



21.432

Initiative parlementaire **Établir les bases d'un mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières**

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 31 août 2026

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de loi fédérale relative à l'ajustement carbone aux frontières lors de l'importation de ciment, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Le 31 août 2026

Pour la commission :

Le président, Nicolò Paganini

Condensé

Les coûts du CO₂ sont appelés à augmenter dans la production du ciment au cours des années à venir. Cela accroît le risque que des processus de production et leurs émissions soient délocalisés dans des pays ayant moins d'ambitions climatiques. Avec le présent projet de loi, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) entend réduire ce risque grâce à l'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour le ciment.

Contexte

Pour faire progresser la décarbonation dans l'industrie, la Suisse renforce les règles de son système d'échange de quotas d'émissions (SEQE), notamment en réduisant progressivement les droits d'émission attribués à titre gratuit. Cette évolution a lieu de concert avec l'Union européenne (UE) afin de maintenir le couplage mis en place en 2020 entre les deux systèmes d'échange.

La réduction des droits d'émission attribués à titre gratuit augmente l'incitation à adopter des technologies générant peu d'émissions. Mais elle a l'inconvénient d'accroître aussi le risque de « fuites de carbone » : des processus de production émettant d'importantes quantités de gaz à effet de serre pourraient être délocalisés dans des pays tiers où les mesures de protection du climat sont moins strictes. Ce risque est particulièrement élevé dans le secteur du ciment, où les coûts du CO₂ représentent une part importante des coûts totaux. Une délocalisation de la production, qui peut aussi revêtir la forme d'une perte de parts de marché par rapport à la concurrence étrangère, entraînerait un affaiblissement de l'industrie suisse et déplacerait les émissions dans d'autres pays. Si les productions délocalisées génèrent davantage d'émissions, le volume des émissions de gaz à effet de serre augmentera au niveau mondial, ce qui irait à l'encontre des efforts déployés par la Suisse dans le cadre de sa politique climatique. La CEATE-N estime par conséquent qu'il est nécessaire, afin de réduire le risque de fuites de carbone, de mettre en place une mesure dans le secteur du ciment pour accompagner la réduction des droits d'émission attribués à titre gratuit.

Contenu du projet

La commission propose d'introduire un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières applicable aux importations de ciment afin de compenser la différence entre les coûts du CO₂ en Suisse et les coûts du CO₂ dans les pays tiers où ils sont inférieurs, voire inexistants. L'UE a déjà mis en place un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour atténuer les effets des adaptations qu'elle a apportées à son SEQE. Contrairement à la proposition de la commission, l'UE n'a pas limité son mécanisme au ciment, mais elle y a inclus d'autres groupes de produits (fer et acier, aluminium, engrais, hydrogène, électricité).

Les produits du ciment originaires de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) seraient exemptés du mécanisme suisse d'ajustement carbone aux frontières pour le ciment, car les pays qui en font partie ont des règles équivalentes. D'autres exemptions sont possibles, en particulier pour les importations de petites

quantités. Les modalités d'exécution sont simples. Les importateurs doivent déclarer trimestriellement les émissions de gaz à effet de serre générées par la fabrication du ciment et de ses précurseurs qu'ils ont fait entrer en Suisse. Sur cette base, une taxe d'ajustement est perçue. Elle correspond globalement au prix des droits d'émission dans le SEQE, déduction faite des taxes sur le CO₂ déjà acquittées à l'étranger. Tant que le SEQE suisse allouera aux cimenteries des droits d'émission gratuits, la taxe d'ajustement carbone aux frontières sera réduite en proportion ; elle augmentera au fur et à mesure de la diminution des droits d'émission attribués à titre gratuit. Les recettes attendues, qui sont modestes, sont destinées avant tout à couvrir les coûts de l'exécution. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières n'a pas d'objectif fiscal. Il est conçu pour avoir un effet préventif.

Le présent projet contribue à prévenir la délocalisation de la production de ciment et de ses émissions dans des pays tiers. Il fait en sorte que les coûts du CO₂ en Suisse ne créent pas de désavantage concurrentiel pour l'industrie cimentière indigène par rapport aux fabricants produisant dans des pays où la politique climatique est moins stricte. L'ajustement carbone aux frontières instaure ainsi des conditions de concurrence équitables en ce qui concerne les coûts du CO₂.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
1.1 Évolution du système d'échange de quotas d'émission	5
1.2 Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE	7
1.3 Nécessité d'agir et objectifs	8
1.4 Autres solutions envisagées et considérations de la commission	12
2 Genèse du projet	13
3 Consultation	14
4 Présentation du projet	15
4.1 Champ d'application	16
4.2 Un système autonome	16
4.3 Exécution	17
4.4 Recettes de l'ajustement carbone aux frontières	18
5 Commentaire des dispositions	19
6 Conséquences	27
6.1 Conséquences pour la Confédération	27
6.2 Conséquences pour les cantons, les villes et les communes	27
6.3 Conséquences pour les entreprises et pour l'économie dans son ensemble	27
6.4 Conséquences sociales	29
6.5 Conséquences environnementales	29
6.6 Conséquences pour les relations économiques extérieures de la Suisse	30
7 Aspects juridiques	30
7.1 Constitutionnalité	30
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	31
7.3 Forme de l'acte à adopter	31
7.4 Frein aux dépenses	31
7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	31
7.6 Conformité à la loi sur les subventions	31
7.7 Délégation de compétences législatives	32
7.8 Protection des données	33

Message

1 Contexte

L'augmentation des prix du CO₂ dans le cadre de la politique climatique pousse les coûts de production à la hausse dans les secteurs d'activité générant de fortes émissions. Cela accroît le risque de délocalisation de processus de production vers des pays où la tarification du CO₂ est inférieure, voire inexistante. La délocalisation d'une production s'accompagne de la délocalisation de ses émissions de gaz à effet de serre. C'est ce qu'on appelle une « fuite de carbone » (ou « carbon leakage » en anglais).

Pour limiter le risque de fuites de carbone, la politique climatique de la Suisse a maintenu, dans le système d'échange de quotas d'émissions (SEQUE), les prix du CO₂ à un bas niveau pour les secteurs d'activité exposés au risque de délocalisation. Le SEQUE suisse a été mis en place en 2013. Il compte actuellement 93 sites de production appartenant à plus de 50 entreprises ainsi que les exploitants d'aéronefs, qui doivent s'acquitter d'une taxe pour chaque tonne de CO₂ émise¹. Les entreprises obtiennent ces droits d'émission soit par attribution gratuite, soit lors de mises aux enchères. De plus, les droits d'émission peuvent être échangés. Le volume total des droits d'émission à disposition diminue d'année en année, ce qui crée une incitation financière à réduire les émissions. Pour éviter que le SEQUE ne provoque des fuites de carbone, une partie des droits d'émission est allouée gratuitement aux entreprises. Plus le secteur est exposé au risque de délocalisation, plus l'entreprise reçoit de droits d'émission gratuits.

Jusqu'ici, l'attribution de droits d'émission gratuits a bien rempli sa fonction, permettant d'éviter des fuites de carbone de grande ampleur. Mais l'idée de base du SEQUE est qu'à terme la totalité des droits d'émission soit mise aux enchères afin d'accroître l'incitation à mettre en œuvre des mesures de réduction des émissions. Pour atteindre les objectifs de sa politique climatique, la Suisse a besoin d'un SEQUE efficace : elle veut réduire ses émissions de gaz à effet de serre de moitié par rapport à 1990 d'ici 2030 et elle aspire à atteindre zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050².

1.1 Évolution du système d'échange de quotas d'émission

Depuis 2020, le SEQUE suisse est couplé à celui de l'Union européenne (UE) en vertu d'un accord bilatéral³ reposant sur le principe de l'équivalence : les prescriptions visant les exploitants d'installations doivent être conçues dans les deux systèmes de

¹ Concernant le SEQUE, lire INFRAS (2025) : *Evaluation des Schweizer Emissionshandels-system (EHS). Teil A : Evaluationsbericht*.

² Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂ ; RS **641.71**) ; loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI ; RS **814.310**) ; arrêté fédéral du 16 juin 2017 portant approbation de l'Accord de Paris sur le climat (RO **2017 5733**)

³ RS **0.814.011.268**

façon à être équivalentes sur le plan écologique. Si des règles fondamentales sont adaptées dans l'un des deux systèmes, l'autre doit suivre afin de garantir l'équivalence et donc de maintenir le couplage.

L'UE a décidé de faire évoluer son SEQE dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Depuis 2024, les quotas d'émission proposés par le SEQE de l'UE diminuent plus vite qu'avant et l'attribution de droits d'émission à titre gratuit aux installations industrielles est progressivement réduite pour certains secteurs dès 2026⁴. En réaction à ces modifications, l'Assemblée fédérale a décidé, en 2023, de faire évoluer le système suisse dans le même sens. La loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂), dans sa version révisée entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, habilite le Conseil fédéral à définir dans le SEQE suisse des conditions équivalentes à celles prévues par l'UE⁵. Le Conseil fédéral a ainsi mis en œuvre la réduction accélérée des droits d'émission disponibles dans une modification de l'ordonnance sur le CO₂ datée du 2 avril 2025⁶. Quant à la réduction progressive des droits d'émission gratuits, elle a été mise en œuvre à la faveur d'une autre révision de l'ordonnance sur le CO₂ entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026⁷.

En Suisse, la réduction progressive des droits d'émission alloués gratuitement touche la production de ciment, d'acier et d'aluminium. Par ailleurs, comme dans l'UE, l'attribution gratuite de droits d'émission sera également réduite progressivement pour les engrais et l'hydrogène ; il convient toutefois de noter que la Suisse ne compte actuellement que peu de sites de production – qui plus est de petite taille – soumis au SEQE dans ces domaines⁸.

L'ordonnance sur le CO₂ révisée fixe à l'annexe 9, ch. 3.1a, l'ampleur des baisses annuelles jusqu'en 2030⁹. Le principe de l'équivalence applicable en vertu de l'accord de couplage sera ainsi respecté de 2026 à 2030.

