

## **1<sup>ère</sup> partie de la consultation de l'USS**

La version allemande fait foi

# **Paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE »**

## **1. Introduction**

Le paquet des bilatérales III comprend plusieurs accords. Il s'accompagne d'adaptations législatives au niveau national visant à prévenir les conséquences négatives ou à concrétiser le contenu des accords. La première partie de la réponse à la consultation porte sur les thèmes de la protection des salaires, de la clause de sauvegarde et des transports terrestres.

## **2. Protection des salaires**

La reprise du droit européen aurait détérioré la protection des salaires en vigueur en Suisse. L'USS se félicite des exceptions négociées dans l'accord, ainsi que des mesures de politique intérieure négociées par les partenaires sociaux à propos de la protection des salaires, des CCT et de la protection contre le licenciement. Cette solution permet de garantir la protection des salaires, tout en la modernisant. L'USS approuvera le paquet de l'UE dans le domaine de la protection des salaires, pour autant que le Parlement reprenne et adopte toutes ces mesures de politique intérieure.

### **2.1 Position de l'USS**

L'USS a toujours soutenu l'ouverture de la Suisse vis-à-vis de l'UE, pour autant que les salaires soient protégés. Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes – mieux connues sous le nom de « protection des salaires » – ont été introduites pour prévenir les pressions et la sous-enchère salariales. La reprise du droit européen ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE n'auraient pas seulement affaibli la protection des salaires, mais facilité encore à des entreprises douteuses et se moquant des lois l'accès au marché helvétique.

La Suisse est un véritable eldorado au cœur de l'Europe. Sans protection des salaires, les entreprises auraient la possibilité de facturer des prix suisses tout en payant des salaires étrangers. En l'occurrence, à la différence du Danemark et d'autres pays, les entreprises d'États membres comptant 250 millions d'habitants seraient susceptibles de travailler en Suisse dans leur langue locale. À cela s'ajoute l'essor de la sous-traitance et d'autres développements qui tendent à fragiliser les CCT.

L'accord garantit la bonne exécution des CCT suisses par des dérogations ciblées, ce qui constitue un réel progrès par rapport au précédent accord refusé par le Conseil fédéral. Il renferme ainsi une

clause de garantie des acquis (*non-regression-clause*), qui dispense la Suisse de reprendre de futures détériorations de la protection des salaires dans l'UE. Or malgré ces améliorations figurant dans l'accord, la reprise du droit européen comporte des risques. La Suisse devrait en particulier reprendre la réglementation des frais de l'UE (principe du pays d'origine). En outre, l'activité de contrôle et les sanctions seraient sérieusement affaiblies – notamment par le raccourcissement du délai d'annonce de 8 jours et par l'affaiblissement massif du régime de cautionnement.

Les mesures de politique intérieure conçues par la Confédération et les partenaires sociaux éliminent toutefois en bonne partie ces inconvénients. En outre des améliorations sont prévues, dans le domaine de l'extension des CCT comme de la protection des représentant-e-s du personnel contre le licenciement. Les mesures négociées renforceront la prévention, en ce sens que les commandes iront à l'avenir bien plus souvent aux entreprises correctes. Lors de tout marché public, il faudra d'abord vérifier si les entreprises intéressées ont déjà enfreint les conditions de travail suisses. Autre nouveauté, les entrepreneurs principaux devront à l'avenir régler les amendes pour leurs sous-traitants, faute de s'être assurés qu'ils versent des salaires corrects. Quant à la procédure d'annonce, elle permettra des contrôles de meilleure qualité, grâce à une efficacité accrue. Pour ce qui est du remboursement des frais enfin, une nouvelle disposition légale garantit expressément que les frais suisses doivent être payés.

Pour que les CCT puissent être étendues à des branches entières (déclaration de force obligatoire), un ajustement a été apporté aux exigences désuètes remontant à l'année 1956, quand le marché du travail suisse fonctionnait quasiment en vase clos. L'USS déplore toutefois que les quorums plus modernes ne s'appliquent qu'aux CCT existantes. La situation n'est donc pas près de s'améliorer dans des branches en plein essor et dont les conditions de travail laissent à désirer, comme le secteur des soins privés ou les crèches.

Les travailleuses et travailleurs s'engageant pour le partenariat social dans leur entreprise ou au niveau de leur CCT doivent être à l'abri d'un licenciement. Car sinon, ils ne peuvent pas assumer leur fonction. La proposition adoptée par le Conseil fédéral améliore la situation pour certains groupes et constitue le minimum de protection impérativement nécessaire contre les licenciements abusifs, dans l'optique de stabiliser le volet de protection des salaires du paquet d'accords dans le cadre du partenariat social. Ces améliorations vont certes dans la bonne direction et s'avèrent importantes, sans couvrir pour autant toutes les personnes concernées. Afin de garantir à cet égard les structures de partenariat social, il convient de redéfinir la protection contre le licenciement au profit des représentations élues des travailleurs, des membres des organes paritaires de prévoyance ainsi que des comités nationaux de branche actifs dans le cadre d'une CCT étendue. Une telle solution renforcerait les travailleurs et travailleuses qui s'engagent tant dans l'entreprise qu'au niveau de branche pour la protection des salaires et des travailleurs et travailleuses, et qui représentent à ce titre des piliers centraux des mesures d'accompagnement. L'USS a dénoncé dès 2003, à l'occasion d'une plainte déposées auprès de l'OIT, les licenciements abusifs qui sapent le partenariat social dans les entreprises. Aujourd'hui, de telles pratiques antisyndicales sont enfin abordées, du moins ponctuellement.

## 2.2 Remarques sur les dispositions de loi individuelles

*Art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, LDét*

Ajouter un renvoi à l'art. 2, al. 2, afin que les contributions aux frais d'exécution n'ayant pas été

payées soient également prises en compte. Jusque-là, la responsabilité solidaire ne s'étendait pas aux créances des commissions paritaires. Cela ne sera désormais plus le cas.

« L'entrepreneur contractant répond en outre civilement des peines conventionnelles et des frais de contrôle infligés aux sous-traitants par les commissions paritaires d'une convention collective de travail étendue pour non-respect des salaires minimaux nets relatifs à la stabilisation des relations bilatérales ou des conditions de travail mentionnées à l'art. 2, al. 1 **et al. 2**, pour autant que les sous-traitants n'aient pas déposé de garantie financière. »

*Art. 6, al. 4, LDét*

Adaptation rédactionnelle : la commission paritaire est prévue dans la CCT et non dans la loi.

« L'autorité visée à l'al. 1 transmet immédiatement une preuve de l'annonce à la commission tripartite cantonale, à l'autorité cantonale visée à l'art. 7, al. 1, let. d et, le cas échéant, à la commission paritaire compétente en vertu de la convention collective de travail étendue. »

*Art. 80, al. 1 et 8p, al. 1 et 4, LDét*

Il faut s'assurer que le traitement des données s'applique aussi aux données relatives à des sanctions de droit civil (amendes et frais de contrôle des commissions paritaires).

« ... y compris des données relatives à des poursuites ou à des sanctions civiles, pénales et administratives ... »

*Art. 335q CO*

L'USS approuve l'article sur de possibles accords dérogatoires. Cette disposition prévoit qu'une convention collective conclue entre une organisation patronale et une organisation syndicale peut déroger aux art. 335/à 335o, à condition de prévoir des dispositions matériellement équivalentes.

Le texte du rapport explicatif est toutefois peu clair sinon fautif. Il s'agit du passage disant que l'on peut aussi imaginer que le licenciement qui intervient avant la clôture de la procédure, ou alors que celle-ci n'a pas été respectée, ne soit pas nul mais qu'il donne lieu à des compensations financières assez conséquentes pour être considérées comme équivalentes.

Ce commentaire n'est pas correct car selon l'art. 335q CO, des dérogations par voie de CCT ne sont autorisées que pour les art. 335/à 335o (énumération exhaustive). Or la nullité du congé en cas de non-respect de la procédure est régie à l'art. 335p – et donc n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 335q. Une dérogation remplaçant cette nullité par une indemnisation financière serait par conséquent contraire à la loi.

Par ailleurs, matériellement parlant, un grand flou entoure la notion de « compensation équivalente » à la nullité d'un licenciement. Pour les raisons qui précèdent, il convient de ne pas s'écarter de la nullité prévue à l'art. 335p de tout congé non conforme à la procédure prévue, même lorsqu'une compensation financière est accordée.

### **3. Clause de sauvegarde**

La « clause de sauvegarde » proposée laisse l'USS sceptique. Elle ne sera guère appliquée et, à supposer même qu'elle le soit un jour, loin de résoudre aucun problème elle en créerait plutôt de nouveaux. Nous proposons par conséquent un article de loi modifié, qui s'attaque aux causes des

éventuelles difficultés d'ordre économique ou social et qui, en procédant ainsi, est susceptible d'avoir dans la pratique l'effet voulu.

