Réglementation et surveillance des aides d'État en Suisse

Conclusions du « Groupe de travail technique Confédération-cantons sur les aides d'État » du 8 février 2023

Le présent document contient les principales conclusions du groupe de travail sur la faisabilité d'une surveillance des aides d'État en Suisse. Il doit être considéré comme une base pour le débat politique prévu dans l'optique d'un éventuel mandat de négociation avec l'UE.

La surveillance des aides d'État dans l'UE

L'UE a mis en place un ensemble de règles détaillées sur les aides d'État afin de garantir un régime de concurrence uniforme ("level playing field").[1] Selon ces règles, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres. Il s'agit de subventions, mais aussi d'autres avantages financiers, tels que des prêts à taux préférentiel, des garanties étatiques ou des allègements fiscaux.

Les aides d'État sont généralement motivées par des intérêts publics, comme le renforcement de l'attrait de la place économique, le soutien de l'innovation ou la promotion de technologies respectueuses de l'environnement. Elles peuvent néanmoins aussi entraîner des inégalités de traitement entre les acteurs économiques et donc une distorsion de la concurrence. Dans l'UE, les aides d'État sont en principe interdites, avec de nombreuses exceptions et possibilités de justification. En outre, les aides d'État inférieures à un certain seuil (actuellement 200 000 euros sur trois ans par entreprise, ou 500 000 euros pour les entreprises fournissant des services publics) ne doivent pas non plus être notifiées dans l'UE.

L'UE surveille systématiquement les aides d'État. Les aides d'État doivent être annoncées à la Commission européenne afin qu'elle puisse les approuver. Les Etats membres de l'UE publient les aides d'Etat dans une banque de données centrale.

Des règles correspondantes sont également imposées aux entreprises de pays tiers qui participent au marché intérieur de l'UE. Ainsi, l'accord commercial entre l'UE et le Royaume-Uni ou entre l'UE et les candidats à l'adhésion contiennent par exemple des clauses prévoyant dans une large mesure les mêmes règles que celles qui s'appliquent au sein de l'UE en matière d'aides d'État. En outre, la Commission européenne peut, sur la base du « règlement sur le marché intérieur », enquêter sur des subventions d'Etats tiers qui faussent la concurrence, même en l'absence de convention internationale, et prendre des mesures correctives à l'encontre d'entreprises actives dans l'UE.

[1] https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_fr.html

Conclusions principales du groupe de travail

Dans les secteurs de négociation actuellement visés, le groupe de travail arrive à la conclusion que le besoin concret d'adaptation des mesures de soutien étatique existantes en Suisse serait réalisable :

- Dans le domaine du transport aérien, la COMCO surveille déjà aujourd'hui les aides d'État de la Suisse selon les prescriptions du droit matériel de l'UE. Il n'y a actuellement pas de conséquences matérielles à attendre dans ce domaine, sous réserve de développements juridiques futurs.

- Dans les domaines de l'électricité et des transports terrestres, de nombreuses mesures de soutien existantes de la Suisse seraient compatibles avec le droit européen des aides d'État (éventuellement avec certaines adaptations). L'aménagement futur des aides existantes en tant qu'aides en faveur de la protection du climat et de l'environnement ou d'aides énergétiques pourrait en outre désamorcer la problématique de compatibilité des aides.

Dans la perspective d'une possible évolution future des relations avec l'UE, le groupe de travail est arrivé aux conclusions suivantes :

- Lorsque certaines conditions sont remplies, les *prestations de service universel* ne constituent pas non plus des aides d'État dans l'UE, ou alors il existe des dispositions dérogatoires spécifiques et des seuils *de minimis* qui ne nécessitent pas de notification.

- La promotion de l'innovation existant en Suisse devrait pouvoir être adaptée de sorte à garantir sa compatibilité avec les règles de l'UE.

- L'interdiction des aides d'État de l'UE concerne également le domaine fiscal. Selon des premières analyses externes, il faudrait éventuellement procéder à des adaptations dans les domaines de la politique régionale et de la promotion économique, notamment au niveau des allègements fiscaux pour les implantations d'entreprises. Il faudra également observer à cet égard les évolutions dans le cadre de l'imposition minimale (OCDE) et les éventuelles mesures de compensation en lien avec la promotion économique.

- Les garanties étatiques pour les banques cantonales, dans leur forme actuelle, ne seraient guère compatibles avec un élargissement des règles de l'UE en matière d'aides d'État aux services financiers. Une application de ces règles aux services financiers n'est pas à l'ordre du jour.

Il n'est pas possible d'évaluer de manière définitive toutes les implications d'une reprise du droit de l'UE en matière d'aides d'État pour toutes les mesures de soutien de la Confédération ou des cantons : les mesures sont trop diverses, le droit de l'UE en matière d'aides d'État est trop complexe et spécifique à chaque cas. De plus, les bases juridiques en Suisse comme dans l'UE sont en transformation. Le groupe de travail s'est donc limité aux questions les plus urgentes pour la Suisse.

Solutions possibles pour une surveillance des aides d'État en Suisse

Lors des discussions portant sur les grands principes d'une potentielle surveillance des aides d'État en Suisse, le groupe de travail a étudié les aspects suivants :

1. Reprise des règles matérielles pertinentes de l'UE en matière d'aides d'État ou réglementation autonome ?

Une réglementation autonome des règles de l'UE équivalentes en termes de contenu a également été examinée comme alternative à la reprise dans des accords, l'objectif étant que la Suisse dispose d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre au niveau national. Cette solution présente toutefois l'inconvénient que l'équivalence avec le droit de l'UE devrait être vérifiée en permanence, ce qui pourrait conduire à une plus grande insécurité juridique et à des divergences avec l'UE. En outre, un tel système devrait d'abord être développé et réglementé par la loi et il ne serait pas certain que l'UE accepte ce résultat. Dans ce contexte, il serait préférable de prévoir une reprise des règles matérielles de l'UE en matière d'aides d'État, dans les accords avec l'UE.