La législation en vigueur au sein de l'UE prévoit de supprimer, de manière progressive, l'allocation de quotas à titre gratuit pour certains secteurs d'ici à fin 2033, afin que, dans ces secteurs, les émissions de CO₂ soient intégralement tarifées à partir de 2034. Le 17 juillet 2026, la Commission européenne a toutefois proposé de prolonger le délai pour la réduction totale des quotas à titre gratuit jusqu'à fin 2037¹⁰. Elle prévoit également, à partir de 2031, de lier les quotas à titre gratuit à un *Invest in EU decarbonisation plan* : 80 % des quotas à titre gratuit seraient alors alloués sur présentation d'une telle feuille de route, les 20 % restants ne le seraient qu'après la réa-

⁴ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, JO L 275 du 25.10.2003, p. 32 ; dernière modification par le règlement (UE) 2024/795, JO L du 29.02.2024

⁵ RO 2024 376 ; RS 641.71

⁶ RO 2025 248

⁷ RO 2025 788

⁸ Ecoplan (2023) : *Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen in der Schweiz : Aktualisierung*. Rapport final sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), p. 14

⁹ RS 641.711

¹⁰ Commission européenne : Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC as regards the simplification and strengthening of the EU Emissions Trading System (EU ETS), 17 juillet 2026 (COM(2026) 616)

lisation des investissements correspondants et lorsque la preuve de la réduction des émissions est établie. La proposition est en cours d'examen dans le cadre de la procédure législative. En Suisse, les règles applicables après 2030 ne seront fixées que dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂ pour la période 2031 à 2040.

1.2 Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE

Pour accompagner la suppression progressive des droits d'émission attribués à titre gratuit dans les secteurs du ciment, du fer et de l'acier, de l'aluminium, des engrais et de l'hydrogène, l'UE a mis en place un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Le MACF assujettit l'importation de ces catégories de produits ainsi que l'importation d'électricité à un prix du CO₂ afin que le niveau de prix des produits importés soit équivalent à celui des productions européennes. Le but est de garantir aux producteurs européens une situation de concurrence loyale et de limiter le risque de délocalisation des émissions de CO₂.

L'UE a mis progressivement en place son MACF. Pendant une période de transition allant d'octobre 2023 à décembre 2025, les émissions générées par la fabrication des produits importés dans les six secteurs visés étaient uniquement soumises à une obligation de saisie et de déclaration. La phase définitive du MACF est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2026. Les importateurs qui importent plus de 50 tonnes par an de ciment, de fer et d'acier, d'aluminium ou d'engrais dans l'UE, de même que les importateurs d'électricité ou d'hydrogène, doivent désormais s'acquitter d'une taxe d'ajustement (pour la première fois d'ici au 30.9.2027 pour l'année 2026). Le montant de cette taxe augmente progressivement, parallèlement à la réduction de l'attribution de droits d'émission à titre gratuit dans le cadre du SEQUE de l'UE. Si la proposition de la Commission européenne du 17 juillet 2026 visant à réviser le SEQUE de l'UE est mise en œuvre, cette réduction sera mise en place plus lentement. Dans ce cas, l'augmentation progressive de la taxe prévue dans le cadre du MACF sera ralentie elle aussi.

Le 8 octobre 2025, l'UE a adopté une modification du règlement idoine¹¹ afin d'améliorer l'efficacité du MACF et de réduire la charge qui pèse sur les petites entreprises. Le 17 décembre 2025, la Commission européenne a publié la version définitive de l'acte d'exécution portant sur les modalités de mise en œuvre du MACF à partir du 1^{er} janvier 2026. Parallèlement, elle a proposé d'étendre le mécanisme à des produits en aval au sein de la catégorie concernée (par ex. des machines à forte teneur en acier) et de prendre des mesures supplémentaires pour éviter tout contournement du MACF. Il est prévu que ces adaptations entrent en vigueur à partir de 2028. La Commission européenne a également annoncé qu'elle examinerait en 2027 la possibilité d'étendre le MACF à d'autres secteurs couverts par le SEQUE.

Du fait du couplage entre les deux SEQUE, le prix du CO₂ en Suisse dans les secteurs couverts est équivalent aux prix pratiqués dans l'UE. C'est pourquoi l'UE a décidé

¹¹ Règlement (UE) 2025/2083 du Parlement européen et du Conseil du 8.10.2025 modifiant le règlement (UE) 2023/956 en ce qui concerne la simplification et le renforcement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, JO L du 17.10.2025

que les marchandises d'origine suisse ne rentreraient pas dans le champ d'application du MACF¹². Le maintien de cette exemption dépendra en particulier du maintien de l'équivalence entre le SEQUE de l'UE et celui de la Suisse.

1.3 Nécessité d'agir et objectifs

Face à cette évolution de la politique climatique, la Suisse doit se demander comment elle entend gérer à l'avenir le risque de délocalisation des processus de production générant de fortes émissions de CO₂. La manière dont ce risque évoluera avec le développement du SEQUE est déterminante à cet égard. La réduction progressive des droits d'émission attribués à titre gratuit concerne la production de ciment, de fer et d'acier ainsi que d'aluminium. Selon l'ordonnance sur le CO₂ révisée mise en vigueur par le Conseil fédéral au 1^{er} janvier 2026, les droits d'émission alloués gratuitement dans ces secteurs baisseront de 2,5 points de pourcentage en 2026, puis de 5 points en 2027, de 10 points en 2028, de 22,5 points en 2029 et de 48,5 points en 2030¹³. Si la Suisse continue, conformément au principe d'équivalence, de suivre la trajectoire de l'UE après 2030, les droits d'émission gratuits seront totalement supprimés à fin 2033 ou quatre ans plus tard, à fin 2037, si les propositions faites par la Commission européenne le 17 juillet 2026 sont mises en œuvre.

Pour les exploitants de sites industriels dans les secteurs concernés, cela signifie que leurs achats de droits d'émission auront tendance à augmenter. Le SEQUE aura donc d'autant plus d'impact : la hausse des prix du CO₂ incite à réduire les émissions. Cela devrait aider l'industrie à atteindre ces objectifs sectoriels en réduisant ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 35 % d'ici 2030 et d'au moins 50 % d'ici 2040 par rapport au niveau de 1990¹⁴.

Conséquences du développement du SEQUE

La réduction progressive des droits d'émission gratuits peut aussi avoir des conséquences négatives : le risque de fuites de carbone augmente avec le coût des émissions pour les sites de production. Les études montrent que plus les prix du CO₂ augmentent par rapport aux États tiers, plus il est probable que les secteurs générant de fortes

¹² Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, JO L 130 du 16.5.2023, p. 97

¹³ Ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂ ; RS 641.711). Conformément à la proposition de la Commission européenne du 17 juillet 2026, la trajectoire de réduction devrait être légèrement atténuée : ainsi, par ex., la réduction ne sera pas de 48,5 % en 2030, mais de 41 %. Cf. Commission européenne : Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC as regards the simplification and strengthening of the EU Emissions Trading System (EU ETS), 17 juillet 2026 (COM(2026) 616).

¹⁴ Art. 3, let. c, ordonnance sur le CO₂

émissions soient délocalisés¹⁵. Pour pouvoir estimer ce risque, il faut considérer les secteurs exposés en fonction de leurs spécificités. En Suisse, la réduction progressive des droits d'émission gratuits touche directement douze sites de production soumis au SEQUE : 6 cimenteries, 4 usines d'aluminium et 2 aciéries¹⁶. Depuis le 1^{er} janvier 2026, ces sites voient leurs coûts de production augmenter, que ce soit pour acheter des droits d'émission ou pour investir dans la décarbonation de leurs processus de production.

La hausse du coût des émissions a des répercussions différentes selon les secteurs. Les deux aciéries suisses ont une production qui émet peu de CO₂. Les droits d'émission représentent donc une part plus faible de leurs coûts totaux que ce n'est le cas pour la production de ciment, où les émissions de CO₂ restent nettement plus élevées. En Suisse, le secteur du ciment est la principale source d'émissions industrielles, avec 2,2 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an environ, soit quelque 6 % des émissions totales du pays¹⁷. Les cimenteries suisses sont des usines intégrées couvrant la totalité du processus de production : de l'extraction et de la préparation des matières premières au broyage du ciment en passant par le chauffage à très haute température du produit intermédiaire (clinker). En 2024, les cimenteries suisses ont produit environ 3,6 millions de tonnes de ciment¹⁸, à raison de 450 à 600 kg de CO₂ environ par tonne produite. Quelque deux tiers de ces émissions sont dues au processus de production (émissions d'origine géogénique) et un tiers aux combustibles utilisés.

Accroissement du risque de fuites de carbone dans la production de ciment

La production du clinker, produit intermédiaire du ciment, revient actuellement à quelque 75 francs la tonne en Suisse¹⁹. En raison de la réduction progressive des droits d'émission gratuits attribués dans le cadre du SEQUE, les cimenteries devront acheter un volume croissant de droits d'émission. Or, par rapport aux autres secteurs soumis au SEQUE, le secteur du ciment a des émissions de CO₂ relativement élevées et des prix de vente relativement bas. La hausse des prix du CO₂ aura donc un impact supérieur à la moyenne sur les coûts de l'industrie cimentière. Selon des calculs d'Ecoplan (2025), après la fin de l'attribution à titre gratuit des droits d'émission, les coûts de production d'une tonne de clinker pourraient être au moins deux fois plus élevés

¹⁵ Stefano S. Verde (2020) : *The Impact of the EU Emissions Trading System on Competitiveness and Carbon Leakage. The Econometric Evidence*, in : Journal of Economic Surveys, 34, p. 230-343 ; Michael Jakob (2021) : *Why carbon leakage matters and what can be done against it*, in : One Earth 4/5, p. 609-614 ; Christoph Böhringer et al. (2022) : *Potential impacts and challenges of border carbon adjustments*, in : Nature Climate Change, 12, p. 22-29 ; OECD (2024) : *Carbon prices, emissions and international trade in sectors at risk of carbon leakage*, in : OECD Economics Department Working Papers, 25 juillet 2024

¹⁶ Ecoplan (2023) : *Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmechanismen in der Schweiz : Aktualisierung*. Rapport final sur mandat du SECO, p. 14

¹⁷ Emissions de gaz à effet de serre générées par l'industrie. En ligne à l'adresse : www.bafu.admin.ch > Thèmes > Climat > Données > Inventaire des gaz à effet de serre > Industrie

¹⁸ Cemsuisse (2025) : *Rapport annuel « cemsuisse 2025 »*, p. 9

¹⁹ Polynomics (2024) : *Nicht-Einführung des CBAM – Folgen für Zementindustrie und Umwelt*. Expertise sur mandat de Cemsuisse, p. 5

qu'aujourd'hui. Ces estimations sont basées sur un prix de 120 à 180 francs par unité de droit d'émission et des méthodes de production inchangées²⁰.