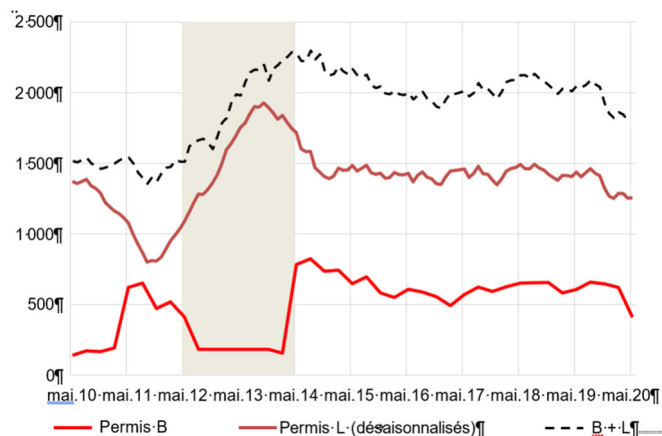
### 3.1 Position détaillée de l'USS

Le Conseil fédéral a obtenu lors des négociations avec l'UE une « clause de sauvegarde ». Selon le nouvel art. 14a ALCP, la Suisse peut demander au comité mixte, « en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social résultant de l'application du présent accord », la mise en place de « mesures de protection ». Il est également possible de faire appel au tribunal arbitral si des « difficultés sérieuses d'ordre économique » sont « établies et qu'elles résultent de l'application du présent accord ». Autrement dit, les difficultés économiques doivent être imputables d'une manière ou d'une autre à l'ALCP. En réalité, il y a peu de chances qu'un tel cas se produise, sachant par exemple qu'un niveau de chômage élevé est dû à des problèmes conjoncturels internes à la Suisse. Ou qu'une pénurie de logements provient d'une trop faible activité de construction, etc. De même, dans l'hypothèse où des entreprises chercheraient à recruter de la main-d'œuvre étrangère à des salaires trop bas, ce serait aux mesures d'accompagnement à déployer leurs effets. Par conséquent, il faut réduire les problèmes par des mesures internes de politique conjoncturelle, de marché du travail et de politique sociale<sup>1</sup>.

Il y a déjà eu dans le passé des clauses de sauvegarde. Ainsi, le Conseil fédéral a limité les autorisations de séjour annuelles (permis B) pour ressortissant-e-s de l'UE-8 entre 2012 et 2014. Les entreprises s'étaient alors rabattues sur les autorisations de séjour de courte durée et plus précaires, offrant à la main-d'œuvre une moins bonne sécurité de séjour et de moins bonnes conditions de travail. Cette clause de sauvegarde n'a donc eu aucun impact sur le niveau de migration, à ceci près que la « qualité » du marché du travail s'est dégradée.

#### Nouvelles autorisations de séjour B et L pour ressortissants de l'UE-8

(personnes ; période avec activation de la clause de sauvegarde pour la catégorie B en beige)



<sup>1</sup> Des « clauses de sauvegarde » existent aussi dans des accords de commerce extérieur, à l'instar du GATT, mais avec une formulation un peu différente. Dans de tels traités aussi, il faut prouver un éventuel dommage dû aux importations, et les exigences en matière de preuve sont relativement élevées. Transposée à la clause de sauvegarde de l'ALCP, l'exigence du mécanisme correspondant serait en théorie remplie si le chômage augmentait (dans une branche d'activité) malgré la bonne conjoncture et qu'en plus les entreprises recrutent massivement du personnel (à de bas salaires) à l'étranger.

Une éventuelle application de la « clause de sauvegarde », reposant sur des mesures relevant du droit des étrangers, poserait de graves problèmes pratiques. Le processus entier – depuis la constatation des difficultés d'ordre économique jusqu'à l'adoption de mesures concrètes, en passant par la décision du tribunal arbitral – prendrait généralement plus d'un an. À supposer qu'il soit prévu d'introduire des contingents, il faudrait ensuite recruter et former le personnel nécessaire et mettre en place l'infrastructure permettant de traiter largement plus de 100 000 autorisations. Là encore, de telles démarches prendraient beaucoup de temps.

Le Conseil fédéral définit notamment, comme critères de la présence de difficultés d'ordre économique et social, une hausse marquée du chômage, une augmentation du recours à l'aide sociale, mais aussi une forte croissance de l'immigration nette ou de l'emploi frontalier. Or si les deux premiers critères sont compréhensibles, le lien de causalité est loin d'être clair pour les deux autres.

L'USS propose par conséquent un article de loi modifié sur les mesures de protection. Nous nous sommes très fortement inspirés ici du projet du Conseil fédéral.

### **3.2 Article de loi modifié : art. 21b LEI**

Notre proposition d'art. 21b LEI modifié figure ci-après. Les modifications sont marquées **en gras**.

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral examine la présence de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social dans toute la Suisse ou dans une région ou une branche déterminées, ainsi que les mesures de protection à prendre pour y remédier. Son évaluation repose sur des indicateurs appropriés, notamment dans les domaines de l'immigration, du marché du travail, de la sécurité sociale, du logement et des transports. Le Conseil fédéral est tenu d'examiner des mesures de protection lorsque l'immigration nette induite par l'ALCP, la croissance de l'emploi frontalier, la hausse du chômage ou l'augmentation du recours à l'aide sociale dépasse un seuil qu'il a fixé pour toute la Suisse.

<sup>2</sup> Les mesures de protection au sens de l'al. 1 doivent être de nature à réduire les problèmes de manière efficace et en temps utile. Le Conseil fédéral examine en priorité des mesures de politique conjoncturelle, de marché du travail et de politique sociale ne compromettant pas l'ALCP. En outre, le Conseil fédéral peut déposer une demande auprès du comité mixte conformément à l'art. 14a, par. 1, ALCP. Il peut approuver les décisions prises par le comité mixte en vertu de l'art. 14a, par. 1, ALCP concernant des mesures de protection visées aux al. 6 et 7 et les mettre en œuvre lorsqu'elles ne sont pas directement applicables.

<sup>3</sup> Lorsque le comité mixte ne prend pas de décision, le Conseil fédéral peut saisir le tribunal arbitral en vertu de l'art. 14a, par. 2 et 4, ALCP. Lorsque le tribunal arbitral décide, en vertu de l'art. 14a, par. 3 et 5, ALCP, que les conditions prévues par ces dispositions sont réunies, le Conseil fédéral peut prendre des mesures de protection conformément aux al. 6 et 7.

<sup>4</sup> Si, après une nouvelle évaluation, le Conseil fédéral estime toujours, contrairement à une décision du tribunal arbitral prise en vertu de l'art. 14a, par. 2 à 4, ALCP, que l'application de l'ALCP entraîne des difficultés sérieuses d'ordre économique ou social et qu'il faut donc prendre des mesures de protection, il peut prendre à titre temporaire des mesures de protection conformément aux al. 6 et 7. L'ordonnance sur les mesures de protection devient caduque dans les cas suivants :

- a. dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur des mesures de protection prises, le Conseil fédéral ne soumet pas à l'Assemblée fédérale un projet de loi qui régit ces mesures;

- b. l'Assemblée fédérale n'entre pas en matière sur le projet visé à la let. a ou le rejette, ou
- c. la loi visée à la let. a entre en vigueur.

<sup>5</sup> Si l'UE adopte des mesures de protection qui créent un déséquilibre entre les droits et les obligations des parties contractantes prévus par l'ALCP, le Conseil fédéral peut, en vertu de l'art. 14a, par. 3 ou 5, ALCP, prendre les mesures de rééquilibrage visées aux al. 6 et 7.

<sup>6</sup> Peuvent être prises **dans le contexte de l'art. 14a ALCP** les mesures de protection ou de rééquilibrage suivantes :

- a. extension de l'application de certaines conditions d'admission visées aux art. 18 à 29 ou des dérogations visées à l'art. 30 aux personnes auxquelles s'applique l'ALCP;
- b. retrait du droit de séjour par dérogation à l'art. 61a, en cas de chômage involontaire;
- c. restriction de la durée de séjour pour la recherche d'emploi;
- d. examen des conditions de séjour à remplir en vue d'un séjour de plus de trois mois dès le moment de l'entrée en Suisse.

<sup>7</sup> Les mesures visées à l'al. 6 doivent porter sur les droits prévus par l'ALCP, être appropriées et être limitées dans leur champ d'application et leur durée. Elles peuvent s'appliquer à l'ensemble de la Suisse ou à une région ou une branche déterminées.

<sup>8</sup> Si des mesures de protection ou de rééquilibrage autres que celles que prévoit l'al. 6 sont nécessaires pour restreindre les droits prévus par l'ALCP et que ces mesures nécessitent une base légale, le Conseil fédéral les soumet à l'Assemblée fédérale.

<sup>9</sup> Le Conseil fédéral consulte les commissions parlementaires compétentes, les cantons et les partenaires sociaux dans les cas suivants :

- a. avant de déposer une demande conformément à l'al. 2;
- b. avant de prendre des mesures de protection ou de rééquilibrage conformément aux al. 1 à 4;
- c. lorsqu'il envisage de ne pas déposer une demande conformément à l'al. 1 bien qu'un seuil visé à l'al. 1, 3<sup>e</sup> phrase, ait été dépassé.

<sup>10</sup> Lorsqu'un canton estime, eu égard aux indicateurs ou aux seuils prévus à l'al. 1, que l'application de l'ALCP entraîne des difficultés sérieuses d'ordre économique ou social dans toute la Suisse ou dans une région ou une branche déterminées, il peut demander au Conseil fédéral de déposer une demande conformément à l'al. 2.

#### **4. Accord sur les transports terrestres**

L'accord sur les transports terrestres (ATT) existant entre la Suisse et l'Union européenne est en vigueur depuis le 1er juillet 2002. Dans le cadre de cet accord, le transport international de marchandises par rail a été libéralisé, avec des effets très mitigés sur la compétitivité de ce mode de transport et des conséquences parfois négatives sur les conditions de travail du personnel. En revanche, le transport ferroviaire international de passagers n'a pas été ouvert : la Suisse n'a pas encore repris les dispositions de l'UE applicables à ces services de transport et n'autorise que les

coopérations entre entreprises ferroviaires suisses et européennes. En conséquence, tout transport ferroviaire international de passagers doit aujourd'hui se faire dans le cadre d'une coopération à l'amiable entre un chemin de fer étranger et les CFF, l'unique exploitant suisse du trafic international. Ce modèle de coopération a été et est encore très efficace, raison pour laquelle il doit absolument être maintenu.

