Viandes de volailles de l'espèce Gallus domesticus, morceaux et abats, poitrines <u>et</u> autres que poitrines : congelés : importés dans les limites du contingent tarifaire (c. n° 6)			Taux normal : 30 frs/100 kg PRI : 15 frs/100 kg		
2009	Jus de fruits ou de légumes, non fermentés, sans addition d'alcool	2'565	14,59 %	Brésil 90 %	Argentine 5 %	Thaïlande 2 %
2009.1210 / 1930	Jus d'orange, non congelés, d'une valeur Brix n'excédant pas <u>et</u> excédant 20 Brix, non additionnés de sucre ou d'autres édulcorants			Taux normal : 14 frs/100 kg PRI : 0 frs/100 kg		
2103	Préparations pour sauces et sauces préparées ; condiments et assaisonnements, composés ;	1'543	8,78 %	Thaïlande 98 %	Vietnam 1 %	Inde 0,5 %
2103.9000	Autres préparations pour sauces et sauces préparées que soja, ketchup et moutarde			Taux normal : 35 frs/100 kg PRI : 0 frs/100 kg		
1604	Préparations et conserves de poissons ; caviar et ses succédanés préparés à partir d'œufs de poisson :	1'333	7,58 %	Thaïlande 89 %	Vietnam 6 %	Ghana 2 %
1604.1490	Thons, listaos et bonites (Sarda spp.), autres qu'en récipients excédant 3 kg			Taux normal : 13 frs/100 kg PRI : 0 frs/100 kg		
2008	Fruits et autres parties comestibles de plantes	636	3,62 %	Thaïlande 80 %	Sri Lanka 6 %	Kenya 5 %
2008.2000	Ananas			Taux normal : 18 frs/100 kg PRI : 0 frs/100 kg		
1905.9085	Autres produits	556		Taux normal : 101,50 frs/100 kg PRI : 41,40 frs/100 kg		
1902	Pâtes alimentaires, même cuites ou farcies (de viande ou d'autres substances)	469	2,67%	Vietnam 54%	Thaïlande 43%	Indien 3%
1902.2000	Pâtes alimentaires farcies (même cuites ou autrement préparées)			Taux normal : 71,95 frs/100 kg PRI : 27,95 frs/100 kg		
2208	Alcool non dénaturé d'un titre alcoométrique volumique de moins de 80 % vol ; spiritueux	383	2,18 %	Cuba 81 %	Brésil 13 %	Rép. Dominicaine 5 %
2208.4020	Rhum en récipients d'une contenance n'excédant pas 2 l			Taux normal : 70 frs/100 kg PRI : 0 frs/100 kg		
2403	Autres tabacs et succédanés de tabac, fabriqués	374	2,13 %	Malaisie 100 %	-	-
2403.9100	Tabacs « homogénéisés » ou « reconstitués »			Taux normal : 102 frs/100 kg PRI : 0 frs/100 kg		
Totaux	Dix positions les plus importantes	15 317	87,14%			
Totaux	Exonérations PRI	17 578	100%			

Illustration 14- Les 10 segments de produits agricoles importés par la Suisse de pays à revenu intermédiaire avec les volumes et leur part relatif par rapport au total des exonérations du SPG suisse alloués aux pays en développement ED ainsi que la mention des trois premiers pays de provenance (source OFDF – représentation CDF)

ANNEXE 3 – BASES LÉGALES ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

TEXTES LÉGISLATIFS

Loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD) - RS 631.0

Ordonnance du DFF du 4 avril 2007 sur les marchandises bénéficiant d'allègements douaniers selon leur emploi (Ordonnance sur les allègements douaniers, OADou - RS 631.012

Ordonnance du DFF du 4 avril 2007 sur le trafic de perfectionnement - RS 631.016

Loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD) - RS 632.10

Loi fédérale du 15 décembre 2017 sur l'importation de produits agricoles transformés - RS 632.111.72

Ordonnance du 23 novembre 2011 concernant les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés - RS 632.111.722

Ordonnance du DFF du 27 janvier 2005 concernant les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés - RS 632.111.722.1

Ordonnance du 18 juin 2008 sur les droits de douane applicables aux marchandises dans le trafic avec les États membres de l'UE et de l'AELE (Ordonnance sur le libre-échange 1) - RS 632.421.0

Loi du 9 octobre 1981 sur préférences tarifaires (LPT) - RS 632.91

Ordonnance du 16 mars 2007 sur les préférences tarifaires (OPT) - RS 632.911, révisée le 29 janvier 2025 par le Conseil fédéral, entrée en vigueur reportée du 1er mai 2025 au 31 mars 2026 par décision du 16 avril 2025

Ordonnance du 27 juin 1995 sur le libre-échange 2 (hors UE & AELE) - RS 632.319

Ordonnance du 18 juin 2008 sur le libre-échange 1 - RS 632.421.0

Ordonnance sur l'importation de produits agricoles du 26 octobre 2011 (OIAgr) - RS 916.01

Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'importation et l'exportation de légumes, de fruits et de plantes horticoles (OIELFP) - RS 916.121.10

Ordonnance de l'OFAG du 16 septembre 2016 sur la fixation des périodes et des délais ainsi que sur l'autorisation de parties de contingent tarifaire de légumes frais et de fruits frais - RS 916.121.100

Ordonnance du 23 mai 2012 sur la délivrance des preuves d'origine (ODPO) - RS 946.32

Ordonnance du 30 mars 2011 relative aux règles d'origine (OROPD) - RS 946.39

INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

16.3332 Motion J.-P. Grin : Négociations avec la Malaisie, sans l'huile de palme !

18.0303 Initiative déposée par un canton : Exclusion de l'huile de palme et de ses dérivés des discussions de libre-échange entre la Suisse et la Malaisie et l'Indonésie

18.3717 Motion CPE-CE : Aucune concession en ce qui concerne l'huile de palme

24.4497 Interpellation J. Nicolet : Accord de libre-échange entre l'AELE et le Mercosur. Quelles mesures sont prises pour protéger notre agriculture ?

25.7139 Question K. Baumann : Importation de viande bon marché. Paysans suisses sous pression

ANNEXE 4 – ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange
APD	Aide publique au développement (du CAD)
CAD	Comité de l'aide au développement (de l'OCDE)
CDF	Contrôle fédéral des finances
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFP	Département fédéral des finances
ETP	Equivalent temps plein
FDSC	Franchise de droits et sans contingent
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ITC	International Trade Center
NPF	Nation la plus favorisée
NU	Nations unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OMC	Organisation mondiale du commerce
PMA	Pays les moins avancés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SGP	Système généralisé de préférences
UE	Union européenne
WE	Domaine de la coopération et du développement économique du SECO