La hausse attendue des coûts peut défavoriser les producteurs suisses par rapport à leurs concurrents établis dans des pays tiers où la politique climatique impose des règles moins strictes. Jusqu'ici, la distance a offert une certaine protection en raison des coûts de transport. À l'heure actuelle, les importations de ciment proviennent presque exclusivement d'Italie et d'Allemagne et elles couvrent environ 15 % de la demande suisse²¹. Il n'y a donc pas eu de délocalisation d'émissions imputable au SEQUE jusqu'ici. Mais si les coûts du carbone augmentent en Suisse, l'importation de ciment et plus spécialement de clinker, plus facile à transporter, pourrait être économique à grande distance tant que des pays producteurs importants, comme la Turquie, continuent de ne pas taxer ou de taxer très peu les émissions de gaz à effet de serre. Pour la CEATE-N, il est à craindre qu'à l'avenir la Suisse importe de plus en plus de ciment et de clinker fabriqués hors de l'UE et que ces importations supplantent la production indigène ou certaines étapes de cette production. Cette évolution s'accompagnerait d'une délocalisation d'émissions à l'étranger.

Dans ce contexte, la commission estime que la production suisse de ciment est exposée à un risque de fuites de carbone dans les années à venir. Ce risque augmentera en raison de la réduction progressive de la mesure destinée à lutter contre ces fuites, à savoir l'attribution à titre gratuit de droits d'émission. Il s'agit donc non pas de résoudre un problème déjà manifeste, mais de prendre une mesure préventive pour réduire le risque de fuites de carbone. Selon la commission, il ne faut pas attendre que des délocalisations se produisent, car elles ne seraient que très difficilement réversibles si elles avaient effectivement lieu.

Enfin, la CEATE-N rappelle la dimension mondiale de la problématique : des fuites de carbone pourraient entraîner une hausse des émissions à l'échelle mondiale, car les productions dans des pays ayant des normes environnementales moins strictes sont plus intensives en CO₂ et, de surcroît, génèreraient des transports supplémentaires. Cela minerait les efforts déployés par la Suisse pour réduire les émissions. La commission estime par conséquent qu'il y a lieu de prendre des mesures dans le secteur du ciment et qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme d'ajustement aux frontières afin de prévenir le danger d'une délocalisation des émissions de CO₂.

Objectifs de l'élaboration d'une solution dans le secteur du ciment

L'instrument visant à endiguer le risque de fuites de carbone dans le secteur du ciment doit être conçu de sorte que les bénéfices écologiques et macroéconomiques obtenus en Suisse soient nettement supérieurs aux coûts encourus. Il faut en outre que les charges administratives et d'exécution soient aussi légères que possible. Dans tous les cas, le dispositif ne doit pas compromettre le couplage entre le SEQUE de la Suisse et celui de l'UE. Enfin, la réglementation doit être compatible avec les règles de l'Orga-

²⁰ Ecoplan (2025) : *CO₂-Grenzausgleichssystem Zementsektor*. Évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU) sur mandat de l'OFEV, p. 63

²¹ Ecoplan (2025) : *CO₂-Grenzausgleichssystem Zementsektor*. Évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU) sur mandat de l'OFEV, p. 35

nisation mondiale du commerce (OMC) et cohérente avec la politique extérieure et la politique économique extérieure de la Suisse.

Compte tenu de ces objectifs, la CEATE-N a décidé de limiter le risque de délocalisation dans le secteur du ciment en recourant à un mécanisme sectoriel. Elle entend donc introduire un mécanisme d'ajustement qui s'applique exclusivement à ce secteur. Le but du MACF-ciment est de prévenir les fuites de carbone et de mettre la production suisse à armes égales avec la concurrence étrangère sur le plan de la tarification du CO₂. La nouvelle réglementation assujettirait à une tarification du CO₂ l'ensemble du ciment mis en circulation en Suisse, ce qui neutraliserait les avantages concurrentiels dont bénéficient les importations en provenance de pays tiers où les taxes sur le CO₂ sont faibles, voire nulles. Elle mettrait ainsi en place des conditions-cadres pour la production de ciment correspondant au MACF instauré dans l'UE et offrant à l'industrie cimentière indigène une sécurité pour sa planification et ses investissements. Selon la CEATE-N, ces conditions-cadres stables sont de surcroît nécessaires pour que des investissements soient réalisés dans des technologies de captage et de stockage du CO₂ (CSC), qui sont essentielles pour atteindre l'objectif de neutralité carbone²². Selon des déclarations de la branche, l'industrie cimentière ne fera des investissements importants en Suisse que si elle a l'assurance d'y bénéficier de bonnes conditions-cadres.

Contexte politico-commercial

La commission a conscience que des partenaires commerciaux importants de la Suisse, comme les États-Unis, la Chine et l'Inde, considèrent les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières comme des entraves au commerce et qu'ils ont une attitude critique à leur égard. Le MACF de l'UE, qui est le premier dispositif du genre, est au centre de l'attention. Il vaut à l'UE d'être visée par une procédure de règlement des différends de l'OMC : son mécanisme d'ajustement aux frontières contreviendrait aux principes de non-discrimination de l'OMC, instaurerait des obstacles techniques et administratifs complexes au commerce et créerait une insécurité juridique.

Tant que la procédure en cours à l'OMC n'est pas terminée, on ne peut pas porter une appréciation définitive sur la licéité du MACF de l'UE²³. Fondamentalement, la compatibilité de ce mécanisme avec les règles de l'OMC dépend de la conception concrète du mécanisme d'ajustement aux frontières.

²² Rapport du Conseil fédéral du 18 mai 2022, « Captage et stockage du CO₂ (CSC) et technologies d'émission négative (NET). Leur contribution possible, par étapes, à l'objectif climatique à long terme ». En ligne à l'adresse : www.bafu.admin.ch > Thèmes > Climat > Extraction et stockage du CO₂ ; Motion 24.4256 CEATE-E. Réglementation nationale sur le captage, le transport et le stockage de CO₂

²³ Voir à ce sujet : Thomas Cottier, Ilaria Espa, Kateryna Holzer (2022) : *Rechtsgutachten zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus in der Schweiz*, avis juridique sur mandat de l'OFEV ; Andreas Zumbach (2023) : *Das CO₂-Grenzausgleichssystem der EU*, in : Jusletter, 4 septembre 2023 ; Laurie Durel (2024) : *Border carbon adjustment compliance and the WTO: the interactional evolution of law*, in : Journal of International Economic Law, 27/1, p. 18-40

1.4 **Autres solutions envisagées et considérations de la commission**

La CEATE-N a envisagé plusieurs approches pour réduire le risque de fuites de carbone. Une option aurait consisté à suivre la démarche de l'UE et à instaurer un MACF pour six secteurs (ciment, fer et acier, aluminium, engrais, électricité, hydrogène). Mais la commission a choisi de ne pas suivre cette voie en raison de son impact macroéconomique : un mécanisme d'ajustement sur le modèle de celui de l'UE toucherait toutes les entreprises qui importent du fer, de l'acier, de l'aluminium ou des engrais, leur imposant à la fois les coûts directs de l'ajustement carbone aux frontières et un travail administratif. Les charges seraient particulièrement lourdes pour les entreprises exportatrices qui transforment des produits intermédiaires importés, compromettant leur compétitivité.

La commission a estimé qu'imposer de tels inconvénients à un grand nombre d'acteurs dans plusieurs secteurs de l'économie suisse serait disproportionné par rapport au peu de bénéfices attendus. En effet, la tarification du CO₂ ne risque pas, selon elle, d'entraîner des délocalisations de la production d'acier et d'aluminium. Dans le secteur des engrais, aucun site de production en Suisse n'est soumis au SEQUE et donc exposé à un risque de délocalisation. Il en va de même de la production suisse d'électricité en raison du volume négligeable des importations de courant d'origine fossile. Quant au négoce de l'hydrogène, dernier secteur visé par le MACF de l'UE, il est pratiquement inexistant. Il est donc inutile, pour éviter les fuites de carbone, d'instaurer un MACF dans les secteurs du fer et de l'acier, de l'aluminium, des engrais, de l'électricité et de l'hydrogène. Du point de vue de la commission, des mesures s'imposent uniquement dans le secteur du ciment. C'est pourquoi la CEATE-N a élaboré un projet législatif qui n'est pas aligné sur le MACF de l'UE.

La commission s'est également demandé si d'autres dispositifs qu'un mécanisme d'ajustement aux frontières seraient à même de compenser les désavantages compétitifs auxquels le secteur suisse du ciment est exposé. L'encouragement des technologies et des processus innovants est inscrit à l'art. 6 de la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI). Les sites industriels à fortes émissions peuvent eux aussi bénéficier des aides financières prévues dans la LCI, pour lesquelles une enveloppe totale de 1,2 milliard de francs est mise à disposition jusqu'en 2030. En complément, la loi sur le CO₂ permet d'utiliser une partie des recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission dans le cadre du SEQUE pour soutenir des mesures de décarbonation dans les installations qui y sont soumises (art. 37b). Selon le montant de ces recettes, il y aura environ 45 millions de francs par an à disposition jusqu'en 2030. Pour la CEATE-N, ces possibilités d'encouragement d'une durée limitée ne résolvent pas le problème de fond du secteur du ciment, à savoir l'absence de sécurité de planification pour les gros investissements qui devront être faits dans la décarbonation. La commission est convaincue qu'un MACF-ciment est de nature à créer des conditions-cadres stables.

Enfin, la commission s'est demandé à plusieurs reprises s'il fallait attendre de voir comment les choses évoluent dans l'UE. C'est la position que le Conseil fédéral avait adoptée en juin 2023 dans son rapport en exécution du postulat 20.3933, qui le chargeait d'examiner l'opportunité d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

pour la Suisse. Le Conseil fédéral a estimé que la Suisse devait, pour l'heure, s'abstenir d'instaurer un mécanisme d'ajustement aux frontières et attendre de voir comment se passait le déploiement du mécanisme de l'UE et quelles réactions il allait susciter sur le plan du droit commercial²⁴. La CEATE-N ne partage pas cette vision : à son avis, il est nécessaire de mettre en place un MACF pour le secteur du ciment, car c'est une branche industrielle dans laquelle le risque de fuites de carbone paraît élevé à l'avenir. Les adaptations du SEQUE entraînent, depuis le début de 2026, une hausse progressive des coûts de production des cimenteries suisses. C'est pourquoi la commission estime nécessaire d'engager dès maintenant les travaux législatifs requis en vue de garantir rapidement des conditions-cadres claires et donc la sécurité des investissements.

2 Genèse du projet

Le présent avant-projet trouve son origine dans l'initiative parlementaire Ryser 21.432 (« Établir les bases d'un mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières »), déposée le 18 mars 2021. Sa teneur est la suivante :

La loi sur le CO₂ doit être complétée par un art. 34^{bis} qui crée les bases d'un mécanisme permettant d'équilibrer au-delà des frontières les émissions de CO₂ émanant des produits qui en génèrent beaucoup. Il tiendra compte des développements au sein de l'UE. Le législateur établira la liste des produits concernés.