Comme l'ATT actuellement en vigueur exige déjà en principe de « libéraliser l'accès des parties contractantes au marché du transport de marchandises et de voyageurs par route et par rail », il fallait toujours s'attendre à ce que l'UE insiste également sur la libéralisation du transport ferroviaire à longue distance de voyageurs dans le cadre de l'actualisation de l'ATT. Dans sa prise de position sur le mandat de négociation du Conseil fédéral, l'USS s'est montrée très critique à ce sujet, car une telle libéralisation mettrait en péril aussi bien la qualité élevée du système intégré des transports publics suisses que les conditions de travail dans le trafic voyageurs. Il est donc absolument indispensable d'accompagner cette ouverture d'une série de mesures efficaces - inscrites aussi bien dans l'ATT actualisé qu'au niveau de la législation nationale – afin d'atténuer les conséquences négatives pour le système de transport suisse et même de les éviter.

#### **4.1 Remarques spécifiques sur le résultat des négociations (à l'exception des conditions de travail)**

Avec quelques réserves importantes que nous formulons ci-dessous, les syndicats peuvent en principe partager l'appréciation du Conseil fédéral selon laquelle le texte négocié de l'accord – c'est-à-dire le protocole d'amendement à l'accord sur les transports terrestres ainsi que la déclaration commune annexée à ce protocole – a réussi dans une large mesure à garantir les acquis des transports publics suisses. Les exceptions négociées à cet effet ont été acceptées par l'UE et sont ainsi exclues de la reprise dynamique du droit. Du point de vue matériel, les points suivants sont décisifs pour les syndicats (pour les conditions de travail, voir le paragraphe séparé ci-après) :

- **Définition claire et étroite du champ d'application** : une phrase est explicitement introduite dans l'ATA, selon laquelle les transports ferroviaires de voyageurs purement nationaux sont exclus du champ d'application, tant pour les transports à longue distance que pour les transports régionaux et locaux. Le transport ferroviaire de marchandises purement national n'entre pas non plus dans le champ d'application de l'accord. Ces exclusions sont centrales.
- **Admissibilité des aides éventuelles** : Nous pouvons en principe partager la conclusion de la fiche d'information selon laquelle « les transports publics nationaux sont exclus des règles relatives aux aides d'État » en raison du champ d'application limité et des garanties obtenues. Selon le rapport explicatif, « aucune aide en faveur du transport de personnes et de marchandises tombant dans le champ d'application de l'ATT n'est actuellement connue ». Nous parlons du principe que cette constatation est également partagée par les négociateurs de l'UE. C'est toutefois avec un léger étonnement que nous prenons connaissance de la déclaration également faite dans le rapport explicatif, selon laquelle il est douteux que « les CFF, en tant qu'unique entreprise de transport disposant en Suisse d'un accès légal à des financements fédéraux, bénéficient d'un avantage au sens de la définition de l'aide ».
- **Priorité à l'horaire cadencé** : Selon le protocole d'amendement de l'ATT, la Suisse a la possibilité d'accorder la priorité au transport de voyageurs conformément à l'horaire cadencé applicable au transport ferroviaire sur l'ensemble du territoire suisse. Les sillons cadencés peuvent

en outre être utilisés par des liaisons internationales exploitées en coopération, sans qu'il en résulte une discrimination des entreprises de transport ferroviaire étrangères (et non exploitées en coopération). L'exception permettant d'accorder la priorité au trafic cadencé lors de l'attribution des sillons est très importante pour le maintien d'une offre de transports publics attrayante en Suisse. Il est ainsi possible d'exclure que des entreprises à but exclusivement lucratif occupent certains sillons de l'horaire cadencé et créent ainsi des lacunes dans la cadence, interrompant ainsi des chaînes de voyage fiables et lisibles.

- **Souveraineté de l'attribution des sillons** : le point 1 de la déclaration commune relative au protocole d'amendement de l'OAV stipule que « les organismes nationaux indépendants de répartition des capacités sont compétents pour l'attribution non discriminatoire des sillons ». En outre, l'article 27, paragraphe 1, de l'ATT stipule déjà explicitement que chaque partie contractante désigne son organisme d'attribution des sillons. Ces deux dispositions indiquent clairement que l'attribution des sillons reste du ressort de la Suisse et qu'une éventuelle dérogation future à cette règle nécessiterait une adaptation de l'ATT. De même, les instruments suisses bien établis que sont le concept d'utilisation du réseau et les plans d'utilisation du réseau ont pu être garantis sur le plan juridique. Ces deux éléments sont à saluer.
- **Obligation d'intégration tarifaire** : les entreprises ferroviaires de l'UE sont tenues d'intégrer les tarifs. Cela signifie qu'elles devront participer au système unique de vente des billets et reconnaître les abonnements d'Alliance SwissPass (AG, demi-tarif, etc.). Cette condition n'est toutefois pertinente que pour les transports à l'intérieur du pays, c'est-à-dire pour le cabotage à titre accessoire (voir point suivant). Le fait que l'obligation de participer au système d'intégration tarifaire n'affecte pas la fixation autonome des prix des entreprises de transport ferroviaire étrangères et autorise donc en principe le dumping sur les prix reste problématique.
- **Limitation du cabotage** : étant donné que l'ATT ne prévoit pas expressément d'interdiction du cabotage dans le transport ferroviaire (contrairement au transport routier), il sera impératif de limiter autant que possible le cabotage dans le transport ferroviaire international de voyageurs, qui doit être libéralisé. Désormais, l'accord rend en principe possible de « prendre des voyageurs dans n'importe quelle gare située sur le trajet international et de les déposer dans une autre, à condition que l'objectif principal soit le transport de voyageurs du territoire d'une partie contractante vers le territoire de l'autre partie contractante ». Il est donc d'autant plus important de donner une définition claire, étroite et applicable de l'« objectif principal » mentionné, qui doit être fixée par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance. Selon le rapport explicatif, le « but principal » doit être compris comme « le fait que la majeure partie des recettes résulte du transport transfrontalier des passagers ». A notre avis, une définition basée uniquement sur le chiffre d'affaires n'est toutefois pas suffisante, d'autant plus que le règlement d'application de l'UE correspondant (qui n'est entre-temps plus applicable dans l'espace de l'UE en raison de l'ouverture du marché, y compris pour le transport ferroviaire intérieur de voyageurs) prévoyait d'autres critères, tels que le nombre de passagers, la distance du voyage, les points d'arrêt choisis et la commercialisation de l'offre. La grille de critères doit absolument être choisie dans l'ordonnance suisse correspondante de manière à ce que le transport à l'intérieur du pays reste effectivement clairement un « objectif secondaire ». Il reste regrettable qu'aucune interdiction de principe du cabotage n'ait pu être convenue avec l'UE.
- **Admissibilité explicite du modèle de coopération** : les coopérations dans le transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs (par ex. CFF avec DB, SNCF ou Trenitalia) restent possibles

sans restriction, comme le stipule explicitement la déclaration commune. Il s'agit là d'un grand progrès, car de telles coopérations (ou « regroupements internationaux ») sont certes la règle dans l'espace de l'UE, mais une garantie juridique de leur admissibilité fait jusqu'à présent totalement défaut et n'est pas non plus attendue dans un avenir prévisible.

- **Attribution directe dans le trafic régional transfrontalier de voyageurs** : les prestations commandées dans le trafic régional transfrontalier peuvent continuer à être attribuées directement « pour la partie qui est effectuée sur le territoire suisse ». Contrairement à ce qui se passe dans les États membres de l'UE – où la question est aussi très controversée –, les appels d'offres dans ce domaine ne seront donc toujours pas obligatoires en Suisse (ce qui n'aurait en aucun cas été acceptable). L'existence et la qualité des principaux réseaux de transport transfrontaliers de proximité (LémanExpress, Trireno, TiLo et RER de Saint-Gall) sont ainsi largement assurées. Malheureusement, le trafic régional transfrontalier peut tout de même potentiellement subir des dommages, car du côté des États membres de l'UE, le contrat de service public ne sera pas forcément adjugé au partenaire de coopération de l'opérateur suisse.

#### 4.2 Remarques sur les dispositions relatives aux conditions de travail

Pour les syndicats, le principe selon lequel les entreprises ferroviaires de l'UE doivent respecter les conditions de travail et de salaire en vigueur dans notre pays pour leurs activités sur les tronçons de ligne en Suisse est bien entendu une condition indispensable à toute ouverture éventuelle du marché. Ce principe a donc été inscrit par le Conseil fédéral dans le mandat de négociation et a pu être imposé avec succès lors des négociations : L'article 24a du protocole d'amendement de l'ATT reconnaît à la Suisse le droit d'inclure dans l'autorisation de concession accordée aux entreprises ferroviaires internationales « des dispositions non discriminatoires sur les normes sociales telles que les conditions de travail et de salaire spécifiques au lieu et à la branche en Suisse ». Nous saluons cette formulation sans équivoque, mais elle doit être rendue opérationnelle et inscrite dans la loi. A cette fin, le Conseil fédéral a déjà formellement chargé le DETEC (OFT) le 19 juin 2024 d'élaborer une directive sur les normes sociales dans le transport ferroviaire international de voyageurs et d'associer les partenaires sociaux de manière appropriée à son élaboration. L'USS et en particulier son syndicat SEV représentant notamment les salarié-e-s du transport ferroviaire avaient déjà communiqué à plusieurs reprises auparavant qu'ils étaient bien entendu prêts à collaborer de manière constructive, mais qu'ils n'étaient pas d'accord avec la forme de réglementation choisie, à savoir une directive de l'Office fédéral.

Les syndicats et les associations professionnelles ont été impliqués de manière exemplaire dans le processus d'élaboration de cette directive menée par l'OFT et nous les en remercions. La version finale du document n'est malheureusement pas encore disponible, raison pour laquelle nous ne pouvons pas prendre position de manière définitive sur ce point. Dans leur dernière réponse, les syndicats ont fait part d'importantes exigences d'adaptation, comme l'ancrage clair d'une obligation de négocier une CCT, et attendent que le texte final en tienne compte.

