

# → Prise de position sur l'introduction d'un mécanisme suisse d'ajustement carbone aux frontières

ECONOMIESUISSE SE PRONONCE DANS L'IMMÉDIAT CONTRE L'INTRODUCTION D'UN MÉCANISME SUISSE D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES À L'ÉGARD DE PAYS TIERS (MACF-CH). L'ECONOMIE SOUTIENT AINSI LA POSITION DU CONSEIL FÉDÉRAL. UN TEL OUTIL NE SERAIT PAS ADÉQUAT POUR NOTRE PLACE ÉCONOMIQUE DANS SON ENSEMBLE. IL EST NÉANMOINS ESSENTIEL DE PRENDRE EN COMPTE LES DÉSAVANTAGES CONCURRENTIELS QUE SUBIRAIENT CERTAINES ENTREPRISES.

## Résumé

- Le 1<sup>er</sup> octobre 2023, l'Union européenne (UE) introduit un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF-UE) pour les importations de produits à haute intensité de carbone depuis des pays tiers. Ce dispositif sert à compenser la suppression progressive des quotas d'émission gratuits alloués dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE). L'UE veut éviter que les activités à haute intensité de carbone ne soient transférées dans des pays où les prescriptions climatiques sont moins strictes (« carbon leakage »).
- Depuis 2020, le système d'échange de quotas d'émission de la Suisse (SEQE-CH) est couplé avec celui de l'UE (SEQE-UE). Les conditions-cadre du SEQE en matière de politique climatique se durcissent donc aussi en Suisse. En même temps, le couplage des SEQE est un préalable pour que les marchandises suisses – d'origine non préférentielle selon les règles de l'UE – ne tombent pas sous le coup du MACF-UE.
- Les futurs durcissements du SEQE-UE vont affecter les entreprises suisses à des degrés divers. Pour les entreprises suisses soumises au SEQE qui sont désavantagées face à la concurrence internationale non européenne, des mesures de compensation ciblées doivent être élaborées afin de préserver leur compétitivité internationale.
- Pour l'heure, l'économie suisse estime toutefois que l'introduction d'un ajustement carbone aux frontières du pays (MACF-CH) n'est pas une solution appropriée. L'Union européenne doit d'abord régler de nombreux points. Par ailleurs, l'utilité du dispositif est encore

incertaine – pour des charges administratives lourdes – et les risques pour l'économie extérieure sont considérables.

- En ce qui concerne la politique climatique, l'économie soutient une approche coordonnée à l'échelle internationale, à l'exemple des efforts en faveur d'un club climatique, voire jusqu'à la tarification uniforme du CO<sub>2</sub>.

## De quoi s'agit-il ?

### Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne (MACF-UE)

L'UE renforce sa politique climatique avec le paquet « fit-for-55 ». La révision du système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE) en est l'élément central. D'un côté, l'objectif annuel de réduction des émissions (cap, ou plafond) passera de 2,2 % à 4,2 % et de nouveaux secteurs industriels seront soumis au SEQE-UE. De l'autre, l'attribution de quotas d'émission gratuits sera progressivement réduite à partir de 2025 et complètement supprimée d'ici à 2034.

Pour compenser la suppression des quotas d'émission alloués à titre gratuit, l'Union européenne met en place un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF-UE). Celui-ci est censé équilibrer les conditions de concurrence (prix du carbone très variables aujourd'hui) entre les entreprises soumises au SEQE-UE et leurs concurrents extra-européens.

Le MACF-UE prévoit de prélever une surtaxe carbone sur certains produits fabriqués en dehors du territoire européen, lors de leur importation dans l'UE. Ceci dans la mesure où une taxe carbone comparable n'a pas déjà été payée dans le pays d'origine. Selon le règlement de l'UE, cela concerne les produits issus des secteurs suivants : fer et acier, aluminium, ciment, engrais, hydrogène et électricité. Avant la fin de la phase transitoire, fin 2025, la Commission européenne examinera s'il y a lieu d'étendre le champ d'application à d'autres secteurs, les produits chimiques organiques et les matières plastiques par exemple.