Dans son développement, l'auteure de l'initiative explique que les entreprises suisses qui fabriquent des produits générant beaucoup d'émissions sont défavorisées face à la concurrence en raison de la différence de niveau des taxes sur le CO₂ avec l'étranger. Elle précise que les produits importés de pays où les taxes sur le CO₂ sont basses, voire nulles, peuvent être vendus meilleur marché en Suisse. Selon elle, une taxe d'ajustement aux frontières sur les produits générant une grande quantité de CO₂ éviterait les distorsions de concurrence tout en créant une incitation à adopter des modes de production respectueux du climat.

La motion 21.3602 poursuit un but analogue : elle charge le Conseil fédéral d'engager les démarches nécessaires afin que la Suisse participe au MACF de l'UE²⁵. Le Conseil national a adopté cette motion en septembre 2021, contre l'avis du Conseil fédéral, qui proposait son rejet. La motion est en cours de traitement à la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E).

La CEATE-N a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire Ryser le 25 avril 2022. La commission a jugé qu'il y avait lieu de légiférer et que la voie de l'initiative parlementaire était appropriée. C'est pourquoi elle a décidé de donner suite à l'initiative, par 13 voix contre 11. La CEATE-E a approuvé cette décision le 21 mars 2023 par 8 voix contre 4.

²⁴ Conseil fédéral (2023) : Conséquences pour la Suisse des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières. Rapport en réponse au postulat 20.3933

²⁵ 21.3602 Mo. CER-N. Participation de la Suisse au système d'ajustement aux frontières de l'UE

À la suite de cette approbation, la CEATE-N a réexaminé le contexte en tenant compte en particulier du rapport publié le 16 juin 2023 en réponse au postulat 20.3933²⁶. Après avoir pris connaissance du rapport et de la position du Conseil fédéral, elle a décidé de procéder à des auditions de grande ampleur. Elle a entendu des associations économiques et industrielles ainsi qu'une organisation environnementale pour connaître l'éventail des positions au sujet de l'introduction d'un tel mécanisme. Elle s'est en outre fait présenter les résultats des études de fond réalisées sur les conséquences des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières pour la Suisse.

Lors de ses délibérations, la CEATE-N est arrivée à la conclusion qu'il est nécessaire de mettre en place une réglementation visant spécifiquement le secteur du ciment. Le 19 février 2024, elle a demandé l'élaboration d'un document de travail esquissant les grandes lignes d'une réglementation légale selon ses critères. Le 28 janvier 2025, la commission a décidé, par 15 voix contre 9 et une abstention, d'élaborer un avant-projet d'acte législatif. Pour laisser le temps de réaliser ces travaux, le Conseil national, sur proposition de la commission, a prolongé de deux ans le délai pour élaborer le projet d'acte législatif par une décision en date du 21 mars 2025.

Le 20 octobre 2025, la commission a examiné l'avant-projet, l'a adopté par 15 voix contre 7 et l'a envoyé en consultation avec le rapport explicatif. Le 11 août 2026, elle a pris acte des résultats de la consultation. Le 31 août 2026, elle a adopté, au vote sur l'ensemble, le projet par 14 voix contre 10 à l'intention du Conseil national. Parallèlement, elle l'a soumis au Conseil fédéral pour avis.

Une minorité propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Elle rejette l'introduction d'un ajustement carbone aux frontières et souhaite ainsi empêcher la création d'une nouvelle entrave au commerce. Selon elle, un ajustement carbone aux frontières enverrait un signal négatif et pourrait nuire aux relations économiques extérieures de la Suisse. Même si cette mesure protectionniste est limitée à un seul secteur, il faut s'attendre à ce qu'elle ait des répercussions sur l'ensemble des relations commerciales : elle pourrait froisser les partenaires commerciaux actuels et compliquer la conclusion de nouveaux accords de libre-échange. Au vu de l'évolution de la politique douanière internationale, actuellement défavorable, l'adoption d'une loi relative à l'ajustement carbone aux frontières réduirait la marge de manœuvre de la Suisse lors des négociations. En outre, la minorité souligne qu'il n'est pas certain que l'ajustement carbone aux frontières pour les produits à base de ciment soit conforme aux règles de l'OMC, ce qui augmente encore les risques que le projet représente sur le plan commercial. Enfin, la minorité a critiqué la bureaucratie supplémentaire qu'entraînerait l'introduction d'un ajustement carbone aux frontières, dont l'utilité modeste ne justifie pas une telle charge administrative.

3 Consultation

La consultation sur l'avant-projet a été ouverte le 6 novembre 2025 et s'est achevée le 20 février 2026. Au total, 60 avis ont été reçus, dont 25 émanant de cantons, 6 de

²⁶ Conseil fédéral (2023) : Conséquences pour la Suisse des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières. Rapport en réponse au postulat 20.3933

partis politiques et 4 d'associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national. La grande majorité des participants à la consultation a réservé un accueil favorable au projet : 34 d'entre eux, dont 21 cantons ainsi que Le Centre, le Parti vert/libéral Suisse et le Parti socialiste suisse, approuvent expressément le projet. Neuf associations économiques y sont également favorables.

Les cantons de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, de Vaud et du Valais soutiennent l'introduction d'un mécanisme d'ajustement aux frontières, mais formulent diverses demandes concernant le projet : envisager à l'avenir une extension du champ d'application, affecter les recettes au financement climatique international ou à la promotion de la décarbonation de l'industrie, et fixer un seuil qui ne compromette pas l'efficacité du mécanisme.

Plusieurs autres participants n'approuvent le projet qu'avec des réserves : le PLR. Les Libéraux-Radicaux, Economiesuisse et diverses associations économiques se montrent, sur le principe, critiques à l'égard d'un mécanisme d'ajustement aux frontières, mais reconnaissent toutefois la situation particulière de l'industrie du ciment. À leurs yeux, le champ d'application doit donc se limiter strictement au ciment. En outre, ils demandent que le mécanisme d'ajustement aux frontières soit explicitement couplé aux objectifs de la Suisse en matière de politique climatique visés à l'art. 3 de la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique, et ne s'applique qu'aussi longtemps que ces objectifs seront eux-mêmes en vigueur. L'Union suisse des arts et métiers partage cet avis. Il est par ailleurs souhaité que le mécanisme d'ajustement aux frontières fasse l'objet d'une nouvelle évaluation dès qu'il y aura davantage de clarté quant à la conformité de tels instruments aux règles de l'OMC.

Les VERT-E-S ainsi que les associations environnementales qui ont participé à la consultation se prononcent en faveur d'une mise en œuvre du mécanisme d'ajustement aux frontières qui soit harmonisée avec le MACF de l'UE, et préconisent d'affecter les recettes ainsi générées au financement climatique international. L'Union syndicale suisse, swisscleantech et Stahl Gerlafingen demandent que le mécanisme d'ajustement aux frontières s'applique également à l'acier d'armature.

L'Union démocratique du centre, la Société suisse des entrepreneurs et la Chambre de l'industrie et du commerce de la Suisse centrale (Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz) rejettent le projet dans son ensemble. Elles estiment que le mécanisme d'ajustement aux frontières n'apporte aucun bénéfice en matière de politique climatique, tout en augmentant les coûts et la charge administrative dans le secteur de la construction.

4 Présentation du projet

Le MACF-ciment est inscrit dans une nouvelle loi spéciale, la loi fédérale relative à l'ajustement carbone aux frontières lors de l'importation de ciment (LACFC). Son dispositif central est un ajustement obligatoire pour les importateurs : les émissions de CO₂ du ciment importé sont assujetties à une taxe d'ajustement pour compenser la différence entre le prix du CO₂ en Suisse et son prix dans le pays d'origine. Le but est

qu'un prix unique du CO₂ s'applique à tout le ciment en Suisse, qu'il ait été fabriqué localement ou importé.

L'ajustement aux frontières est calculé sur la base des émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes générées pour la fabrication des marchandises importées et de leurs précurseurs. Les importateurs sont tenus en principe de déclarer les émissions effectives, qui sont multipliées par le prix d'une unité de droit d'émission du SEQE. Si un prix a déjà été versé pour le CO₂ dans le pays d'origine, il vient en déduction. Le calcul prend également en compte les droits d'émission gratuits attribués aux producteurs indigènes afin que les importations ne soient pas défavorisées par rapport à la production suisse. Ce sont les mêmes principes de calcul que ceux prévus par le MACF de l'UE pour le ciment.

4.1 Champ d'application

La loi s'applique exclusivement à l'importation de ciment. Elle vise six lignes tarifaires de la nomenclature douanière, qui correspondent à la liste des produits retenus par l'UE dans son MACF pour le secteur du ciment. La loi suisse a ainsi le même champ d'application dans ce secteur que le règlement de l'UE. La différence essentielle entre les deux est que le mécanisme suisse porte uniquement sur le ciment tandis que celui de l'UE couvre six secteurs au total (ciment, fer et acier, aluminium, engrais, électricité, hydrogène).

Le MACF-ciment suisse ne s'applique pas aux marchandises provenant de l'UE ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), car le couplage du SEQE suisse avec le SEQE de l'UE garantit l'équivalence des prix du CO₂. Outre les 27 États membres de l'UE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein font partie du SEQE de l'UE. La nouvelle loi accorde au Conseil fédéral la compétence d'exempter d'autres États de l'application de la loi à certaines conditions. Le Conseil fédéral pourra en outre accorder des exemptions aux importateurs qui font venir de l'étranger du ciment en petites quantités seulement. Ainsi, la taxe d'ajustement ne sera due que lorsque les importations dépassent un certain seuil. Dans l'UE, ce seuil est fixé à 50 tonnes par an depuis le début de 2026²⁷.

4.2 Un système autonome

Le MACF suisse prévoit les mêmes règles que le MACF de l'UE pour le secteur du ciment. Il couvre les mêmes marchandises et sa méthode de calcul de la taxe d'ajustement aux frontières s'inspire de l'approche de l'UE. Les cimenteries suisses bénéficient ainsi de la même protection que les cimenteries de l'UE contre les désavantages concurrentiels dus à la tarification du CO₂.