2. Introduction d'une surveillance des aides d'État par secteur ou intersectorielle ?

Les instruments de politique économique devraient en principe être appliqués selon les mêmes critères pour tous les secteurs économiques. Les cantons exigent toutefois, pour la reprise des règles de l'UE en matière d'aides d'État, un accès au marché intérieur de l'UE garanti dans des accords et effectivement accordé dans les secteurs concernés, raison pour laquelle il convient de privilégier une approche par secteur. Même dans le cas d'une approche par secteur, il convient toutefois de garder à l'esprit l'effet préjudiciable sur d'autres secteurs.

Une alternative à l'approche par secteur pourrait être d'envisager dès le départ une surveillance des aides d'État couvrant tous les secteurs économiques (surveillance des aides d'État intersectorielle). Des mesures unilatérales de l'UE dans le cadre du règlement sur les subventions étrangères pourraient ainsi être évitées. En outre, il ne serait pas nécessaire de se pencher sur la question complexe de la délimitation entre les différents secteurs. Enfin, les dispositions fiscales, par exemple, ne font pas de distinction entre les secteurs dans lesquels une entreprise est active (par exemple, l'impôt sur les bénéfices). Les conséquences concrètes, notamment pour les cantons et les communes, d'une surveillance des aides d'État applicable à tous les secteurs économiques n'ont toutefois pas encore été analysées en détail.

3. Des exceptions spécifiques ou des délais transitoires devront être prévus pour les mesures de soutien étatique existantes et la préservation des intérêts essentiels de la Suisse.

Les interprétations que l'UE donne unilatéralement à sa législation sur les aides d'État et à son développement ultérieur poursuivent parfois des objectifs de politique économique et industrielle que la Suisse ne partage pas forcément. Il serait donc important que la Suisse ait un droit de regard sur la législation si elle reprenait le droit européen de manière dynamique. Selon l'importance des mesures de soutien étatiques existantes en Suisse, des exceptions ou des délais transitoires devraient être négociés avec l'UE. En outre, il faudrait envisager des mécanismes afin que la Suisse puisse, tout

comme l'UE, préserver ses intérêts essentiels en cas de développements qui ne sont pas encore prévisibles.

4. Améliorer la transparence des aides d'État vis-à-vis du grand public.

Pour garantir une surveillance efficace des aides d'État, l'UE exige que les services compétents en Suisse fournissent des informations transparentes sur l'utilisation des fonds publics pour les aides. Les aides d'État dépassant un certain seuil devraient donc être publiées.[2]

5. Une autorité de surveillance suisse devrait examiner en amont les aides d'État. La décision finale contraignante pourrait être prise par un tribunal suisse.

Pour pouvoir garantir une surveillance efficace des aides d'État, il faudrait adopter des règles de procédure en Suisse et désigner ou créer une autorité de surveillance suisse.

La COMCO surveille aujourd'hui déjà les aides d'État dans le domaine du transport aérien. Elle pourrait également assumer cette tâche pour d'autres secteurs, moyennant l'octroi de compétences et de ressources supplémentaires. Une autre solution consisterait à créer une nouvelle autorité de surveillance à l'échelon fédéral ou un réseau d'autorités de surveillance de la Confédération et des cantons. Le cas échéant, une autorité de surveillance mixte des cantons avec la participation de la Confédération pourrait être envisagée afin de raccourcir les procédures de surveillance ou de recours.

Lors de l'élaboration de la procédure, il faudrait veiller à ce que les aides puissent être versées le plus rapidement possible, mais aussi éviter les charges administratives inutiles et respecter la répartition fédérale des compétences. Une approbation préalable par une autorité de surveillance de la Confédération, comme c'est le cas dans l'UE, ne serait pas possible pour les aides cantonales et communales pour des raisons de droit constitutionnel. C'est pourquoi le groupe de travail a examiné un modèle alternatif qui serait aussi efficace que le modèle de l'UE, mais qui serait compatible avec la Constitution fédérale en vigueur : une autorité de surveillance suisse examinerait préalablement les aides d'État et émettrait une recommandation. Si les autorités publiques compétentes s'écartent de cette recommandation, la décision finale serait prise par une instance indépendante, à savoir un tribunal suisse, sur recours de l'autorité de surveillance ou de tiers.

Seules les décisions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral en matière d'aides d'État ne pourraient pas être contrôlées par un tribunal pour des raisons constitutionnelles. Un avis préalable de l'autorité de surveillance suisse avant le débat parlementaire serait possible. Cet avis pourrait par exemple être intégré dans le message ou les propositions du Conseil fédéral et servir ainsi de base de décision concernant les obligations existantes en matière de droit international (accords avec l'UE). Si le Parlement ou le Conseil fédéral s'écartait délibérément des règles de l'UE en matière d'aides d'État convenues dans les accords internationaux, une éventuelle violation du traité entre la Suisse et l'UE devrait être réglée dans le cadre du mécanisme de règlement des différends ou au niveau politique.

[2] Vgl. die Subventionsdatenbank des Bundes auf: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef/db_bundessubv.html