Avec le MACF, l'UE entend, d'une part, empêcher les fuites de carbone, c'est-à-dire le transfert d'activités à haute intensité de carbone vers des régions moins réglementées en la matière, où l'absence d'internalisation des prix du carbone permet de produire moins cher (« carbon leakage »). D'autre part, l'UE souhaite inciter les producteurs non européens à rendre leurs méthodes de production plus respectueuses de l'environnement.

Le MACF-UE a pour but d'internaliser unilatéralement une externalité mondiale (pacte vert pour l'Europe, faire de l'Europe le premier continent neutre pour le climat d'ici à 2050). Economiesuisse est d'avis que la démarche risque d'avoir de graves conséquences, notamment pour les acteurs des chaînes de valeur en aval des marchandises MACF, dont la compétitivité internationale sera affaiblie hors d'Europe.

L'introduction du MACF-UE débutera le 1<sup>er</sup> octobre 2023 pour des groupes de produits choisis. Dans l'immédiat, les importateurs de l'UE seront seulement soumis à une obligation de déclarer. Après le 31 décembre 2025, fin de la phase transitoire, ils devront en outre s'acquitter d'une taxe CO<sub>2</sub> si aucun prix du carbone équivalent n'a été payé sur le lieu de production des marchandises importées<sup>1</sup>.

**1 À noter que l'actuel projet de MACF-UE a encore une portée très générale. Les réglementations détaillées pour évaluer le concept d'application seront précisées dans des dispositions d'exécution, dites actes délégués, qui seront rédigées ultérieurement.**

## Couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission Suisse-UE

Les systèmes d'échange de quotas d'émission de la Suisse et de l'Union européenne ont été couplés en 2020, instaurant des conditions de concurrence identiques entre tous les producteurs. L'importation dans l'UE de marchandises suisses, d'origine non préférentielle selon les règles de l'UE, ne tombe pas sous le coup du MACF-UE. Pour maintenir ce couplage, la Suisse doit cependant reprendre les développements qui peuvent toucher le SEQE-UE, afin que le SEQE-CH y soit équivalent (principe d'équivalence). Cela implique notamment une suppression progressive, équivalente à celle de l'UE, des quotas d'émission alloués gratuitement, ainsi qu'un relèvement du taux de réduction annuel du plafond des quotas d'émission disponibles pour les entreprises SEQE suisses.

## Évolutions en Suisse

Au vu des développements au sein de l'UE, plusieurs interventions ont été déposées au Parlement fédéral pour demander l'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de la Suisse (MACF-CH)<sup>2</sup>. Il s'agit concrètement de prélever une taxe CO<sub>2</sub> à l'importation en Suisse de certaines marchandises provenant de pays tiers.

Le 16 juin 2023, le Conseil fédéral a publié, en réponse au postulat [20.3933](#), un [rapport](#) sur les conséquences pour la Suisse de mécanismes d'ajustement carbone aux frontières. Pour l'heure, il recommande de renoncer à mettre en place un MACF en Suisse en même temps que l'UE, compte tenu des risques réglementaires et commerciaux. Le Conseil fédéral précise toutefois aussi qu'il veut assurer l'équivalence des SEQE suisses et européens, afin que les deux systèmes puissent rester couplés et que les produits originaires de Suisse soient exemptés de la taxe MACF de l'UE. La mise en place d'un MACF-CH n'est pas nécessaire à cet effet. Le Conseil fédéral se réserve le droit de réévaluer la nécessité de prendre des mesures en Suisse mi-2026, sur la base du bilan intermédiaire de l'UE.