²⁷ Règlement (UE) 2025/2083 du Parlement européen et du Conseil du 8.10.2025 modifiant le règlement (UE) 2023/956 en ce qui concerne la simplification et le renforcement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, JO L du 17.10.2025, p. 24

Bien qu'il repose sur des principes concordants avec le mécanisme de l'UE, le MACF-ciment suisse est mis en œuvre comme un système autonome. Il n'est pas rattaché au système de l'UE et son infrastructure d'exécution est différente. En effet, grâce aux spécificités du secteur du ciment, le MACF-ciment peut être bien plus simple que le mécanisme de l'UE : la chaîne de création de valeur a une taille relativement modeste, la loi porte sur six lignes tarifaires seulement et le nombre d'importations est faible. À l'inverse, le MACF de l'UE englobe en plus du ciment cinq autres secteurs, dans lesquels l'application de l'ajustement aux frontières est plus complexe.

La mise en place d'un système autonome donne à la Suisse une latitude dans la conception et la mise en œuvre de son mécanisme d'ajustement. C'est également une solution plus rapide à mettre en œuvre, car, avant de pouvoir accéder au MACF de l'UE, il faudrait engager des négociations avec l'Union et procéder à des analyses détaillées pour déterminer si les deux systèmes sont compatibles.

4.3 Exécution

Dans le mécanisme suisse pour le secteur du ciment, l'ajustement carbone aux frontières revêt la forme d'une taxe d'ajustement obligatoire pour les importateurs. L'obligation de s'acquitter de cette taxe naît avec la déclaration des importations. L'exécution repose sur une autodéclaration trimestrielle des importateurs. À partir d'un volume de produits importés à fixer par le Conseil fédéral, les importateurs sont tenus de déclarer les émissions de gaz à effet de serre des marchandises qu'ils ont fait entrer en Suisse puis de régler la taxe d'ajustement due pour ces émissions.

Dans l'UE, en revanche, l'ajustement aux frontières est mis en œuvre de manière indirecte : les importateurs doivent couvrir leurs émissions par des certificats MACF, ce qui est bien plus compliqué. En Suisse, le MACF-ciment ne prévoit pas de certificats afin que l'exécution soit aussi simple que possible. La tarification directe des émissions importées limite la charge administrative pour les entreprises concernées comme pour l'administration. Les diverses étapes d'examen et de travail prévues dans le système de l'UE ne sont pas non plus nécessaires pour le secteur suisse du ciment du fait que les chaînes de création de valeur et le volume des transactions sont relativement modestes et que l'ajustement aux frontières est appliqué directement.

L'approche retenue ici, qui permet une économie de moyens, a été conçue spécifiquement pour le secteur du ciment. Elle vise à limiter au mieux la charge que représente l'exécution pour tous les acteurs. Elle ne pourrait pas être transposée sans autre à d'autres secteurs. Ce serait possible uniquement si les secteurs concernés offraient des conditions de visibilité analogues pour la mise en œuvre, ce qui n'est par exemple pas le cas des secteurs de l'aluminium ou du fer et de l'acier. De plus, une extension du champ d'application requerrait une modification de la loi. Ce n'est pas ce que vise la CEATE-N.

4.4

Recettes de l'ajustement carbone aux frontières

Les recettes de l'ajustement carbone aux frontières servent avant tout à couvrir les coûts de l'exécution. Le solde après déduction de ces coûts est affecté au budget général de la Confédération. Globalement, les montants en jeu sont modestes : si les importations restent à leur niveau de 2023, les recettes potentielles devraient se situer entre 10 000 et 50 000 francs par an environ après la fin de l'attribution à titre gratuit des droits d'émission, en fonction de l'évolution des prix dans le SEQE²⁸.

La commission a envisagé d'autres affectations pour le solde des recettes : financement international de la lutte contre le changement climatique, mesures d'adaptation au changement climatique (affectation liée), encouragement des technologies et des processus innovants dans les entreprises (affectation liée), redistribution aux branches directement concernées ou à la population. Toutes ces variantes sont possibles du point de vue juridique. L'attribution des fonds disponibles au financement climatique international comme leur affectation liée à l'encouragement de l'innovation renforceraient le but de la réglementation, à savoir éviter les fuites de carbone.

Mais la commission n'a pas retenu ces deux dernières possibilités, car les recettes attendues sont très basses. Elle a estimé par ailleurs qu'il n'y avait pas lieu d'atténuer les effets du dispositif et donc de redistribuer les recettes disponibles aux entreprises concernées ou à la population. Ces recettes alimenteront donc le budget de la Confédération.

Il est important de préciser que la loi fédérale relative à l'ajustement carbone aux frontières lors de l'importation de ciment ne poursuit pas de but fiscal. Le but de cet acte au caractère incitatif est de prévenir les fuites de carbone. Si les importations de ciment en provenance de pays sans traité de couplage avec un système d'échange de quotas d'émissions ni réglementation comparable restent peu importantes et que, par conséquent, les recettes de l'ajustement carbone aux frontières demeurent basses, la réglementation aura montré son efficacité. Si, au contraire, les importations de ciment en provenance de ces pays augmentent fortement et que l'ajustement carbone aux frontières génère des recettes importantes, ce serait un indice que la loi a manqué son but et que la production de ciment et ses émissions ont été délocalisées dans des pays tiers où la tarification du CO₂ est inférieure, voire inexistante. C'est ce que le MACF-ciment veut empêcher. Ce mécanisme est donc à comprendre avant tout comme un instrument de prévention.

²⁸ Ecoplan (2025) : *CO₂-Grenzausgleichssystem Zementsektor*. Évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU) sur mandat de l'OFEV

Section 1 But et champ d'application*Art. 1 But*

La présente loi vise à prévenir la hausse des émissions de gaz à effet de serre qui découlerait de la délocalisation à l'étranger de la production de ciment. La prévention des fuites de carbone est conforme aux engagements de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015²⁹, selon lequel la Suisse doit contribuer à limiter le réchauffement à l'échelle mondiale.

Art. 2 Champ d'application

Al. 1 : les marchandises soumises à la présente loi sont énumérées à l'annexe 1. Seules des marchandises du secteur du ciment sont concernées. La couverture sectorielle est identique à celle du MACF de l'UE. Concernant les marchandises importées sous le numéro de tarif douanier 2507.0000, seule l'importation d'argile kaolinique calcinée est assujettie à la taxe. Cette limitation permet d'éviter des répercussions sur d'autres secteurs qui importent d'autres marchandises enregistrées sous le même numéro de tarif douanier.

Al. 2 : la présente loi ne s'applique pas aux marchandises originaires des États assujettis à l'Accord du 23 novembre 2017 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre³⁰, car les émissions de gaz à effet de serre liées à la production sont soumises à la même tarification dans ces États et en Suisse. Actuellement, cette disposition vise non seulement les marchandises originaires de Suisse et de l'UE mais également celles originaires des États de l'EEE / AELE.

Al. 3 : le Conseil fédéral est habilité à exclure du champ d'application de la présente loi d'autres marchandises originaires d'autres États, si la Suisse a conclu avec ces derniers des accords sur l'imposition ou la limitation de la production ou si l'UE a convenu avec eux d'un couplage de leurs SEQE, par exemple.

Al. 4 : la limitation du champ d'application de la loi nécessite de définir l'origine des marchandises. Cette définition doit reposer sur les règles d'origine du MACF de l'UE³¹ de manière à garantir un parallélisme entre les dérogations qui sont accordées par la présente loi pour le ciment originaire des États visés à l'al. 2 et la dérogation dont bénéficient les marchandises originaires de Suisse dans le cadre du MACF de l'UE. Les règles d'origine doivent en outre garantir que les dérogations accordées ne s'appliquent pas au clinker originaire de pays tiers qui est importé dans les États visés à l'al. 2 puis exporté vers la Suisse en tant que ciment dans le cadre du trafic de perfectionnement. Le Conseil fédéral tient compte des possibles évolutions du MACF de l'UE et adapte les règles d'origine si nécessaire. Au stade actuel, la commission pro-

²⁹ RS 0.814.012

³⁰ RS 0.814.011.268

³¹ Art. 2, al. 5, du règlement (UE) 2023/956

pose que la Suisse applique les mêmes règles d'origine que l'UE dans son MACF, autrement dit les règles d'origine non préférentielle de l'UE³².

Section 2 Taxe d'ajustement aux frontières

Art. 3 *Principe*

Al. 1 : pour la mise en œuvre de l'ajustement carbone aux frontières, la Confédération prélève une taxe d'ajustement aux frontières sur les marchandises visées à l'annexe 1 qui sont acheminées sur le territoire douanier pour y être mises en libre pratique. Le territoire douanier comprend, outre le territoire national de la Suisse, les enclaves douanières étrangères et donc le territoire national de la Principauté de Liechtenstein.

Seule l'importation définitive sur le territoire douanier est déterminante pour la naissance de l'ajustement carbone aux frontières. La présente loi ne concerne donc que les marchandises destinées à une importation définitive sous le régime de l'« importation en libre pratique » selon l'art. 24, al. 1, let. a, de la loi du 20 juin 2025 définissant les tâches d'exécution de l'OFDF (LOFDF)³³, car ces marchandises entrent dans le circuit économique de la Suisse. Des marchandises étrangères (« marchandises qui ne sont pas en libre pratique ») deviennent ainsi des marchandises indigènes (« marchandises en libre pratique ») dont on peut disposer librement sur le territoire douanier. La présente loi ne s'applique pas aux marchandises qui sont assorties d'une autre destination, comme le perfectionnement actif, le perfectionnement passif ou le transit.

Al. 2 : le Conseil fédéral est habilité à prévoir des dérogations pour les petites quantités de marchandises. En principe, tout seuil éventuel doit être fixé de sorte que le plus petit nombre de personnes assujetties à l'ajustement obligatoire puisse couvrir la plus grande quantité d'émissions de gaz à effet de serre importées. Sur la base de ce principe, l'UE a prévu un seuil de 50 t par an et par importateur (pour tous les biens soumis au MACF).

Al. 3 : dans les échanges transfrontaliers de marchandises, la dette fiscale est due en principe au moment où la déclaration des marchandises visée à l'art. 20, al. 1, LOFDF devient contraignante, c'est-à-dire au moment de son activation lorsqu'elle a été établie par voie électronique ou au moment de son acceptation par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) lorsqu'elle a été établie sous une autre forme admise. Cette règle s'applique également à la naissance de l'ajustement carbone aux frontières.

³² Actuellement, ces règles prévoient ce qui suit :
2507 Kaolin et autres argiles kaoliniques, même calcinés
- calcinés : classement dans cette sous-position à partir de toute autre sous-position relevant de cette position ou à partir de toute autre position à quatre chiffres du système harmonisé.
- autres : le pays d'origine est le pays dans lequel les minéraux relevant de cette sous-position sont extraits dans leur état naturel ou non transformé.
2523 Ciments (y c. les ciments non pulvérisés dits « clinkers »), même colorés : classement dans la position concernée à partir de toute autre position à quatre chiffres du système harmonisé.

