

Aides d'État et accord-cadre institutionnel

Prise de position de la young european swiss

Avec l'accord-cadre institutionnel (ACI), l'Union européenne et la Suisse se sont mises d'accord sur des principes communs dans le domaine des aides d'État. La yes soutient pleinement la solution négociée dans l'accord-cadre. Pour la yes, les objectifs de l'UE et de la Suisse en matière d'encadrement des aides d'État convergent et se fondent sur les mêmes principes: liberté économique, libre concurrence et égalité de traitement de tous les acteurs économiques.

Droit européen en matière d'aides d'Etat

En vue de garantir la libre concurrence au sein du marché intérieur, **les aides étatiques sont en principe interdites** par les articles 107 à 109 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Selon le TFUE (art. 107), pour qu'une aide accordée par un Etat soit incompatible avec le marché intérieur, il faut que les **cing conditions suivantes** soient toutes remplies (sauf dérogations prévues par les traités): ¹

1. Être accordée par un Etat ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit (qu'il s'agisse de subventions directes, de prêts ou encore d'avantages fiscaux),
2. Fausser ou menacer de fausser la concurrence,
3. Favoriser économiquement les bénéficiaires,
4. S'appliquer sélectivement à certaines entreprises ou certaines productions,
5. Affecter les échanges entre Etats membres.

La Commission européenne est chargée de surveiller l'application de ces dispositions. Elles comportent toutefois de nombreuses exceptions. Ainsi, les aides à caractère social, les aides destinées à réparer les dommages causés par les calamités naturelles et les aides octroyées à certaines régions allemandes suite à la réunification sont explicitement compatibles avec le marché intérieur. D'autres aides peuvent selon le cas être considérées comme compatibles: il s'agit par exemple du soutien aux régions au niveau de vie anormalement bas ainsi que d'aides visant la réalisation de projets avec un important intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre et d'aides pour promouvoir

¹ Mayoraz, Jean-François (2018) Staatliche Beihilfen in den Rechtsbeziehungen der Schweiz und der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung von ausgewählten Aspekten aus der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft, Schulthess Verlag, Série Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, volume 263.

la culture et pour développer certaines activités ou régions économiques. Selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), les aides d'État doivent être conçues de sorte qu'elles soient proportionnelles à leur finalité et qu'elles faussent le moins possible la concurrence à l'intérieur du marché commun.

En cas de signature de l'ACI par la Suisse, les règles européennes en matière d'aides d'État ne seraient applicables qu'après reprise dans un accord sectoriel d'accès au marché. Actuellement, seul le traité sur le transport aérien serait concerné. Or, les règles de l'Union européenne en matière de concurrence y sont cependant déjà reprises à l'heure actuelle.

Droit suisse en matière de subventions

La Suisse ne connaît pas le terme d'« aide d'État », mais utilise celui de « subvention ». La Constitution fédérale prévoit ainsi le **respect de la liberté économique** (art. 27). La Confédération et les cantons sont tenus de respecter ce principe (art. 94). Or, pour diverses raisons, ce principe ne réussit pas à discipliner les collectivités dans l'octroi de subventions,² et il est quasiment impossible pour les particuliers et les entreprises suisses d'obtenir justice quand leur liberté économique est ainsi affectée. Par rapport à son pendant européen, le droit suisse est caractérisé par une grande tolérance aux subventions et un certain manque de transparence. Il est aujourd'hui difficile, voire impossible de connaître l'étendue effective des mesures d'encouragement pratiquées en Suisse, tant celles-ci sont de natures diverses. Le nombre d'acteurs impliqués – Confédération, cantons et communes – nuit également à la vision d'ensemble.

Il est par conséquent difficile de connaître avec précision le périmètre des subventions existantes qui seraient remises en cause par l'entrée en vigueur de l'ACI. Les arguments des opposants à cet accord se concentrent sur quelques domaines-clés :

1. Politique énergétique

L'argument principal invoqué par les opposants est que le soutien financier aux grandes installations hydroélectriques suisses serait totalement interdit en cas de signature de l'accord-cadre. Or, si la Suisse entend conclure un accord sur le marché de l'électricité avec l'UE, elle devra se conformer aux règles européennes. En effet, l'UE ne pourra pas accepter que des producteurs d'électricité suisses subventionnés fassent concurrence aux entreprises de l'UE qui ne bénéficient pas de telles faveurs.

Par ailleurs, le subventionnement de la production d'électricité par les États membres afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement lors des pics de consommation (« mécanisme de capacité ») est toléré pour autant qu'il soit non-discriminatoire. La Commission ne s'est jusqu'ici pas non plus opposée aux aides visant à favoriser les énergies renouvelables (solaire, éolien, biomasse, etc.), si le principe de non-discrimination est respecté.

² Oesch, Matthias (2013) Die (fehlende) Disziplinierung staatlicher Beihilfen durch Kantone, AJP, cité par Mayoraz (2018).

La négociation de l'accord sectoriel sur l'électricité entre l'UE et la Suisse, dont la signature est conditionnée par l'UE à celle de l'accord-cadre, est déjà très avancée. Cet accord garantira à terme à la Suisse un meilleur accès au marché européen de l'électricité et une meilleure sécurité d'approvisionnement (dans le cadre de la stratégie énergétique 2050). Plus largement, les consommateurs privés suisses auraient aussi à gagner à un libre choix de leur fournisseur d'électricité dans le cadre d'une libéralisation du marché, alors qu'ils sont actuellement captifs. Les questions de subventionnement de l'énergie hydraulique seront réglées dans cet accord sectoriel, et non dans l'ACI. **Aux yeux la yes, la Suisse a dès lors tout intérêt à signer rapidement l'accord-cadre pour ce qui est du volet énergétique.**

2. Logement

À la suite d'un récent arrêt de la CJUE concernant la licéité d'une mesure d'Etat aux Pays-Bas, les associations suisses de défense des locataires évoquent un impact possible de l'accord-cadre sur la politique publique suisse en faveur du logement. Selon l'ASLOCA,³ les pouvoirs publics suisses ne seraient plus autorisés à intervenir sur le marché de l'immobilier (en subventionnant par exemple des logements à loyers modérés) pour faciliter l'accès au logement aux foyers à bas revenus.