La question de la forme de la réglementation reste toutefois d'une importance primordiale. **La fixation et le contrôle des conditions de travail usuelles dans la branche par le biais d'une directive d'un office fédéral sont très inhabituels dans le système juridique suisse et ne sont pas suffisamment contraignants sur le plan juridique.** Ce niveau de réglementation n'est tout simplement pas suffisant. Cela apparaît clairement dans le rapport explicatif, où il est précisé que la « directive

sur les conditions de travail usuelles dans la branche du transport ferroviaire international de voyageurs sur longue distance » ne servira que de « référence » à l'OFT lors de l'examen des demandes de concession et d'autorisation.

Pour que les entreprises ferroviaires européennes respectent les normes sociales suisses et que le dumping salarial et autres dégradations des conditions de travail soient ainsi exclus, l'USS demande un cadre légal clair. Un tel cadre peut aussi être créé très facilement. Ainsi, l'article 9 (Conditions d'octroi, de retrait et de révocation des concessions et des autorisations) de la loi sur le transport de voyageurs (LTV) prévoit déjà en principe, selon l'alinéa 2, qu'une entreprise demandant une concession doit prouver qu'elle « respecte les dispositions du droit du travail et garantit les conditions de travail de la branche » (lettre e). Pour le domaine d'application du transport ferroviaire international de voyageurs sur longue distance, il suffirait donc d'ajouter dans la loi que ces conditions de travail sont fixées par le Conseil fédéral. Par le biais d'une ordonnance, la directive mentionnée pourrait alors être appliquée (pour autant qu'elle soit matériellement satisfaisante dans sa version finale).

#### **4.3 Remarques concernant le trafic routier**

Comme l'accord sur les transports terrestres est désormais soumis dans son intégralité à la reprise dynamique du droit, il est tout aussi décisif que les exceptions déjà fixées jusqu'à présent pour le trafic routier puissent être maintenues. En font partie, outre la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et la limite de 40 tonnes pour les camions, surtout les dispositions centrales du point de vue des travailleurs concernant l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche ainsi que du cabotage (les véhicules immatriculés à l'étranger ne sont pas autorisés à effectuer des transports professionnels de personnes et de marchandises par la route au départ et à destination de la Suisse). Par ailleurs, il est très positif que l'exclusion de l'augmentation des capacités routières ait pu être explicitement stipulée dans le contrat. Les nouvelles infrastructures routières « à des fins de sécurité routière », comme notamment le deuxième tunnel routier à travers le Gothard, ne sont ainsi pas considérées comme une augmentation des capacités.

## 2<sup>ème</sup> partie de la réponse de l'USS à la consultation

La version allemande fait foi

### **Paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE »**

#### **Introduction**

La présente deuxième partie de la réponse contient les sections suivantes : 1. la reprise partielle de la directive sur la citoyenneté de l'Union européenne, 2. les développements en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, 3. l'accord sur le transport aérien, 4. l'accord sur l'électricité et 5. l'accord sur la santé, ainsi que les lois nationales de mise en œuvre respectives.

#### **1. Reprise partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union européenne**

Dans le cadre de la stabilisation de la voie bilatérale, l'ALCP doit être actualisé par la reprise partielle de la directive 2004/38/CE (dite directive sur la citoyenneté européenne). Cette directive contient des dispositions relatives à l'enregistrement, à l'entrée et au séjour des citoyen-ne-s de l'UE. Le droit de séjour confère également un droit à l'égalité de traitement (p. ex. dans le domaine des prestations sociales) dans l'État de séjour. Dans le cadre des Bilatérales III, seule une reprise partielle a été négociée, assortie d'exceptions spécifiques. Il est notamment prévu un droit de séjour permanent après cinq ans, toutefois conditionné à l'exercice d'une activité lucrative. Le délai de cinq ans n'est pas interrompu en cas de perception d'allocations de chômage. En cas de perception de l'aide sociale pendant plus de six mois que ce délai est interrompu. Le regroupement familial est en outre légèrement étendu aux partenaires enregistrés, aux membres de la famille à charge ainsi qu'aux proches nécessitant des soins. Pour ces derniers, seul le regroupement familial facilité s'applique, son octroi restant à la discrétion des autorités. Ne sont pas reprises les dispositions de la directive relatives à l'expulsion du territoire, qui vont au-delà de l'accord sur la libre circulation des personnes – ceci afin de tenir compte de l'initiative sur le renvoi. L'USS salue expressément l'élargissement du regroupement familial.

Du point de vue de l'USS, l'enjeu principal, dans le cadre de la reprise partielle, est de continuer à garantir la lutte contre le faux travail indépendant. Le projet mis en consultation prévoit expressément à cet égard que les obligations actuelles en matière de documentation soient maintenues. L'obligation actuelle de documentation selon l'art. 1a LDét sera simplement déplacée à l'art. 6c, al. 1 à 5, LDét. En dehors de adaptations rédactionnelles, aucune modification de fond n'est prévue. Cette obligation de documentation pour les personnes se prévalant d'une activité indépendante est déterminante. En plus du maintien de cette obligation matérielle de documentation, l'USS exige que l'intensité et la rigueur des contrôles soient assurées dans la pratique au niveau de contrôle en vigueur aujourd'hui.

## 2. Développement dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles

Avec la mise à jour de l'ALCP, est également reprise la directive (UE) 2018/958 du 28 juin 2018 relative à un contrôle **de proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles**. Dans le cadre des négociations, la Suisse et l'UE se sont mises d'accord sur un protocole de modification et un protocole institutionnel. Il en découle que la Suisse doit désormais, sur la base de l'annexe III ALCP, participer au **système européen de reconnaissance** des qualifications professionnelles ainsi qu'au système d'information du marché intérieur (IMI). Pour cette raison, le règlement (UE) n° 1024/2012 (dit « règlement IMI ») a été intégré en conséquence à l'annexe I de l'ALCP.

L'USS se prononce explicitement en faveur de la participation de la Suisse au système européen de reconnaissance des qualifications professionnelles ainsi qu'au système IMI (sur la base de l'annexe III ALCP). Une personne qui, selon les critères de son État d'origine membre de l'UE, est pleinement qualifiée pour exercer une profession, doit pouvoir exercer ce même métier dans tous les États de l'UE ainsi qu'en Suisse, sous réserve des modalités légales de l'État d'accueil. La participation au mécanisme européen d'alerte est également saluée : il permet à la Suisse d'être informée lorsqu'un ressortissant d'un État membre de l'UE se voit retirer son autorisation d'exercer une profession. Dans les professions hautement sensibles (par ex. santé/soins et travail social/éducation spécialisée), ce mécanisme empêche que des professionnels sanctionnés (par ex. pour erreurs médicales, actes pédophiles ou autres abus sexuels) contournent l'interdiction ou la restriction d'exercer dans leur pays d'origine en demandant la reconnaissance dans un autre État. Les professions concernées sont listées à l'art. 56a, al. 1 de la directive 2005/36/CE modifiée et incluent notamment les professions réglementées par la Loi sur les professions de santé (LPSan), la Loi sur les professions médicales (LPMéd), la Loi sur les professions de psychologie (LPsy), ainsi que d'autres professions réglementées ayant un impact sur la sécurité des patients (par ex. assistants en soins et santé communautaire, ASSC). Le mécanisme d'alerte s'applique également aux professions impliquées dans l'éducation des mineurs, y compris la garde d'enfants en institution et l'éducation de la petite enfance (par ex. assistants socio-éducatifs, ASE). Dans le domaine scolaire, il concerne en particulier les enseignants, les directeurs et directrices d'école ainsi que les spécialistes en pédagogie spécialisée. Étant donné que ces professions impliquent un devoir accru de protection envers des groupes particulièrement vulnérables, l'USS soutient les mécanismes prévus concernant le retrait des autorisations professionnelles entre la Suisse et l'UE.

L'USS salue également une harmonisation supplémentaire (facultative) des exigences minimales de formation entre la Suisse et l'UE, en vue d'une possible extension de la reconnaissance automatique à d'autres professions. Depuis de nombreuses années, il s'engage pour une reconnaissance facilitée des diplômes et qualifications professionnelles, afin d'épargner aux travailleurs concernés des procédures individuelles longues et coûteuses, et de leur permettre de bénéficier davantage de procédures collectives et automatisées.

L'USS soutient également la réalisation de contrôles de proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations existantes. Les restrictions injustifiées d'accès à certaines activités professionnelles ou à leur exercice doivent être interdites.

Le fait que la Suisse bénéficie d'un délai transitoire de trois ans après l'entrée en vigueur du paquet Suisse-UE pour la mise en œuvre de sa participation à l'IMI dans le domaine des détachements est jugé légitime par l'USS.

### **Carte professionnelle européenne (European Professional Card, EPC)**

La carte professionnelle européenne est une attestation sous forme de certificat électronique. Un certificat EPC confirme qu'une personne exerçant une profession remplit toutes les qualifications nécessaires tant dans l'État d'origine que dans l'État d'accueil, et qu'aucune restriction ne s'applique. Actuellement, la procédure électronique EPC n'est possible que pour cinq professions (dont le personnel infirmier). L'USS soutient le principe selon lequel les professionnels doivent pouvoir choisir eux-mêmes s'ils déposent leur demande via la procédure EPC ou selon la procédure de reconnaissance traditionnelle. Il soutient également le fait que, dans l'intérêt de la sécurité des patients, il soit explicitement prévu que pour certaines professions, la maîtrise d'une langue officielle puisse être exigée et contrôlée.

### **Égalité de traitement / non-discrimination en matière de taxes d'études**

En ce qui concerne les taxes d'études, la Suisse devra désormais appliquer le principe de non-discrimination (selon l'art. 2 ALCP) ainsi que l'égalité de traitement aux citoyens et citoyennes de l'UE. La Loi sur l'EPF (Écoles polytechniques fédérales) doit donc être adaptée en ce qui concerne les taxes d'études. Le Conseil fédéral prévoit en outre de redonner au Conseil des EPF la compétence de fixer les taxes d'études pour les étudiants issus de pays tiers.