³³ FF 2025 2035 (pas encore en vigueur)

Art. 4 Personnes assujetties à l'ajustement obligatoire

Les personnes assujetties à l'ajustement obligatoire sont tenues de s'acquitter de la taxe d'ajustement aux frontières. Sont visés les responsables des marchandises au sens de la définition de la LOFDF, qui sont en premier lieu les personnes physiques ou morales au nom desquelles ou pour le compte desquelles les marchandises sont importées.

Art. 5 Base de calcul et montant de la taxe d'ajustement aux frontières

Al. 1 : par analogie, l'ajustement obligatoire englobe les émissions directes et indirectes occasionnées lors de la production de la marchandise importée et de ses principaux précurseurs. Une marchandise est dite « complexe » si elle a un précurseur principal et « simple » si elle n'en a pas. On entend par précurseur principal une marchandise qui est elle-même une marchandise visée à l'annexe 1. Ainsi, le clinker est le précurseur principal du ciment. Lorsque du ciment est importé pour être mis en libre pratique, l'ajustement obligatoire s'applique non seulement aux émissions de gaz à effet de serre occasionnées lors de la production du ciment lui-même mais également à celles occasionnées lors de la production du clinker nécessaire à ce ciment (let. b).

À la let. c, le facteur lié au SEQE garantit que les marchandises étrangères ne sont pas désavantagées par rapport aux marchandises indigènes. Tel serait le cas si la totalité des émissions de gaz à effet de serre rejetées était soumise à l'ajustement obligatoire alors qu'en Suisse une partie donnerait lieu à l'attribution de droits d'émission à titre gratuit. Ce facteur permet en outre de coordonner l'interaction entre la disparition des attributions à titre gratuit dans le SEQE à partir de 2026 et la mise en place de l'ajustement obligatoire.

La disposition à la let. d vise une égalité de traitement tarifaire entre les émissions de gaz à effet de serre imputées à la marchandise importée et celles qui seraient tarifées dans le SEQE en cas de production indigène. Le prix annuel moyen est calculé sur la base de l'évolution effective des prix sur le marché primaire des droits d'émission de l'UE.

Al. 2 : le montant de la taxe est calculé selon la formule figurant à l'annexe 2.

Al. 3 : afin que les montants dus pour les émissions de gaz à effet de serre liées à la marchandise importée ne soient pas payés plusieurs fois par l'importateur, l'al. 3 dispose que les montants déjà acquittés avant l'importation sont déductibles de l'ajustement obligatoire. Cette disposition ne concerne en principe que des prescriptions réglementées au niveau étatique, comme des impôts sur le CO₂ ou des prestations inhérentes à des SEQE contraignants, qui donnent lieu à des montants chiffrables par unité d'éq.-CO₂ émise. Les mesures volontaires, telles que les prix du CO₂ fixés en interne dans les entreprises, ne sont pas déductibles. Si le montant déductible déjà acquitté est supérieur ou égal au montant dû en vertu de la présente loi, l'ajustement obligatoire est nul. Aucun versement n'est effectué. Seuls sont pris en compte les montants nets effectivement dus, qui intègrent déjà, par exemple, des droits d'émission attribués à titre gratuit ou des remboursements effectués par l'État collecteur.

Al. 4 : le Conseil fédéral fixe les modalités de calcul de la taxe d'ajustement aux frontières. Il définit par exemple la méthodologie permettant de déterminer les facteurs

visés à l'al. 1. Il doit en outre désigner les gaz à effet de serre assujettis à la présente loi. Dans le secteur du ciment, seul le dioxyde de carbone (CO₂) est actuellement concerné. Le Conseil fédéral désigne également les principaux précurseurs, par exemple le clinker en tant que principal précurseur du ciment (numéros de tarif douanier 2523.2100, 2523.2900 et 2523.9000).

Al. 5 : grâce à la publication des prix, les personnes assujetties à l'ajustement obligatoire peuvent savoir à tout moment quel est le prix d'adjudication (pertinent pour le calcul du montant de la taxe) qui s'applique au moment de l'importation des marchandises.

Art. 6 Obligation de déclarer

Al. 1 : l'obligation de déclarer est au cœur de l'exécution de la taxe d'ajustement aux frontières. Dès qu'un responsable des marchandises dépasse le seuil devant être fixé par le Conseil fédéral en application de l'art. 3, al. 2, il devient une personne assujettie à l'ajustement obligatoire. Il est alors tenu de déclarer et de compenser le volume total des marchandises importées durant l'année civile correspondante. Dans sa déclaration, il doit fournir toutes les informations nécessaires pour calculer le montant de la taxe d'ajustement aux frontières. La déclaration est remise chaque trimestre, avant la date butoir fixée par le Conseil fédéral. Elle comprend toutes les informations requises se rapportant au trimestre précédent.

Al. 2 : les informations déclarées doivent, autant que possible, s'appuyer sur les émissions effectives de gaz à effet de serre. Dans le secteur du ciment, ces données effectives sont généralement disponibles. Si elles ne sont pas disponibles (p. ex. faute de coopération avec les producteurs), il y a lieu d'utiliser les valeurs standard définies par le Conseil fédéral. Si le Conseil fédéral n'a défini aucune valeur standard pour certaines informations à déclarer (p. ex. pour les informations mentionnées à l'art. 5, al. 3), seules doivent être fournies des informations basées sur des données effectives ; sinon, le facteur correspondant ne sera pas pris en compte dans le calcul du montant de la taxe.

Al. 3 : les personnes remettent leur déclaration uniquement par l'intermédiaire du système d'information visé à l'art. 12.

Al. 4 : outre les valeurs standard relatives aux émissions pertinentes de gaz à effet de serre, le Conseil fédéral peut aussi fixer des valeurs standard pour l'imputation des montants déjà acquittés visés à l'art. 5, al. 3. Des valeurs standard peuvent rendre l'exécution plus efficace. Toutefois, les personnes assujetties à l'ajustement obligatoire doivent toujours avoir la possibilité de déclarer les données effectives. En plus des réglementations de l'UE, le Conseil fédéral peut prendre en compte d'autres normes internationales pertinentes.

Al. 5 : si les émissions réelles sont déclarées, les informations transmises doivent être vérifiées par un organe approprié désigné par l'OFEV. Dans le cas contraire, les valeurs standard s'appliquent.

Une minorité propose de supprimer l'obligation de vérifier les informations déclarées. Selon elle, la possibilité dont dispose l'OFEV d'exiger à tout moment, si nécessaire, une vérification des informations fournies, est suffisante.

Al. 6 : la personne assujettie à l'ajustement obligatoire doit indiquer un domicile de notification en Suisse, afin que les autorités d'exécution puissent lui adresser les décisions qui ne sont pas transmissibles par voie électronique.

Art. 7 Fixation et perception de la taxe d'ajustement aux frontières

Al. 1 : après avoir examiné et vérifié la déclaration remise conformément à l'art. 6, l'OFEV fixe par voie de décision le montant de la taxe d'ajustement aux frontières, calculé selon la formule figurant à l'annexe 2.

Al. 2 : l'OFEV perçoit la taxe d'ajustement aux frontières, dont les recettes alimentent le budget général de la Confédération. La créance est exigible à compter du moment où la décision de taxation a été notifiée.

Art. 8 Perception subséquente

L'OFEV peut revenir sur une décision de taxation dans un délai d'un an s'il constate qu'une taxe n'a pas été prélevée ou a été prélevée pour un montant insuffisant, du fait d'une erreur commise par l'autorité. Le délai d'un an est respecté si la perception subséquente est communiquée à la personne assujettie à la taxe dans l'année qui suit le moment où la décision de taxation a été rendue. Pour des raisons liées à la sécurité juridique et à la charge de la preuve, la forme écrite est requise.

Art. 9 Prescription

Al. 1 : le délai relatif de prescription de la dette fiscale est de cinq ans à compter de la fin de l'année civile durant laquelle la dette est devenue exigible, l'exigibilité étant réglée à l'art. 7, al. 2.

Al. 2 à 4 : l'interruption ou la suspension de la prescription prolonge le délai jusqu'à quinze ans au maximum à compter de la fin de l'année civile durant laquelle la dette fiscale a pris naissance. Les délais de prescription plus longs prévus par les art. 11 et 12 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)³⁴ sont réservés.

Art. 10 Obligation de coopérer

Al. 1 : cette disposition habilite les autorités d'exécution à contrôler en tout temps la mise en œuvre correcte de l'ajustement carbone aux frontières.

Al. 2 : l'obligation de coopérer vise en premier lieu les personnes assujetties à l'ajustement obligatoire. Mais elle concerne également les responsables des marchandises qui importent des marchandises visées à l'annexe 1 en restant sous le seuil éventuellement fixé par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 3, al. 2. Les autres personnes chargées de l'importation des marchandises sont elles aussi soumises à une obligation de coopérer.

Al. 3 : les informations et les données qui sont nécessaires au contrôle et à l'exécution des prescriptions légales doivent être mises gratuitement à la disposition des autorités d'exécution. Ces dernières peuvent aussi procéder à tout moment, avec ou sans préavis, au contrôle des marchandises importées.

Art. 11 Garantie des créances

Al. 1 : si une personne assujettie à l'ajustement obligatoire est en retard de paiement pour des créances déjà entrées en force, il est possible d'exiger une garantie pour la créance d'ajustement carbone aux frontières qui n'est pas encore exigible ou n'est pas encore entrée en force, de manière à réduire le risque de défaillance des créances d'ajustement relatives à d'autres importations de marchandises visées à l'annexe 1. En cas de retard de paiement, les créances déjà entrées en force doivent être recouvrées par voie d'exécution forcée.

Al. 2 : la garantie doit avoir la forme d'une fourniture de sûretés. Le montant et la forme des sûretés sont régis par les dispositions édictées par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 39 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances³⁵. Ces dispositions figurent à l'art. 49 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération³⁶. Les sûretés peuvent être fournies par exemple sous forme de dépôts en espèces, de cédules hypothécaires et d'hypothèques ou de garanties bancaires. Le montant des sûretés doit correspondre au montant du risque et s'appuyer sur les quantités de marchandises que la personne assujettie à l'ajustement obligatoire importe en moyenne chaque année civile ou sur le montant pour lequel cette personne se trouve en retard de paiement.

Al. 3 : afin d'empêcher toute nouvelle importation sans fourniture de sûretés, l'OFEV peut charger l'OFDF de recouvrer les sûretés directement lors de l'importation.