À ce jour, le Parlement se montre plus ouvert à l'introduction d'un MACF-CH. Les Commissions de l'environnement des Chambres fédérales ont ainsi approuvé [l'initiative parlementaire 21.432](#), qui demande la création des bases légales nécessaires à la mise en place d'un MACF-CH. Elles considèrent en effet qu'il faut agir pour éviter le déplacement de certains secteurs économiques dans des pays où les dispositions relatives à la protection du climat sont peu ambitieuses.

## Introduction d'un mécanisme suisse d'ajustement carbone aux frontières à l'égard de pays tiers (MACF-CH)

economiesuisse reconnaît que les futurs durcissements du SEQE-UE vont affecter les entreprises suisses à des degrés divers<sup>3</sup>:

Certaines entreprises subiront des désavantages concurrentiels. En cas de suppression pure et simple de l'allocation de quotas d'émission gratuits aux acteurs SEQE-CH, ces derniers seraient clairement pénalisés par rapport aux concurrents de pays tiers avec un prix du carbone inférieur.

---

<sup>2</sup> [21.432 Iv.Pa. Ryser. Établir les bases d'un mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières.](#)

[22.451 Iv.Pa. Pfister. Nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub>, concise et efficace.](#)

[21.3602 Mo. CER-CN. Participation de la Suisse au système d'ajustement aux frontières de l'UE.](#)

<sup>3</sup> Ceci en supposant que la Suisse renforce son SEQE en même temps que l'UE, afin de préserver l'équivalence des deux systèmes et donc leur couplage.

En Suisse, contrairement aux marchés concurrents, les coûts liés au CO<sub>2</sub> seraient internalisés. Ceci engendrerait d'importants désavantages de coûts surtout pour les entreprises à forte intensité énergétique et, sauf mesures de protection comme un MACF-CH, un risque de fuites de carbone.

Pour certaines entreprises exportatrices suisses, les conditions-cadre se dégraderont aussi avec la disparition des quotas d'émission alloués gratuitement, renchérissant par exemple certains produits semi-finis de l'UE. Des mesures de protection à l'image d'un MACF-CH seraient pourtant contre-productives : le coût des produits semi-finis provenant de pays tiers extra-européens et les charges administratives augmenteraient, ce qui pèserait sur la compétitivité des exportations transformées.

L'évaluation matérielle d'un MACF-CH diffère donc d'une entreprise à l'autre. Pour l'économie dans son ensemble, la mise en place d'un MACF-CH n'est, à ce stade, pas une solution appropriée.

### Position d'economiesuisse

economiesuisse se prononce dans l'immédiat contre l'introduction d'un mécanisme suisse d'ajustement carbone aux frontières (MACF-CH) à l'égard de pays tiers :

- **Rapport coûts/utilité défavorable** : les risques réglementaires, juridiques et commerciaux plaident actuellement contre l'introduction d'un MACF par la Suisse. A cela s'ajoute des lourdes charges administratives pour les entreprises.
- **Compatibilité avec l'OMC discutable** : au sein de l'OMC, le MACF de l'UE est très controversé. L'Inde, la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud sont particulièrement critiques. Pour la Suisse, petite nation exportatrice, il faudrait s'attendre à des plaintes et des contre-mesures de la part de ses principaux partenaires commerciaux.
- **Pas d'obligation SEQE** : la Suisse veut adapter son système d'échange de quotas d'émission (SEQE-CH) au même rythme que celui de l'UE, afin que les deux systèmes puissent rester couplés. Comme le précise le Conseil fédéral, l'introduction d'un MACF-CH n'est toutefois pas nécessaire pour maintenir l'équivalence des deux systèmes SEQE.
- **Entreprises suisses diversement touchées par les durcissements du SEQE** : economiesuisse s'efforce d'aborder de manière appropriée les désavantages concurrentiels qui menacent les entreprises suisses touchées par les durcissements du SEQE.
- **Pour une démarche coordonnée à l'échelle internationale** : Pour l'économie, il est évident que la décarbonation ne peut réussir que si les entreprises peuvent réduire efficacement les émissions dans leurs chaînes de valeur. Le moyen le plus efficace à cet effet serait une taxe CO<sub>2</sub> mondiale, voire par un système d'échange mondial de quotas d'émission. Des taxes sur les gaz à effet de serre comparables entre toutes les nations rendraient les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières obsolètes.