Sont exclues du principe général de non-discrimination en matière de taxes d'études notamment les Hautes écoles pédagogiques, les établissements de formation professionnelle (par ex. les Écoles supérieures) et les hautes écoles majoritairement financées par des fonds privés, comme l'École hôtelière de Lausanne (EHL) (art. 7b, let. a, point i ALCP).

De manière générale, l'USS se réjouit que la Suisse, en raison du principe de non-discrimination (selon l'art. 2 ALCP), doive désormais appliquer l'égalité de traitement aux citoyens et citoyennes de l'UE, notamment pour ce qui concerne les taxes d'études.

Fondamentalement, l'USS (Union syndicale suisse) soutient le principe de non-discrimination. Elle souligne toutefois que, dans le cadre du « programme d'allègement budgétaire 27 », la Confédération a prévu un renforcement du financement par les usagers, c'est-à-dire une augmentation des taxes d'études. En raison du principe de non-discrimination vis-à-vis de l'UE, on peut s'attendre à ce que les taxes d'études augmentent encore davantage pour toutes et tous, en particulier pour les étudiant·e·s provenant de pays tiers. Comme cela menace l'égalité des chances dans l'éducation, l'USS s'est opposée, dans sa prise de position sur le paquet d'allègement, à l'augmentation prévue des taxes d'études et souhaite le souligner à nouveau dans le cadre de la présente consultation. Actuellement, différentes hautes écoles cantonales prélèvent des taxes d'études plus élevées pour les étudiant·e·s étranger·ère·s. L'introduction du principe de non-discrimination dans les hautes écoles entraînera donc des pertes financières. Il est proposé – après l'entrée en vigueur du protocole de modification – de prévoir des mesures d'accompagnement temporaires (financées à parts égales par la Confédération et les cantons) afin d'atténuer les conséquences financières pour les hautes écoles concernées.

Le fait que l'admission aux études universitaires et les contributions d'entretien (bourses) restent, comme jusqu'à présent, expressément exclues du champ d'application de l'ALCP et donc de l'interdiction générale de discrimination, est jugé légitime par l'USS.

### **3. Accord sur le transport aérien**

#### **Objet de la consultation**

L'accord sur le transport aérien (ATA) entre la Suisse et l'Union européenne est en vigueur depuis 2002. L'ATA régit la participation suisse à l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (AESA) et garantit l'accès des compagnies suisses et européennes au marché du transport aérien libéralisé de longue date. Dans le paquet de développement des relations Suisse-UE, trois protocoles actualisent l'ATA. Le protocole d'amendement pertinent prévoit notamment l'« échange de droits de trafic » pour le marché intérieur respectif des parties contractantes (introduction du cabotage : 8e et 9e libertés de l'air). Les deux autres protocoles d'amendement actualisent les règles institutionnelles et les prescriptions relatives aux aides d'État – que l'ATA est le seul accord relatif au marché intérieur à prévoir, et cela depuis 2002 –, sur la base des dispositions négociées ou applicables de fait.

#### **Appréciation et position des syndicats**

L'adoption des 8e et 9e libertés du ciel représente avant tout une harmonisation formelle avec le cadre juridique européen. À court terme, aucun changement économique majeur n'est à prévoir (par ex. il ne faut pas s'attendre à de nouveaux vols intérieurs), le marché étant déjà fortement intégré. Économiquement parlant, les compagnies aériennes européennes n'ont aucun intérêt à desservir le marché suisse (trop) exigü, et il ne faut pas s'attendre à ce que Swiss, filiale de Lufthansa, s'implante ailleurs dans l'UE. Mais à moyen et long terme, les lacunes que recèlent les nouvelles dispositions pourraient favoriser la sous-enchère sociale et l'érosion des conditions de travail helvétiques. D'où l'importance d'agir à titre préventif. Nous misons à cet effet sur un renforcement des contrôles visant à garantir que le droit suisse du travail reste dûment appliqué et que tout le personnel basé en Suisse soit soumis aux CCT de la branche. Il faudra ainsi empêcher systématiquement la création de bases de personnel fictives ou de pseudo-solutions conventionnelles de droit étranger, pour préserver partout l'existence d'un lien réel entre la base d'engagement et le contrat de travail.

### **4. Accord sur l'électricité**

#### **Objet de la consultation**

L'accord sur l'électricité négocié confère à tous les acteurs suisses concernés un plein accès au marché intérieur européen de l'électricité. En contrepartie, la Suisse doit ouvrir complètement son marché de l'électricité. L'approvisionnement de base des ménages et des petites entreprises céderait la place à un modèle dit du libre choix du fournisseur, et les 17 principales entreprises d'approvisionnement en énergie subiraient une « séparation des tâches » pour leurs activités liées au réseau et à l'énergie. Le Conseil fédéral a mis en consultation l'accord sur l'électricité dans le volet « développement des relations bilatérales », sous la forme d'un arrêté fédéral. La première étape des travaux de mise en œuvre prévus en droit interne fait partie du projet.

#### **Contexte dans l'UE**

L'UE, qui a libéralisé depuis longtemps son marché électrique, vise en priorité dans sa politique énergétique à achever le marché intérieur de l'énergie. Dans la plupart des pays européens, les ménages subissent aujourd'hui de plein fouet les aléas du marché. La crise des prix de l'électricité qui a suivi l'invasion russe de l'Ukraine en est un bon exemple : dans certains pays, les tarifs moyens de l'électricité ont quasiment triplé du jour au lendemain. Face à ces turbulences, l'UE

s'est fixé à court terme des objectifs ambitieux pour réformer la conception de son marché de l'électricité, revenant en arrière sur sa libéralisation. Une telle réforme n'a toutefois jamais vu le jour et la directive sur le marché de l'électricité (2019/944) n'a subi qu'une révision ponctuelle. Il y reste ainsi prévu, par exemple, que la Commission réexamine au plus tard le 31 décembre 2025 la mise en œuvre de la « transition vers des prix fondés sur le marché » et présente au Parlement *« s'il y a lieu, une proposition législative [...] qui peut comprendre une date de fin pour les prix réglementés »*.

Les petits clients ne se heurtent pas seulement, sur le marché européen libéralisé, à la cherté et à la volatilité des prix de l'électricité. Il n'est pas rare en effet qu'un prestataire fasse soudain faillite. Car sur le marché libéralisé, l'électricité fait l'objet de spéculations, suscitant la convoitise d'un grand nombre de sociétés de négoce qui se disputent les clients avec des stratégies agressives, sans produire elles-mêmes un seul kilowattheure d'électricité. Si leurs calculs s'avèrent hasardeux, les ménages concernés seront du jour au lendemain privés de prestataire. Pour éviter les abus de marché, les faillites et les coupures de courant, l'UE a donc dû instaurer des règles aussi compliquées que lourdes sur le plan administratif afin de garantir la protection des consommateurs.

La notion d'approvisionnement de base existe certes aussi et sera maintenue dans le droit européen de l'énergie, où elle ne désigne que le droit des clients d'« être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix compétitifs, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires ». Dans ce cadre, les États membres prendront des mesures pour les clients vulnérables (« telles que la fourniture de prestations au moyen de leurs systèmes de sécurité sociale »), mais qui « ne font pas obstacle à l'ouverture effective du marché ». Ils doivent ainsi se limiter à intervenir dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité « aux clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique », et encore de manière limitée dans le temps. En conclusion, là où elle existe ou est indiquée comme telle dans l'UE, la sécurité d'approvisionnement demeure un instrument transitoire, à la fois temporaire et en aval, destiné aux situations d'urgence. Au lieu de constituer, comme en Suisse, un service public universel destiné aux petits clients finaux.

### **Contexte en Suisse et résultat des négociations**

Depuis la libéralisation partielle de 2009, la Suisse connaît un approvisionnement de base protégé pour les ménages et les PME dont la consommation annuelle est inférieure à 100 MWh. D'où la garantie d'un approvisionnement sûr en courant à des prix équitables et stables, qui ne peuvent être adaptés qu'une fois par an. À moyen terme, les fluctuations du prix de l'électricité se répercutent naturellement sur les factures des clients, mais le courant abondant produit sur place (60 % de la production indigène provenant de l'énergie hydraulique) doit être vendu aux coûts de production au lieu de s'orienter sur les prix du marché, qui peuvent être bien plus élevés. Le système suisse a fait ses preuves durant la dernière crise. Il y a bien eu des hausses de prix substantielles dans le cadre de l'approvisionnement de base mais elles sont restées de moindre ampleur, avec un lissage sur deux ans, tout en étant prévisibles longtemps à l'avance.

L'accord sur l'électricité négocié prévoit désormais une ouverture du marché pour les petits clients, l'approvisionnement de base ne subsistant plus que de manière résiduelle (modèle du libre choix). Alors qu'il y a un peu plus d'un an seulement, le peuple suisse a plébiscité la loi sur l'électricité (acte modificateur unique), projet renonçant volontairement à une ouverture du marché pour renforcer la réglementation des prix. Avec l'accord sur l'électricité, les prix du marché remplaceraient toutefois à moyen terme les prix réglementés. Le seuil de consommation annuel pour

l'approvisionnement de base passerait de 100 MWh à l'heure actuelle à 50 MWh, tandis que les garde-fous face aux changements de fournisseurs disparaîtraient : aujourd'hui, les clients finaux consommant moins de 100 MWh sont tenus de rester dans l'approvisionnement de base et ceux qui consomment davantage peuvent opter pour le marché libre. Avec l'accord sur l'électricité, même les petits clients finaux n'atteignant pas le nouveau seuil deux fois plus bas auraient le libre choix (avec possibilité de revenir à l'approvisionnement de base) et tous les autres, à commencer par des centaines de milliers de PME, seraient contraints à l'avenir à d'incessants changements de fournisseurs sur le marché.