Section 3 Traitement des données

Art. 12 Système d'information

Al. 1 : un système d'information uniforme est nécessaire pour le dépôt des déclarations visées à l'art. 6, le rendu des décisions, la communication avec les personnes assujetties à l'ajustement obligatoire et l'accomplissement des autres tâches prévues par la présente loi. Il n'est pas encore établi s'il est possible de perfectionner et d'utiliser un système existant ou s'il est nécessaire d'en développer un nouveau.

Al. 2 : le Conseil fédéral veille à garantir l'authenticité et l'intégrité des données transmises.

Al. 3 : pour la signature des informations transmises par voie électronique, l'autorité fédérale en charge du système d'information dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la manière dont les personnes concernées doivent confirmer ces informations.

³⁵ RS 611.0
³⁶ RS 611.01

Art. 13 Traitement des données

Al. 1 : cette norme relative à la protection des données constitue la base juridique nécessaire pour que l'OFEV puisse traiter des données personnelles et des données concernant des personnes morales, y compris des données personnelles sensibles, telles que des données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales. Le traitement ne peut s'effectuer que dans les limites et aux fins nécessaires à l'accomplissement des tâches prévues par la loi.

Al. 2 : l'OFEV utilise les données de l'OFDF à des fins de contrôle, en particulier pour vérifier le respect de l'ajustement obligatoire des marchandises visées à l'annexe 1.

Al. 3 : l'OFEV met à la disposition de l'OFDF les données nécessaires au recouvrement de la garantie prévue par l'art. 11.

Al. 4 : cet alinéa inscrit dans la loi la durée de conservation des données sensibles concernant des personnes physiques ou morales.

Al. 5 : cet alinéa charge le Conseil fédéral de fixer les modalités pour les autres données personnelles et les autres données concernant des personnes morales.

Section 4 Dispositions et poursuite pénales

Art. 14 Soustraction de la taxe d'ajustement aux frontières

Al. 1 : la soustraction de la taxe d'ajustement aux frontières constitue une infraction matérielle (ou infraction de résultat). Les possibles actes pouvant constituer l'infraction sont mentionnés à titre d'exemple ; il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. L'infraction a pour résultat de priver la Confédération d'une recette fiscale. Tel est le cas, par exemple, si de fausses informations déclarées par la personne assujettie à l'ajustement obligatoire ont conduit l'autorité à fixer un montant de taxation trop bas ou si l'autorité n'a pas rendu de décision de taxation en raison de fausses informations sur la marchandise importée ou sur son origine.

Al. 2 : une tentative de soustraction est proche d'une mise en péril. Il n'existe toutefois pas de tentative de soustraction par négligence.

Al. 3 : une négligence menant à la réalisation de l'infraction est punissable. La peine est toutefois plus faible qu'en cas de soustraction commise intentionnellement. Si la soustraction de la taxe est commise astucieusement, l'art. 14 DPA³⁷ s'applique (escroquerie en matière de prestations et de contributions).

Art. 15 Mise en péril de la taxe d'ajustement aux frontières

Al. 1 : la mise en péril de la taxe d'ajustement aux frontières constitue une infraction formelle. L'infraction est réalisée dès que l'un des actes décrits à l'al. 1, let. a à d, est commis. La négligence est également punissable. Le montant maximal de l'amende

est de 10 000 francs. La différence fondamentale par rapport à la soustraction de la taxe d'ajustement aux frontières réside dans le fait que la collectivité publique n'est pas privée de la recette fiscale. Sur un plan chronologique, le fait objectif est accompli dès que la procédure de déclaration est achevée et qu'aucune correction n'est plus possible, alors même que la taxation n'a pas encore fait l'objet d'une décision, ou dès que le processus de taxation est entravé par un comportement en violation des obligations.

Al. 2 : la peine encourue est augmentée en cas de récidive ou dans les cas graves (p. ex. façon de procéder systématique), chaque situation devant être examinée au cas par cas.

Art. 16 Relation avec la DPA

Al. 1 : en déclarant la DPA applicable, cet alinéa dispose qu'une autorité administrative fédérale est chargée de poursuivre et de juger les infractions relevant de la présente loi.

Al. 2 : la compétence en matière de poursuite et de jugement est confiée à l'OFEV.

Al. 3 : cette disposition relative au concours d'infractions permet, en dérogation aux règles du code pénal, d'additionner les peines lorsque l'auteur a commis plusieurs infractions constituées par un acte.

Section 5 Dispositions finales

Art. 17 Exécution

Al. 1 : l'exécution de cette loi est une tâche fédérale.

Al. 3 : cet alinéa contient une norme de délégation usuelle définissant le recours à des tiers. Cette norme permet par exemple de faire appel à des collectivités de droit public ou à d'autres tiers non gouvernementaux pour l'exécution de certaines tâches de surveillance ou de contrôle.

Proposition de minorité : art. 17a

Une minorité souhaite que la taxe d'ajustement carbone aux frontières ne soit perçue qu'aussi longtemps que les exploitants d'installations générant d'importantes émissions de gaz à effet de serre sont tenus de participer au SEQE. Si cette obligation est supprimée, le Conseil fédéral devra soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte visant à abroger la présente loi.

Pour la majorité de la commission, une telle disposition n'est pas nécessaire. Si, à l'avenir, les producteurs de ciment suisses ne subissent plus de désavantages concurrentiels liés à la politique climatique suisse, l'Assemblée fédérale examinera de toute manière la nécessité du maintien de cette loi. Ceci d'autant plus que l'instrument de l'ajustement carbone aux frontières est conçu pour accompagner le SEQE.

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il veille à la coordonner avec celle de la nouvelle législation douanière.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

L'évaluation économique (VOBU)³⁸ réalisée dans le cadre de l'élaboration du projet législatif faisant l'objet du présent rapport s'est basée sur différents scénarios pour estimer les recettes potentielles du MACF dans le secteur du ciment. Ces recettes dépendent de nombreux facteurs et sont donc difficiles à prévoir. Elles sont versées au budget de la Confédération.

Si l'estimation se fonde sur les quantités de ciment qui sont actuellement importées depuis des pays tiers, les recettes potentielles à moyen et long terme sont comprises entre 10 000 et 50 000 francs par an, en fonction du niveau de prix dans le SEQE. Ce montant pourrait atteindre six chiffres si les importations connaissaient une évolution à la hausse. Des montants supérieurs semblent irréalistes à ce jour.

Les recettes sont à mettre en regard des frais liés à l'exécution par l'administration. Pour la mise en place des systèmes d'information et de documentation requis, l'estimation de la charge initiale est comprise entre 50 000 et 100 000 francs, auxquels s'ajoutent des frais annuels d'exploitation entre 10 000 et 20 000 francs. La charge financière de l'exécution peut – en fonction des recettes et des frais d'exécution effectifs – entraîner des frais de financement supplémentaires.

Pour la Confédération, la charge en personnel et la charge administrative sont faibles, aussi bien pendant la phase d'introduction que pendant la phase d'exécution, car il est possible d'utiliser en partie des structures et des capacités existantes. Des ressources supplémentaires en personnel ne sont pas nécessaires.

6.2 Conséquences pour les cantons, les villes et les communes

Le projet législatif n'a aucune conséquence directe pour les cantons, les villes et les communes, car la mise en œuvre relève de la compétence de la Confédération.

6.3 Conséquences pour les entreprises et pour l'économie dans son ensemble

Sur le plan macroéconomique, les effets de l'introduction d'un MACF pour le ciment sont faibles, en raison de la focalisation sur le seul secteur du ciment. En Suisse, ce

³⁸ Ecoplan (2025) : *CO₂-Grenzausgleichssystem Zementsektor*. Évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU) sur mandat de l'OFEV

secteur pèse relativement peu dans l'économie globale ($< 0,5\%$ du PIB), si bien qu'aucun effet notable sur le PIB n'est attendu. Les 770 personnes employées dans ce secteur représentent moins de $0,15\%$ de l'emploi total en Suisse. Le MACF pour le ciment ne protège certes qu'une infime partie de l'économie globale, mais il empêche potentiellement que la production de ciment ne soit intégralement transférée à l'étranger. Il sauvegarde ainsi jusqu'à 770 emplois et contribue à la sécurité de l'approvisionnement dans le secteur du bâtiment.

Indépendamment de l'introduction du MACF, les produits contenant du ciment qui sont originaires de l'UE et de la Suisse coûteront plus cher à l'avenir en raison de la suppression de l'attribution de droits d'émission à titre gratuit dans le SEQE suisse ; il faut d'ailleurs s'attendre à ce que les coûts soient répercutés au moins en partie sur les consommateurs. Le MACF pour le ciment renchérit les importations de ciment en provenance de pays tiers. Dans l'ensemble, les prix de la construction et les prix à la consommation devraient augmenter pour tous les produits à base de ciment mis sur le marché suisse. La majeure partie de la hausse des prix est due à la suppression de l'attribution à titre gratuit, le reste étant imputable au renchérissement des importations en provenance de pays tiers.

Grâce à l'introduction du MACF pour le ciment, le marché suisse créera des conditions de concurrence équitables entre les producteurs suisses et étrangers en ce qui concerne la tarification du CO_2 . Dans le contexte de la suppression de l'attribution de droits d'émission à titre gratuit dans le SEQE suisse, le projet législatif contribue donc à empêcher la délocalisation de la production de ciment dans des pays tiers.

Le MACF pour le ciment n'a qu'un effet marginal sur l'attractivité de la Suisse en tant que place industrielle. Pour les six cimenteries, il améliore la sécurité de planification par rapport à l'évolution des conditions-cadres en matière de politique climatique. Dans le secteur du ciment, il garantit par ailleurs le parallélisme avec les instruments en vigueur dans l'UE – et donc avec les conditions-cadres du principal partenaire commercial de la Suisse dans ce domaine.

Il ressort des entretiens menés dans le cadre de la VOBÜ avec les entreprises directement concernées par l'introduction en Suisse d'un MACF pour le ciment que la charge d'exécution leur incombant devrait être minime. La plupart de ces entreprises appartiennent en effet à de grands groupes internationaux qui sont déjà au fait des réglementations correspondantes dans le cadre du MACF de l'UE. Il est à noter, toutefois, qu'un système indépendant de celui de l'UE permet certes une réglementation sectorielle et une exécution plus simple, mais qu'il peut entraîner, par rapport à un MACF couplé à celui de l'UE ou harmonisé avec celui-ci, une charge administrative supplémentaire pour les entreprises.