### **Pour une démarche coordonnée à l'échelle internationale plutôt qu'une initiative unilatérale de la Suisse**

Les milieux économiques ont adhéré à l'objectif zéro émission nette d'ici à 2050 et devancent la politique en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures, [ce que confirment des scientifiques](#). Ils considèrent en outre comme une évidence que pour réussir à décarboner, il faut d'une part que les entreprises établies en Suisse ne subissent pas de gros désavantages de coût par rapport à l'étranger et, d'autre part, qu'elles puissent réduire efficacement les émissions dans leurs chaînes de valeur. Le meilleur moyen à cet effet serait une taxe CO<sub>2</sub> mondiale et/ou un système mondial d'échange de quotas d'émission. Des taxes sur les gaz à effet de serre pouvant être comparées entre toutes les nations rendraient les droits de douane climatiques inutiles. À l'inverse, les systèmes fragmentés qui évoluent à des vitesses différentes, comme le MACF voulu par l'UE, font plus de mal que de bien.

Indépendamment de la question d'un MACF-CH, le MACF-UE proposé soulève encore trop de questions – aussi et surtout pour les entreprises d'exportation suisses. Ainsi, les exigences à remplir dans le cadre du MACF-UE (preuve d'origine, par exemple) ne sont pas encore claires. Dans ce contexte, une initiative unilatérale de la Suisse serait contre-productive. Il convient d'attendre que le MACF-UE se concrétise.

### **Compatibilité discutable du MACF-UE avec les règles de l'OMC**

La compatibilité du MACF-UE avec les règles de l'OMC est encore totalement incertaine. En mettant en place un mécanisme d'ajustement carbone à ses frontières, la Suisse doit s'attendre à des plaintes et contre-mesures de la part d'importants partenaires commerciaux. La Suisse est plus facile à attaquer que l'UE avec son vaste marché intérieur. Pour l'économie suisse axée sur l'exportation, ce risque ne doit pas être sous-estimé.

[D'importants partenaires commerciaux de l'UE ont déjà émis de vives critiques à l'égard du MACF-UE](#), en public et au sein de différents organes de l'OMC. Les BRICS Brésil, Inde, Chine et Afrique du Sud notamment ont exprimé leur « grande préoccupation face à cette entrave discriminatoire au commerce ». De même, certains pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie du Sud-Est considèrent le MACF-UE comme un instrument protectionniste dirigé contre leurs exportations. D'autres, comme le Royaume-Uni ou la Norvège, se montrent plus ouverts à l'égard du MACF-UE ou de l'introduction de leur propre mécanisme d'ajustement aux frontières.

En se référant à ces mécanismes, l'OMC elle-même a déjà lancé plusieurs mises en garde publiques contre le risque de frictions dans les échanges commerciaux, dans son « [World Trade Report 2022](#) », par exemple. L'organisation estime que le manque de cohérence entre les quelque 60 systèmes de tarification du CO<sub>2</sub> de par le monde représente un grand danger. Des prix très variables et une couverture sectorielle inégale risquent de marginaliser des pays en développement et de petites entreprises.

### **Lourdes charges administratives pour une utilité incertaine**

Les milieux économiques estiment que la faisabilité technique d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières constitue un défi de taille. Pour les entreprises, les clarifications nécessaires pour calculer les émissions ainsi qu'obtenir et soumettre divers documents représentent une grosse charge de travail et des procédures administratives complexes. En lien avec la présentation de ces preuves, la question de savoir comment éviter la publication de données confidentielles et sensibles pour les affaires n'a toujours pas été réglée.