Les 17 principales entreprises d'approvisionnement en énergie subiraient en outre, en vertu du droit européen, une dissociation de leurs structures : l'exploitation du réseau, la production et l'approvisionnement en électricité devraient être séparés « sur le plan de la forme juridique, de l'organisation et de la prise de décision », et transférés à des entreprises différentes.

### **Appréciation globale du résultat négocié**

Lors des négociations, la Suisse a su atteindre les objectifs visés pour ses « intérêts offensifs » : l'accord sur l'électricité prévoit que la Suisse puisse participer sur un pied d'égalité aux plateformes de négoce ainsi qu'aux agences et instances européennes jouant un rôle important dans le négoce de l'électricité, la stabilité du réseau, la sécurité d'approvisionnement et la prévention des crises. Grâce à cet accord, la société nationale du réseau de transport d'électricité Swissgrid est entièrement intégrée dans les processus européens d'exploitation du réseau de transport et les capacités frontalières vis-à-vis de la Suisse restent garanties même en cas de crise énergétique. De même, les garanties d'origine de l'électricité d'origine renouvelable seront à nouveau reconnues dans le cadre de l'accord sur l'électricité et les principales mesures suisses d'encouragement de l'énergie produite à partir de sources renouvelables sont admises (pour le moment). Enfin, l'accord sur l'électricité ne comprend aucune prescription directe ni sur la redevance hydraulique, ni sur l'octroi de concessions hydrauliques.

Tous ces points sont à saluer comme étant positifs. Néanmoins, certaines des garanties obtenues sont insuffisantes et/ou limitées dans le temps (voir les explications qui suivent). Surtout, il ne faut pas perdre de vue la dynamique négative qui résulterait d'une ouverture complète du système électrique suisse.

### **Dynamique d'ouverture du marché**

Le modèle dit du libre choix pose essentiellement aux clients finaux des questions de stabilité des prix et de sécurité d'approvisionnement. Il faut dire sur le second point qu'aujourd'hui, une grande partie de l'électricité vendue en Suisse provient de sources renouvelables locales (à commencer par la force hydraulique). Or l'accord ne garantit pas expressément que l'électricité ainsi produite soit vendue en priorité en Suisse et, comme indiqué plus haut, au coût de production plutôt qu'aux prix du marché. Le Conseil fédéral écrit à ce sujet dans son rapport explicatif : « *La priorité donnée à la production indigène dans le produit électrique standard et celle donnée à l'électricité indigène dans le cadre des parts minimales issues d'énergies renouvelables ne seront pas maintenues, car elles pourraient être potentiellement discriminatoires dans le cadre de l'accord sur l'électricité* ». Quant à la régulation des prix, on y lit qu'il s'agit selon l'UE d'une solution transitoire qui restera valable jusqu'à nouvel avis, faute de toute indication de délai. Une telle conclusion n'est toutefois pas acceptable, sachant comme indiqué plus haut que l'UE a la ferme intention de supprimer à moyen terme toute réglementation des prix. Deux autres éléments renchériraient encore le futur

approvisionnement de base des petits clients finaux. Outre que dans la mise en œuvre proposée, l'encouragement de l'énergie produite à partir d'énergies renouvelables (dont l'obligation de reprise et de rétribution visée à l'art. 15 LEn) serait entièrement à charge de la clientèle de l'approvisionnement de base, les gestionnaires de réseau n'auraient plus aucun intérêt à proposer une offre de base bon marché, mais devraient au contraire s'efforcer de survivre sur un marché très compétitif (voir plus loin).

L'ouverture du marché menace également la transition énergétique en Suisse. Car pour investir massivement et de manière décentralisée dans le développement des énergies renouvelables sur sol suisse, les entreprises de la branche ont besoin de sécurité de planification. Autrement dit, elles doivent pouvoir prévoir sur plusieurs années, de manière tant soit peu fiable, quelle quantité de courant elles pourront vendre et à quel prix. Or l'ouverture du marché va à fin contraire : les gestionnaires de réseau actuels seront soumis à la concurrence et il leur faudra s'imposer sur le marché. Tout en restant obligés par la loi de couvrir les besoins restants des clients ayant opté pour l'approvisionnement de base, ils ne sauront pas combien de clients leur achèteront demain quelle quantité de courant et à quel prix. Une seule chose est sûre : le nombre de clients à desservir dans le cadre de l'approvisionnement de base et sur le marché libre connaîtra de fortes variations à l'avenir. Et ce d'autant plus qu'à moyen terme, selon l'accord négocié, il deviendra possible de changer de fournisseur d'électricité non plus tous les ans, mais du jour au lendemain. Or si, comme le permet le modèle du libre choix, un grand nombre de petits consommateurs désiraient soudain revenir à l'approvisionnement de base en raison d'une forte hausse de prix, les entreprises d'approvisionnement devraient acquérir au pire moment, soit au prix fort, de grandes quantités d'électricité qu'elles n'ont pas produite elles-mêmes. On s'apprête ainsi à priver les exploitants du réseau de toute sécurité en matière de planification et d'investissement, au moment même où on attend d'eux un engagement maximal dans l'avenir des énergies renouvelables. L'ouverture du marché risque par conséquent de retarder la transition énergétique, comme l'a souligné par exemple le directeur général de Swisspower, l'alliance des services industriels suisses : « je crains que la libéralisation complète du marché ne freine l'essor de la production d'électricité renouvelable ». Son argumentation repose sur l'effet inhibiteur sur les investissements qu'aurait la volatilité accrue des prix sur un marché de l'électricité ouvert. Même si des frais pourront être facturés à la clientèle de l'approvisionnement de base, en cas de départ ou d'arrivée en cours d'année, on ne sait ni comment ces frais seront déterminés et fixés, ni surtout dans quelle mesure ils pourront être dissuasifs sans être discriminatoires selon l'interprétation de l'UE.

### **Exigence de séparation (ou dissociation) des activités**

Le droit suisse prévoit déjà, pour les activités des gestionnaires de réseau de distribution, une séparation comptable et une séparation au niveau des informations. L'accord sur l'électricité va plus loin, exigeant en plus une dissociation juridique et organisationnelle pour les grands gestionnaires approvisionnant au moins 100 000 clients. Parmi les 17 entreprises concernées, les deux unités administratives (EWZ et SiL) et les trois établissements de droit public (EKZ, SIG et IWB) sont les plus touchés, ce qui a conduit à leur accorder un délai transitoire de trois ans. On ne connaît pas encore les modalités détaillées de la dissociation des activités. Mais les effets de ce processus sont d'ores et déjà prévisibles : à moyen terme, les unités de production seront incitées à vendre leur courant le plus cher possible, et non plus à le livrer aux petits clients aux coûts de production. Les unités de vente perdront inévitablement des parts de marché (par rapport aux 100 % actuellement détenus) et devront soit faire des économies, soit se contenter de marges bénéficiaires en baisse.

Tant les services industriels de Lausanne (SiL) que ceux de Genève (SIG) se sont déjà montrés très critiques lors de la consultation sur le mandat de négociation, à propos des exigences de séparation des activités :

- **SIG:** *"Une séparation juridique des activités électriques des SIG conduirait à un « éclatement de l'entreprise » et pourrait entraîner d'importants coûts pour la collectivité et la clientèle, en raison notamment des pertes de synergie de gestion et des possibilités d'optimisation entre les différentes activités. La séparation juridique des activités ferait également perdre aux SIG leur approche multi-énergies, qui est un facteur important pour l'accélération de la transition énergétique."*
- **SIL:** *"Beaucoup d'EAE [entreprises d'approvisionnement en énergie] sont multifluides et disposent de synergies de coûts pour le suivi des clients qui seraient perdues en cas de séparation juridique complète ce qui ne serait pas profitable en particulier pour les petits clients en approvisionnement de base."*

### **Force hydraulique et profits commerciaux**

Comme indiqué plus haut, la Suisse couvre 60 % de sa production indigène d'électricité par la force hydraulique. La sécurité générale d'approvisionnement augmenterait si, dans un esprit de coopération, elle en faisait aussi bénéficier les pays voisins (au même titre qu'elle a accès au courant éolien allemand ou à l'énergie solaire espagnole). Ce rôle-clé des barrages suisses nous rappelle encore une leçon importante : ils ont été construits dans une logique d'investissement public. Dans un pur système de marché, le barrage de la Grande Dixence et tous les autres grands ouvrages de retenue n'auraient jamais vu le jour. De même qu'aujourd'hui, il ne viendrait à l'idée d'aucun investisseur privé de construire une nouvelle centrale nucléaire.

