

Prise de position

Les aides d'État dans les relations Suisse-UE

Assemblée plénière du 23 mars 2018

1. Contexte

1 Depuis le début des négociations d'un éventuel accord institutionnel entre la Suisse et l'UE (Alnst) en janvier 2014, l'UE exige que soient réglées tant la question de la reprise des règles européennes sur les aides d'État que celle de leur surveillance.

2 Dans leur prise de position sur le mandat du Conseil fédéral pour l'ouverture de négociations sur un Alnst, les cantons se sont clairement prononcés, en décembre 2013, contre une surveillance supranationale. Dans le cadre des discussions menées avec la Confédération avant l'adoption du mandat, les cantons ont fait valoir en 2012 qu'une autorité de surveillance ne saurait être instituée en Suisse que si cantons et Confédération étaient dotés des mêmes compétences. Les cantons avaient aussi souligné que la Commission de la concurrence (Comco) ne serait pas en mesure, dans sa configuration actuelle, de se charger de la surveillance des aides d'État.

3 Les cantons rappellent qu'il ne saurait être question de reprendre de nouvelles règles fiscales de l'UE dans un accord horizontal – que ce soit dans un accord institutionnel ou un accord-cadre. Le principe selon lequel les accords fiscaux sont exclus du champ d'application d'un accord-cadre doit être maintenu. Ce principe doit aussi s'appliquer à toutes les dispositions fiscales entrant dans la catégorie des aides d'État. S'agissant des futurs accords bilatéraux sectoriels, il est en principe exclu d'entrer en matière sur de nouvelles réglementations fiscales.

2. Constats tirés par des experts indépendants

4 Pour préparer la présente prise de position, il a été demandé à deux experts indépendants d'effectuer une analyse de la situation. Les points à examiner étaient les suivants :

- Quels secteurs politiques seraient particulièrement concernés par l'introduction de réglementations de l'UE dans le secteur des aides d'État ? Quelles réglementations cantonales seraient concernées ? Quelles en seraient les conséquences ?

- Quelles conséquences aurait l'introduction de réglementations de l'UE des aides d'État sur la politique fiscale des cantons ?
- Quelle est la pratique en vigueur dans les pays voisins de la Suisse ?
- Quelle forme donner à une surveillance de sorte qu'elle soit compatible avec les principes du fédéralisme ?

Les rapports d'experts permettent de tirer les constats suivants :

5 Dès lors que la Suisse introduit une interdiction des aides d'État selon les critères du droit européen, c'est l'action des pouvoirs publics dans son ensemble qui est soumise par principe à un contrôle du droit régissant ces aides. L'interdiction d'accorder des aides englobe aussi des faits dont la portée, considérée objectivement, est régionale ou locale. De nombreux secteurs politiques seraient touchés. En cas de reprise accord par accord et secteur par secteur du droit européen relatif aux aides d'État, il serait difficile de délimiter le champ d'application avec certitude.

6 Reprendre le droit européen s'appliquant aux aides d'État porterait atteinte à la souveraineté fiscale des cantons. Les avantages fiscaux accordés par les cantons à des sociétés ou à des groupes en vertu de dispositions cantonales ou de rescrits fiscaux seraient soumis par principe au droit européen encadrant les aides d'État.

7 Contrairement à ce qu'on pourrait penser à première vue, le droit européen sur les aides d'État s'applique à une multitude de cas dans les pays européens qui nous entourent, par exemple concernant l'atteinte à la souveraineté fiscale des États membres mentionnée au ch. 6. Les autorités compétentes des échelons régionaux et communaux voient leurs tâches se compliquer et s'alourdir. La Commission européenne veille à ne pas donner l'impression de désavantager certains pays. La Suisse ne pourrait toutefois pas compter sur les mêmes égards en tant que pays non-membre. D'une façon générale, la Suisse ne saurait faire valoir un droit à l'égalité de traitement.

8 Le système consacré en droit européen selon lequel les aides d'État nécessitent une autorisation poserait problème en Suisse d'un point de vue constitutionnel et induirait une charge administrative d'une ampleur impossible à déterminer. Il faudrait donc étudier d'autres modalités de surveillance. La Comco ne saurait faire office d'autorité de surveillance.