Premièrement, il convient de rappeler que la Suisse n'est pas partie prenante à un quelconque accord avec l'UE dans le domaine du logement. Sa marge de manœuvre dans ce domaine restera donc intacte.

Deuxièmement, l'arrêt en question ne vise nullement les logements sociaux. La CJUE a précisément mis en avant que l'octroi d'aides publiques à quelconque acteur dans le domaine du logement ne peut se justifier que par des critères stricts en matière de loyer pour les foyers à revenus modestes. **C'est justement l'absence de telles dispositions en faveur des couches moins aisées de la population qui fait que ces aides d'Etat remettent en question l'équité économique de façon disproportionnée, ce qui est discriminatoire.**

3. Garantie d'État des banques cantonales

Selon les opposants, les règles européennes en matière d'aides d'État reprises dans l'accord-cadre institutionnel remettent en question la garantie étatique accordée historiquement par les cantons à leur banque cantonale respective. Certains cantons ont déjà aboli cette garantie (Berne, Genève, Vaud).

Le débat sur la garantie des banques cantonales a donc été ouvert depuis bien avant la négociation de l'accord-cadre. Ainsi, certains acteurs comme le think tank Avenir Suisse préconisent depuis longtemps l'abandon de cette garantie, le total du bilan des banques cantonales dépassant largement les moyens dont disposent les cantons, ce qui pose un

³ Carlo Sommaruga, « Accord-cadre Suisse-UE : des garanties indispensables », paru dans : Droit au Logement – Le Journal de l'ASLOCA, volume n°240, juin 2019.

risque évident pour les contribuables. En outre, une garantie générale des dépôts existe en Suisse (CHF 100 000 par client et par établissement, jusqu'à un total de 6 milliards de francs). On peut donc s'interroger à juste titre sur le bien-fondé d'une garantie étatique pour des activités commerciales des banques cantonales qui vont clairement au-delà de l'approvisionnement de la population en services bancaires de première nécessité. **La yes en conclut qu'une suppression de la garantie d'État des banques cantonales n'aura pas d'effet pour la très grande majorité des clients.**

4. Organe de contrôle

Un argument souvent avancé en Suisse contre l'application des dispositions européennes en matière d'aides d'État est que l'UE pourrait décider unilatéralement de la légalité des subventions étatiques suisses. Or, cette affirmation est erronée puisque l'accord-cadre prévoit que chaque partie assurera de manière indépendante le contrôle des aides d'État sur son territoire au moyen d'une autorité de surveillance propre. On parle à ce titre du modèle des « deux piliers », qui est par exemple déjà pratiqué dans l'Espace économique européen (EEE): les Etats de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui en font partie ont établi leur propre organe de contrôle, l'Autorité de surveillance de l'AELE (EFTA Surveillance Authority). Côté suisse, la Commission de la concurrence (Comco) pourrait assumer ce rôle d'organe de contrôle.

Même si l'autorité de surveillance que la Suisse est appelée à mettre en place fait encore débat pour l'instant, une chose demeure parfaitement claire: **contrairement à ce qu'avancent les opposants à l'accord institutionnel, ce sera bien une autorité suisse qui contrôlera l'application des règles en matière de concurrence et d'aides d'État.**

Conclusion

En juin 2019, le Conseil fédéral a officiellement clos la procédure de consultation de l'ACI. Il a refusé de signer l'accord et demandé des précisions supplémentaires à la Commission européenne, notamment en ce qui concerne les aides d'État. La Commission ayant exclu de rouvrir les négociations, on ne peut s'attendre à aucune modification de la position européenne – hormis l'une ou l'autre clarification. Cependant, le Conseil fédéral n'était pas en mesure de présenter des propositions concrètes sur les clarifications souhaitées.

L'accord-cadre ne doit pas échouer à cause de la question des aides d'Etat, d'autant plus que l'UE et la Suisse ont des principes communs dans ce domaine. Pour chacun des deux partenaires il s'agit de garantir l'exercice de la libre concurrence, la neutralité des pouvoirs publics et le respect de la liberté économique. L'entrave à la libre concurrence causée par un régime d'aides d'Etat sans aucun contrôle nuit tout particulièrement aux jeunes entreprises nouvellement installées sur le marché (comme les start-ups). En tant qu'organisation de jeunesse, la yes s'engage pour que les jeunes qui se lancent dans l'aventure de fonder leur propre entreprise trouvent des conditions équitables (*level-playing*

field) et qu'ils ne soient pas pénalisés par rapport à leurs concurrents implantés depuis plus longtemps.

La Suisse a tout à gagner à une signature rapide de l'accord-cadre institutionnel qui, sur le plan des aides d'État comme à d'autres niveaux, apporte une réelle plus-value en simplifiant les relations Suisse-UE et en permettant leur développement futur. En matière d'aides d'Etat, l'accord-cadre mérite d'être vu comme une chance pour faire évoluer le droit suisse en matière de subventions vers plus de transparence et garantir la liberté économique de tous – entreprises et citoyens.