Une ouverture du marché, soit l'accord négocié sur l'accès au marché, n'aboutira toutefois pas à une utilisation optimale de la force hydraulique suisse au sens de la sécurité d'approvisionnement commune. Loin de là, une telle solution n'est même pas exigée. Ainsi le Conseil fédéral écrit dans le rapport explicatif qu'« il est dans l'intérêt de la Suisse de pouvoir accéder au marché de l'UE et ainsi de mieux commercialiser, par exemple, sa force hydraulique en tant que ressource flexible » de façon à générer des gains commerciaux supplémentaires. L'étude d'accompagnement d'Eco-plan précise à ce sujet que « les centrales hydroélectriques suisses, en tant que ressource flexible, pourront grâce au négoce avec les pays voisins importer de l'électricité à bas prix et en exporter au prix fort ». Et plus loin : « C'est en premier lieu le secteur suisse de l'électricité actif dans le négoce international d'électricité qui capte les bénéfices commerciaux [...] Il s'agit d'entreprises telles que Axpo, Alpiq, BKW et Repower. » De telles affirmations n'ont rien de surprenant mais en disent long : ce sont précisément les quelques grandes entreprises du secteur déjà orientées vers l'international qui, depuis toujours, poussent à la conclusion d'un accord d'accès au marché avec l'UE. Il va de soi qu'elles s'intéressent davantage à de tels gains commerciaux qu'à la sécurité d'approvisionnement de la Suisse, comme le confirment leurs investissements dans les pays de l'UE, qui dépassent de loin ceux réalisés en Suisse. Avec leurs caisses bien remplies (déjà aujourd'hui) grâce à un négoce lucratif, ces poids lourds du secteur sont dans une position optimale pour s'implanter sur le marché bientôt ouvert pour les petits clients. Le risque – déjà observé dans de nombreux pays européens – vient du remplacement des nombreux gestionnaires de réseau locaux par un oligopole de géants suisses ou européens du secteur. Même l'administration fédérale n'a pas su dire dans quelle mesure l'accord sur l'électricité aboutirait à long terme à une concurrence accrue et à des prix plus bas, grâce à l'ouverture du marché. Tout en prévoyant

d'importants bénéfices commerciaux pour les géants de la branche, l'étude Ecoplan ne voit pour les consommateurs que des « évidences allant dans le sens d'une réduction des prix facturés aux clients finaux au cours de la libéralisation », en soulignant que « les effets sur les prix pourraient être limités ». Par contre, on sait déjà que comme dans l'UE, il faudra instaurer à l'avenir pour les petits clients tout un dispositif de règles administratives afin de prévenir les abus de marché, les faillites et les coupures d'électricité. La mise en œuvre prévoit par exemple la création d'une plateforme comparative pour les offres du marché, ainsi qu'un nouvel office de médiation en vue du règlement extrajudiciaire des litiges.

### Inconvénients d'un refus et alternatives

Les facteurs déterminants pour la capacité de production hivernale de la Suisse font l'objet d'une publication périodique de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) intitulée *System Adequacy* (Adéquation du système électrique). Dans sa dernière version de mai 2025, on lit notamment que « *si elle ne coopère pas avec l'Europe et n'adapte pas ses conditions-cadres actuelles concernant le développement des énergies renouvelables indigènes, la Suisse risque de devoir parfois faire face à des pénuries à partir de 2030 pour des raisons d'ordre météorologique* ». Les conditions-cadres sur lesquelles repose ces prévisions remontent toutefois à 2019, et donc ne tiennent compte ni de la réserve hivernale créée dans l'intervalle, ni du développement massif des énergies renouvelables prévu par la loi sur l'électricité. Aussi l'ElCom ajoute-t-elle qu'en cas de développement accéléré sur ce terrain, « *aucune pénurie d'approvisionnement n'est à craindre même sans coopération – seule une électrification très poussée pourrait en cas de conditions météorologiques défavorables constituer un risque de pénurie* ». Une telle analyse est en évidente contradiction avec l'argument inlassablement répété, selon lequel l'accord sur l'électricité serait indispensable à la Suisse pour des raisons de sécurité d'approvisionnement.

Néanmoins, les syndicats ont toujours reconnu que des relations dûment réglementées avec l'UE dans le secteur électrique sont non seulement souhaitables mais nécessaires. À l'heure actuelle, de telles relations existent sans doute, dans le cadre des accords techniques en vigueur entre Swissgrid et les exploitants de réseau de transport des deux régions de calcul de capacité au sein de l'UE. À ce jour, ces accords n'ont posé aucun problème technique majeur (en particulier, ils garantissent la disponibilité des capacités transfrontalières requises alors même que l'importante « règle des 70 % », selon laquelle 70 % des capacités de réseau nécessaires doivent être disponibles pour assurer le commerce entre les différents États membres, ne s'applique pas à la Suisse), mais posent plutôt un problème de sécurité juridique. Il va de soi que de tels contrats bilatéraux de droit privé ne sont pas idéaux à la longue. Mais les accords de droit privé en vigueur montrent clairement qu'il existe des alternatives à un accord d'accès au marché pour maintenir et approfondir les relations réglementées avec l'UE dans ce secteur. D'autant plus si de telles alternatives sont sérieusement envisagées par la partie suisse aux négociations. Cela n'a toutefois pas été le cas : l'ouverture du marché suisse de l'électricité n'est pas le simple aboutissement des négociations avec l'UE, le Conseil fédéral lui-même l'avait inscrite dans le mandat de négociations, alors que les syndicats avaient déjà critiqué ce choix lors des consultations organisées. Au lieu d'un accord sur le marché, il convient de rechercher avec l'UE un accord de coopération qui comprenne notamment la pérennisation et la garantie en droit international des accords techniques susmentionnés. L'UE y a également tout intérêt, ne serait-ce que pour assurer la stabilité du réseau électrique européen intégré. L'étude susmentionnée d'Ecoplan relève à ce propos : « Avec ou sans accord, les États membres de l'UE, et en particulier les États voisins de la Suisse ont, dans tous les cas, intérêt à ce que le négoce de l'électricité avec la Suisse fonctionne efficacement. »

### **Synthèse de la position syndicale**

Les syndicats refusent l'accord sur l'électricité, sous sa forme actuelle d'accord portant sur l'accès au marché. Nous demandons à la place, comme indiqué plus haut, un accord de coopération visant à garantir la stabilité du réseau et la sécurité d'approvisionnement. Pour parvenir matériellement à un tel résultat, des négociations ultérieures seraient en partie nécessaires avec l'UE, tandis que pour d'autres aspects il serait déjà possible de remanier la première étape de la mise en œuvre en droit interne proposée dans la présente consultation (révision de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité), quitte à renégocier plus tard avec l'UE. Cela impliquerait par exemple de renoncer à abaisser le seuil de consommation annuelle fixé pour le libre choix du fournisseur de 100 à 50 MWh (art. 6 LApEI) et de maintenir la priorité donnée à la production indigène dans le produit électrique standard et celle donnée à l'électricité indigène dans le cadre des parts minimales issues d'énergies renouvelables, conformément à l'acte modificateur unique adopté aux urnes et mis en œuvre depuis (ibid.).

Outre les conditions d'ordre matériel (pas d'accord sur l'électricité sans consensus sur son développement), les syndicats jugent essentiel de bien séparer les arrêtés d'approbation du paquet Suisse-UE (soit le paquet de stabilisation et les trois nouveaux accords de développement des relations avec l'UE). C'est même l'unique manière de discuter sérieusement et de façon ciblée à propos de l'avenir de l'approvisionnement électrique et de l'organisation future du marché de l'électricité, ainsi que de prendre les décisions qui s'imposent.

## **5. Accord sur la santé**

### **Objet de la consultation**

La Suisse vise depuis longtemps une collaboration plus étroite avec l'Union européenne dans le secteur de la santé. Elle souhaite en priorité participer aux mécanismes européens de gestion des menaces transfrontières graves pour la santé (à commencer par le système d'alerte précoce et de réaction [SAPR] et le comité de sécurité sanitaire [HSC]) ainsi qu'au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), qui aide les États membres de son réseau dans le domaine de la détection précoce et de l'analyse des menaces pour la santé liée aux maladies transmissibles. L'accord de coopération qui vient d'être négocié dans le secteur de la santé garantit le plein accès de la Suisse aux mécanismes susmentionnés. Les éléments institutionnels s'appliqueront par analogie dans l'accord sur la santé, bien qu'il ne s'agisse pas d'un accord sur le marché intérieur. Les règles en matière d'aides d'État en sont dès lors exclues.

### **Appréciation et position des syndicats**

Les risques sanitaires ne s'arrêtent pas aux frontières. La pandémie de COVID-19 a confirmé qu'une coopération étroite et une approche coordonnée avec l'Europe et en son sein s'avèrent essentielles. Il ne s'agit pas seulement de gestion de crise, mais aussi de prévention, ainsi que d'échanges de données et de partage de connaissances au quotidien. L'accord négocié se concentre à juste titre sur la sécurité sanitaire et exclut d'autres domaines de la politique sanitaire. En particulier, les droits des patients en matière de soins transfrontaliers n'en font pas partie. Les syndicats ont toujours considéré que les soins de santé transfrontaliers et une éventuelle reprise de la directive européenne en la matière (Directive on Cross-border Health-care, CBHC) n'avaient pas leur place dans un accord sur la santé. Sinon la Suisse aurait été bien obligée d'adopter les règles européennes relatives à la mobilité des patients, et donc aussi les règles sur le remboursement

des traitements médicaux et des prestations de soins fournis dans d'autres pays de l'UE. Ce qui n'aurait fait que compliquer la planification des soins en Suisse, qui est déjà un casse-tête, tout en laissant craindre une sous-enchère avec un exode des patients dans les pays européens moins chers. L'USS reconnaît que l'accord de santé a su écarter l'apparition de tels risques et lui apporte donc son plein soutien.

### 3<sup>e</sup> partie de la réponse de l'USS à la consultation

La version allemande fait foi

## **Paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE »**

La troisième et dernière partie de sa réponse à la consultation figurant ci-dessous comprend, outre une introduction générale (1), la reprise partielle de la surveillance des aides d'État (2) et les nouvelles règles relatives au paiement en espèces du capital de prévoyance du 2<sup>e</sup> pilier (3).

### **1. Introduction, position de principe**

L'USS soutient le paquet européen, si les salaires et le service public sont garantis ; sa réponse à la consultation se concentre sur ces thèmes. Étant située au cœur de l'Europe, la Suisse a besoin de bonnes relations dûment réglementées avec l'UE. En outre, la libre circulation des personnes assortie de mesures d'accompagnement efficaces constitue une avancée pour les travailleuses et travailleurs de ce pays.