3. Prise de position

9 Après avoir évalué la question des règles matérielles régissant les aides d'État et celle du contrôle et de la surveillance desdites règles dans le cadre des accords sectoriels bilatéraux avec l'UE, les cantons font part de leurs positions de principe. Les voici :

3.1. Règles matérielles applicables aux aides d'État

10 Les cantons excluent que les règles et les principes des aides d'État soient définis par des accords horizontaux, par ex. dans un accord institutionnel ou dans un accord-cadre. Cette question ne doit être traitée dans le cadre des négociations sur un accord institutionnel.

11 Si tant est que cela soit nécessaire, les futurs accords sectoriels bilatéraux avec l'UE pourraient contenir des réglementations autonomes sur les aides d'État, à condition qu'elles tiennent compte de la structure fédérale de la Suisse et des particularités de chacun de ses secteurs économiques. Ceci sans perdre de vue que, dans le cadre des relations bilatérales actuelles, le système de l'UE n'est pas compatible avec le système institutionnel et constitutionnel de la Suisse. Toute reprise ou tout développement dynamique des règles de l'UE est donc exclu dans tous les cas.

12 Il s'agit par ailleurs de définir avec précision le champ d'application sectoriel de ces éventuelles règles autonomes dans chaque cas concret, afin d'en déterminer avec précision les conséquences concrètes et d'en exclure tout effet amont, aval ou apparenté sur d'autres secteurs.

13 Seules pourraient être prises en considération les aides d'État susceptibles d'affecter notablement les échanges entre la Suisse et l'UE dans le secteur concerné.

14 Les cantons se réservent la possibilité, pour chaque nouvel accord sectoriel passé avec l'UE, de procéder à une appréciation politique et économique des avantages d'un tel accord et des inconvénients des règles arrêtées en matière d'aides d'État et, le cas échéant, de faire part de leur conclusion au Conseil fédéral.

3.2. Surveillance / contrôle des aides d'État

15 Les cantons excluent que les règles et les principes de surveillance des aides d'États puissent être définis par des accords horizontaux, par ex. dans un accord institutionnel ou dans un accord-cadre. Cette question ne doit pas être traitée dans le cadre des négociations sur un accord institutionnel.

16 La surveillance et le contrôle éventuels des aides d'État octroyées par la Suisse ne peuvent être assurés que par une autorité suisse, dans le cadre d'accords sectoriels bilatéraux.

17 Les compétences et les prérogatives dont serait investie l'autorité de surveillance suisse ne peuvent pas être définies dans le cadre d'un accord avec l'UE ; elles doivent être réglées de manière autonome et respecter la Constitution fédérale.

18 L'autorité de surveillance suisse pourrait tout au plus se voir investie d'un pouvoir de recommandation à l'égard de la Confédération, des cantons et des communes. Des obligations de restitution ou toute autre sanction mettent en danger la sécurité juridique et de planification, et sont donc exclues.

19 Une obligation générale de notification des aides d'État octroyées est elle aussi exclue. Seraient éventuellement envisageables un pouvoir de dénoncer – à définir – et une possibilité de notifier à partir d'un certain montant d'aide octroyée.

20 Il s'agira d'examiner rigoureusement les bases légales d'une éventuelle autorité de surveillance suisse. S'agissant de la forme, les membres de cette autorité devront être indépendants et désignés par le Conseil fédéral ; ils devront faire preuve d'une certaine sensibilité aux réalités cantonales. Les cantons doivent être consultés à ce sujet par le Conseil fédéral. Ils doivent aussi disposer d'un droit de proposition pour la moitié au moins des membres de cette autorité.

21 Les cantons se réservent la possibilité, pour chaque nouvel accord sectoriel passé avec l'UE, de procéder à une appréciation politique et économique des avantages d'un tel accord et des inconvénients des règles de surveillance des aides d'État et, le cas échéant, de faire part de leur conclusion au Conseil fédéral.