En l'état actuel, economiesuisse s'attend donc à un rapport coût/utilité défavorable pour la Suisse en cas d'introduction d'un MACF-CH. Pour prévenir cela, il faudrait que la Suisse mette en place un dispositif bien moins contraignant sur les plans technique et administratif que celui de l'UE.

### **Renchérissement des importations et des exportations**

La mise en place d'un MACF-CH renchérirait encore les matières premières pour les importateurs suisses. En plus d'être défavorable par rapport à la concurrence mondiale, ce serait contre-productif dans le contexte actuel de pénurie de matières premières, de difficultés d'approvisionnement et de hausse des prix de l'énergie. Le prix des exportations vers des pays extra-européens renchérirait lui aussi fortement, ce qui remettrait en question la rentabilité de la production des entreprises exportatrices de Suisse. Pour y remédier, il faudrait introduire des mécanismes de restitution à l'exportation, qui soumettraient les entreprises à de lourdes charges administratives et financières.

### **Alternatives possibles à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières**

Nous l'avons vu plus haut, les avis sur un MACF-CH varient dans les milieux économiques de notre pays. economiesuisse s'efforce de trouver d'autres solutions pour les entreprises suisses touchées par les durcissements du SEQE, afin de préserver au mieux leur compétitivité internationale. Pour une politique climatique cohérente, l'économie propose donc les instruments alternatifs suivants :

#### Constitution d'un fonds d'innovation

- À partir de 2025, allouer à ce fonds les recettes de la Confédération tirées de la vente de droits d'émission pour les exploitants d'installations. Ces ressources doivent permettre de verser aux entreprises SEQE des aides ciblées pour décarboner, en leur offrant la sécurité juridique, sur un pied d'égalité avec la concurrence.

#### Autres possibilités

- Rendre également accessibles aux entreprises concernées les instruments de soutien existants qui vont au-delà de la constitution du fonds d'innovation.
- Soutenir les initiatives internationales et multilatérales en faveur d'un club climatique (dans le cadre du G7 ou du G20, par exemple), en attendant la tarification uniforme du CO<sub>2</sub>. Des taxes sur les gaz à effet de serre comparables entre toutes les nations rendraient les droits de douane climatiques obsolètes.
- Promouvoir les technologies (pas d'interdiction technologique), processus, produits et modèles d'affaires à faible émission CO<sub>2</sub> au lieu de renchérir les produits et processus à forte émission CO<sub>2</sub>.
- Promouvoir les initiatives à fort effet de levier mondial dans le domaine des émissions de CO<sub>2</sub> (Science Based Targets initiative ou SBTi, par exemple) ou mettre en œuvre des mesures de réduction du CO<sub>2</sub> dans sa propre chaîne de valeur (« carbon insetting », par exemple).
- Permettre un approvisionnement en énergie innovant, abordable et s'appuyant sur une large gamme de technologies.

- Réduire les émissions à l'étranger :
  - Poursuivre sur la voie empruntée par la politique climatique extérieure de la Suisse avec des accords bilatéraux sur la protection du climat (comme avec le Pérou) et des accords de libreéchange modernes.
  - Sécurité juridique et encouragement des investissements à l'étranger : Les entreprises suisses disposent d'un important levier climatique à l'étranger, mais ont besoin des bons outils pour l'actionner (standardisation et accès au marché dans le cadre du mandat Grands projets du SECO, par exemple).
  - Éliminer des incohérences dans la politique climatique : les objectifs nationaux de réduction des émissions entravent la décarbonation, par exemple).

## CONTACT

### JAN ATTESLANDER

Membre de la direction, responsable du département Économie extérieure

[jan.atteslander@economiesuisse.ch](mailto:jan.atteslander@economiesuisse.ch)

### LUC SCHNURRENBERGER

Directeur adjoint du secteur Économie extérieure

[luc.schnurrenberger@economiesuisse.ch](mailto:luc.schnurrenberger@economiesuisse.ch)