Concernant la mise en œuvre du MACF pour le ciment, la VOBÜ réalisée par Ecoplan (2025) table sur une charge initiale d'environ 3000 francs par entreprise concernée, à laquelle s'ajoutent des frais annuels d'environ 3000 francs.³⁹ En 2023, 26 entreprises ont importé en Suisse des marchandises à base de ciment qui entreraient dans le champ d'application du MACF pour le ciment ; elles ont réalisé au total 34 transactions d'im-

³⁹ Ecoplan (2025) : *CO₂-Grenzausgleichssystem Zementsektor*. Évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBÜ) sur mandat de l'OFEV

portation. Si la Suisse, à l'instar de l'UE, fixait un seuil de minimis de 50 t, il resterait encore deux entreprises avec un total de neuf transactions d'importation. Les importateurs concernés peuvent être des entreprises de construction, des intermédiaires ou les cimenteries elles-mêmes.

La hausse des prix résultant des évolutions au sein du SEQUE, d'une part, et la protection que le projet de MACF offre contre les produits à forte intensité d'émissions provenant de pays tiers, d'autre part, renforcent les incitations à la décarbonation. Or, sur le long terme, l'avenir de la production suisse de ciment dépend de la décarbonation des processus de production. Au stade actuel, les technologies de captage et de stockage du CO₂ (CSC) et la production de ciment à faible teneur en CO₂ sont les seules options techniques permettant de réduire suffisamment les émissions de procédé d'ici à 2050. Le déploiement du CSC requiert des incitations à l'investissement privé, auxquelles peuvent contribuer le projet de loi-cadre sur le CSC et les technologies d'émission négative (NET) mis en consultation ainsi que l'introduction d'un MACF. De son côté, l'industrie du ciment joue un rôle important dans le déploiement de l'infrastructure de captage et de stockage du CO₂ en Suisse, car elle est responsable de près de la moitié des émissions devant être réduites grâce à la technologie CSC. La viabilité économique de l'infrastructure de transport et de stockage prévue dépend du volume total de CO₂ capté : plus ce volume est élevé, autrement dit plus les secteurs participant au déploiement du CSC sont nombreux, plus il sera facile d'amortir les investissements d'infrastructure nécessaires.

6.4 Conséquences sociales

À long terme, l'introduction d'un MACF pour le ciment peut contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (cf. point 6.5) et favoriser ainsi l'équité intergénérationnelle en prévenant de futurs dommages potentiels dus aux changements climatiques.

6.5 Conséquences environnementales

Le projet législatif contribue à réduire le risque de fuites de carbone. La prévention des fuites de carbone permet une plus forte réduction des émissions globales de gaz à effet de serre dans l'industrie, ce qui contribue à atténuer les changements climatiques. Par ailleurs, une exposition moindre aux émissions a un effet positif indirect sur la biodiversité et sur les bases naturelles de la production que sont les sols et les eaux. Parallèlement, le projet crée des incitations supplémentaires pour le déploiement du captage et du stockage directs des émissions de CO₂ liées aux processus industriels ainsi que pour le développement et l'utilisation de ciments à faible teneur en CO₂.

La VOBUE estime, sur la base d'évaluations prudentes, que l'introduction du MACF permettrait, à compter de sa mise en œuvre complète, d'éviter chaque année entre 0,2 et 0,4 million de tonnes d'émissions supplémentaires de CO₂ à l'échelle mondiale dues aux fuites de carbone. Cette valeur résulte de la différence actuelle entre l'intensité en gaz à effet de serre de la production de ciment dans les pays tiers et celle de la

Suisse. Si l'on part du principe qu'à moyen ou long terme toutes les émissions liées à la production de ciment en Suisse étaient évitées grâce au CSC, la fuite de carbone évitée passerait à une valeur de 2,3 à 2,5 millions de tonnes de CO₂.

6.6 Conséquences pour les relations économiques extérieures de la Suisse

La mesure poursuit un objectif de politique climatique : contribuer à prévenir les fuites de carbone. Puisqu'elle est mise en œuvre sous la forme d'une taxe d'ajustement aux frontières, elle comporte également une composante de politique commerciale. Elle prévoit de nouvelles obligations pour les importateurs, renchérit les importations suisses de ciment originaire de pays tiers et crée ainsi une nouvelle entrave au commerce avec ces pays. Cependant, la mesure ne fait que compenser la différence entre les tarifications du CO₂ en Suisse et à l'étranger.

Les mesures d'ajustement aux frontières sont encore très peu éprouvées. Leur mise en œuvre par un pays envoie un signal en matière de politique économique extérieure et elle s'accompagne de risques réglementaires et commerciaux dont une économie ouverte comme celle de la Suisse doit tenir compte. Les marchés ouverts sont au cœur de la politique économique extérieure de la Suisse. Les exportations offrent des débouchés commerciaux, tandis que les importations permettent l'acquisition de prestations préalables et encouragent l'innovation. Sur les questions de durabilité en particulier, la Suisse privilégie des approches coordonnées au niveau international et multilatérales. D'importants partenaires commerciaux de la Suisse, parmi lesquels les États-Unis et l'Inde, considèrent les mesures d'ajustement aux frontières comme une forme de protectionnisme. Par ailleurs, la compatibilité de ces mesures avec les règles de l'OMC ne peut pas être clairement établie ex ante.

La commission a mis ces risques en regard des avantages qui sont attendus de la mesure. Elle estime que les risques sont acceptables du fait que la mesure se limite au seul secteur du ciment. De son point de vue, les bénéfices en matière de politique climatique l'emportent.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur les compétences définies aux art. 74 et 133 de la Constitution (Cst.). En vertu de l'art. 74 Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Les émissions de gaz à effet de serre font partie des atteintes nuisibles. Aux termes de l'art. 133 Cst., la législation sur les droits de douane et sur les autres redevances perçues à la frontière sur le trafic des marchandises relève de la compétence de la Confédération. Ces « autres redevances » comprennent l'ajustement carbone aux frontières.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Du point de vue de la commission, le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Il est notamment conforme aux obligations de non-discrimination figurant dans l'Accord général de 1994 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et dans les accords de libre-échange de la Suisse, car l'imposition au titre du MACF pour le ciment n'est, en fin de compte, pas plus élevée que celle prévue par le SEQE relevant du droit interne, soit le SEQE suisse⁴⁰. Les engagements internationaux de la Suisse doivent également être pris en compte lors de la mise en œuvre du projet, afin de garantir sa compatibilité.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Puisque le projet concerne une nouvelle taxe, la qualité de contribuable, l'objet de la taxe et le calcul de son montant doivent être édictés sous la forme d'une loi fédérale, en vertu de l'art. 164, al. 1, let. d, Cst.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni nouveaux crédits d'engagement ni nouveaux plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet ne touche ni la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ni l'accomplissement de ces tâches.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit ni aides financières ni subventions.

⁴⁰ Voir l'avis de droit du 30 novembre 2022 « Rechtsgutachten zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus in der Schweiz » (Thomas Cottier et al.), disponible en allemand sous : www.bafu.admin.ch > Thèmes > Droit > Publications et avis de droit > Avis de droit > Climat.

L'art. 164, al. 2, Cst. dispose que la loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Cst. ne l'exclue. La norme de délégation doit décrire l'objet, l'étendue et les grandes lignes de la réglementation déléguée. Ces délégations de compétences législatives dépassant la compétence générale d'exécution sont expliquées ci-après.

Art. 2, al. 3

Cette norme donne au Conseil fédéral la compétence d'exempter de l'ajustement obligatoire d'autres États dont sont originaires des marchandises visées à l'annexe 1. Cette délégation permet d'agir de manière flexible et rapide dans un contexte international dynamique.

Art. 2, al. 4

Le Conseil fédéral est chargé de définir les règles d'origine. En la matière, la compatibilité avec les règles d'origine du MACF de l'UE est essentielle. Les MACF développés par la Norvège et le Royaume-Uni font actuellement l'objet de discussions entre ces pays et l'UE. Si ces discussions devaient avoir des répercussions sur les règles d'origine du MACF de l'UE, la Suisse devrait pouvoir y réagir avec la plus grande flexibilité possible. C'est également en raison du caractère technique des règles d'origine que le Conseil fédéral est responsable de leur définition.

Art. 3, al. 2

Cette norme donne au Conseil fédéral la compétence de prévoir d'autres dérogations à l'ajustement obligatoire, en particulier pour les petites quantités de marchandises. Si une avancée technologique ou une modification du volume d'échanges nécessite d'adapter la quantité de marchandises définie pour un seuil, la délégation permet au Conseil fédéral de réagir avec plus de flexibilité.

Art. 5, al. 4

Le Conseil fédéral est chargé de régler les modalités du calcul de la taxe d'ajustement aux frontières, de désigner les gaz à effet de serre et les principaux précurseurs concernés et de définir les mesures donnant droit à des montants déductibles. Tous ces paramètres servant à calculer le montant de la taxe doivent tenir compte du contexte international et des évolutions des conditions-cadres au sein de l'UE et dans des pays tiers. La voie d'ordonnance permet de réagir à ces évolutions avec souplesse.

Art. 6, al. 4

Définir des valeurs standard est une tâche complexe qu'il convient d'effectuer, dans la mesure du possible, en adéquation avec les normes internationales et par analogie avec les dispositions du MACF de l'UE. Dans ce domaine également, le dynamisme

du contexte international et les projets de réglementation de l'UE exigent de pouvoir réagir avec souplesse aux évolutions correspondantes.

Art. 12, al. 1

Il revient au Conseil fédéral de désigner l'autorité chargée d'exploiter le système d'information nécessaire au traitement des procédures prévues par la présente loi. Comme le choix du système d'information n'est pas encore arrêté définitivement, sa désignation est laissée à l'appréciation du Conseil fédéral.

Art. 13, al. 5

Cette norme donne au Conseil fédéral la compétence de définir d'autres paramètres relatifs au traitement des données personnelles et des données concernant des personnes morales. Comme les détails précis du déroulement de l'exécution ne sont pas encore totalement clarifiés et peuvent encore évoluer en raison d'adaptations dans les systèmes de traitement des données, la délégation au Conseil fédéral doit permettre de réagir de manière plus souple et plus rapide.

7.8 Protection des données

L'examen préalable des risques a montré que le traitement des données tel qu'il est prévu ne devrait pas représenter un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées. Il est donc possible de renoncer à une analyse d'impact relative à la protection des données. Les données personnelles (nom, adresse e-mail, numéro de l'affaire) sont principalement utilisées à des fins de contact avec les personnes assujetties à l'ajustement obligatoire, qui seront exclusivement des entreprises. Le traitement de données personnelles sensibles dans le cadre d'éventuelles procédures pénales s'effectue conformément à la DPA, que le présent acte législatif déclare applicable.