Les 14 mesures dans le domaine de la protection des salaires et les garanties prévues dans l'accord sur les transports terrestres s'avèrent indispensables selon l'USS. Elle rejette par contre l'accord sur l'électricité, qui supprime le service public dans l'approvisionnement électrique pour instaurer une logique de marché qui menace le modèle avantageux et stable en place, tout en créant des incitations écologiques inopportunes.

L'USS est clairement d'avis que le paquet doit être soumis au référendum facultatif, comme c'était le cas jusque-là des accords bilatéraux. C'est d'ailleurs ce que prévoit expressément la Constitution fédérale à ses art. 140 et 141.

### **2. Reprise partielle de la surveillance des aides d'État**

#### **2.1. Objet**

Les aides d'État sont en principe interdites dans l'UE. Les nombreuses exceptions existantes permettent toutefois d'accorder un grand nombre de telles aides, qui sont ainsi dispensées d'un examen au cas par cas. En Suisse, l'accord sur le transport aérien est à ce jour le seul accord sur le marché intérieur à renfermer des règles en matière d'aides d'État analogues à celles que prévoit l'UE. En raison des nouveaux accords, la Suisse devra toutefois reprendre les prescriptions en matière d'aides d'État tant dans l'actuel accord sur les transports terrestres (partie stabilisation du paquet) que dans le nouvel accord sur l'électricité (partie développement). Quant à l'obligation de surveillance des aides d'État qui s'ensuit pour elle, outre les exceptions en faveur du service public

et les seuils minimaux expressément convenus avec l'UE, l'accord sur l'électricité prévoit toute une série d'exceptions sectorielles.

La surveillance des aides suisses incombera à la fois à une autorité suisse de surveillance des aides d'État et aux tribunaux suisses compétents. Un délai transitoire de cinq ans a été convenu pour la mise en place du système suisse de surveillance – dans le cadre de l'avant-projet de loi sur la surveillance des aides d'État (LSAE). À l'expiration de ce délai, l'autorité de surveillance aura encore un an pour se faire une vue d'ensemble des régimes en place en la matière. Selon l'AP-LSAE, la nouvelle autorité de surveillance sera rattachée à la Commission de la concurrence (COMCO) sous forme de chambre des aides d'État distincte. Cette autorité ne sera pas habilitée à contester directement les aides d'État accordées par l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

## 2.2. Évaluation générale

L'USS juge en principe inutile et potentiellement risquée la reprise des dispositions matérielles du droit européen des aides d'État. Car de telles règles présentent par définition de nombreux dangers pour le bon fonctionnement et le développement du service public ayant fait ses preuves dans les secteurs en question. L'USS reconnaît toutefois que les protocoles additionnels sur les aides d'État à l'accord sur le transport aérien (ATA) et à celui sur les transports terrestres (ATT), ainsi que la partie de l'accord sur l'électricité (AE) consacrée à ces questions renferment de nombreuses exceptions aux réglementations de l'UE en matière d'aides d'État. De telles exceptions s'avèrent essentielles au bon fonctionnement à long terme du service public helvétique, et il faut donc en assurer la pérennité.

Dans le cas de l'ATT, il est déterminant que seuls les transports internationaux soient couverts et que les transports exclusivement nationaux en Suisse restent entièrement exclus du champ d'application des aides d'État. Le rapport explicatif signale qu'à l'heure actuelle, *« il n'y a pas d'aides d'État en faveur du transport de voyageurs ou de marchandises qui entrent dans le champ d'application de l'ATT »*. L'AE renferme expressément à son annexe III une série d'exceptions considérées comme admissibles, soit les contributions d'investissement pour la production d'électricité à partir de sources renouvelables, y compris l'exemption temporaire de la redevance hydraulique, la prime de marché flottante pour la production d'électricité issue d'énergies renouvelables, la contribution aux coûts d'exploitation allouée pour les installations de biomasse, les garanties pour la géothermie, l'indemnité pour les mesures liées au débit résiduel ainsi que l'indemnisation pour des mesures d'assainissement écologique liées à la force hydraulique. Quant à l'ATA, l'annexe I de son protocole sur les aides d'État prévoit un système d'exceptions et clarifications, *« en ce sens que les parties contractantes peuvent convenir d'autres aides ou types d'aides qui peuvent être admises en application des dérogations légales ou discrétionnaires »*. Toutes ces mesures sont en principe positives.

## 2.3 Mise en œuvre excessive en droit suisse et mauvaise solution institutionnelle

Nous jugeons problématique la mise en œuvre prévue au niveau interne, dans le cadre de la nouvelle loi sur la surveillance des aides d'État, en vue de la réalisation de l'« approche à deux piliers » négociée. En effet, plusieurs passages du rapport explicatif montrent que le Conseil fédéral n'entend pas se contenter de satisfaire aux exigences en matière d'aides d'État du droit européen, dans les secteurs clairement limités faisant l'objet du paquet. On y lit que *« la réglementation des aides d'État pourrait compléter judicieusement l'ordre économique suisse fondé sur les principes d'une économie de marché, renforcer la concurrence et créer des conditions équitables pour les entreprises »*. Et plus loin : *« Même si les aides d'État sont très rarement déclarées illicites dans*

*l'UE, l'existence d'un mécanisme de surveillance fait que les aides sont conçues d'une manière plus propice à la concurrence* ». De telles formulations montrent bien qu'aux yeux du Conseil fédéral, la mise en place du pilier suisse du système de surveillance des aides d'État va bien au-delà d'une simple transposition des prescriptions européennes. D'autant plus que la Commission de la concurrence (COMCO) serait explicitement chargée de procéder au contrôle des aides d'État en Suisse. À l'heure actuelle, la COMCO dispose déjà de compétences étendues en matière de politique économique, et son secrétariat a régulièrement tenté de s'immiscer dans des domaines ne relevant pas de sa compétence pour y remplacer le service public ou les réglementations étatiques par une logique de concurrence. Dans le passé, le secrétariat de la COMCO a par exemple cherché, en l'absence de toute base légale, à instaurer la concurrence dans le domaine de l'approvisionnement en électricité. À supposer qu'à l'avenir, la COMCO puisse aussi s'attaquer au service public dans le cadre du contrôle des aides d'État, il en résulterait fatalement de graves conflits. Cela s'est déjà produit dans le secteur aérien, où elle est chargée aujourd'hui de procéder à de tels contrôles : pendant la crise liée au COVID-19, la COMCO a qualifié les mesures d'aide de la Confédération en faveur de SR Technics d'aide d'État contraire à l'accord, avis dont le Conseil fédéral n'a heureusement pas tenu compte par la suite. Dans ce contexte, l'USS s'oppose fermement à ce que la COMCO – ou une nouvelle chambre des aides d'État lui étant rattachée – soit chargée de la surveillance des aides d'État en Suisse. La COMCO ne saurait être **l'institution appropriée pour traiter de manière politiquement équilibrée, avec toute la prudence requise, les questions complexes auxquelles la Suisse serait confrontée en reprenant le contrôle des aides d'État en vigueur dans l'UE. Afin que ce soit le cas, nous demandons plutôt la constitution d'une nouvelle autorité (appelée par exemple « autorité de contrôle des aides d'État »), au mandat clairement défini et strictement limité aux éléments indispensables du contrôle des aides d'État**. Nous renvoyons encore ici à notre prise de position sur le projet de révision de la loi sur les cartels, où nous avons expressément refusé la transformation de la COMCO en « comité d'experts » réduit, soit en une autorité technocratique s'inscrivant dans la tendance économique libérale.

## 2.4 Règles sur les aides d'État débordant du champ d'application des accords

Indépendamment de toute mise en œuvre excessive en droit suisse, qu'il convient d'éviter, c'est l'applicabilité même des règles sur les aides d'État qui, dans l'interprétation qu'en donne le Conseil fédéral, soulève des problèmes en ne se limitant pas aux champs d'application respectifs des accords. Concrètement, le Conseil fédéral interprète sans doute la définition des aides d'État en présumant l'existence d'une distorsion de la concurrence et une atteinte au commerce entre la Suisse et l'UE dans le champ d'application des accords concernés (voir plus haut). Or les aides d'État faussant la concurrence sur le marché intérieur helvétique pourraient elles aussi faire l'objet de la surveillance des aides d'État, *« dans la mesure où elles sont octroyées pour des activités couvertes par le champ d'application des accords »*. Cette interprétation est à nos yeux inadmissible et dangereuse, car l'examen des aides d'État dans les secteurs concernés pourrait ainsi être beaucoup plus large que ne l'exige le champ d'application défini au sens strict. C'est particulièrement problématique dans le secteur ferroviaire, où le transport national longue distance des voyageurs fait depuis toujours l'objet d'une concession unique des CFF. Toutefois, les CFF sont également actifs dans le transport international de voyageurs par rail, et relèvent à ce titre du champ d'application de l'accord. Dans la lecture qu'en donne le Conseil fédéral, l'octroi de gré à gré de cette concession unique sur le plan suisse en vue du transport longue distance pourrait par conséquent être qualifiée à l'avenir d'aide d'État déloyale, constituant potentiellement un avantage financier et conférant aux CFF un atout concurrentiel dans le transport tant national qu'international.

par rail. Il en va de même de l'accès, prévu dans la loi, des CFF aux prêts de la Trésorerie fédérale, qui sont même expressément mentionnés dans le rapport explicatif comme un éventuel « *allègement au sens de la définition des aides d'État* ».

Un problème similaire risque de surgir dans le transport de marchandises. En effet, le fret ferroviaire international a été libéralisé dès 2002, à l'entrée en vigueur de l'accord sur les transports terrestres. Or le fret ferroviaire exclusivement national n'a pas été libéralisé lors de la mise à jour de l'ATT (selon le rapport explicatif, cette délimitation figure implicitement à la première phrase de l'art. 2, par. 2, PA-ATT). D'où les mêmes questions, quant à l'applicabilité à CFF Cargo d'éventuelles règles en matière d'aides d'État accordées au fret ferroviaire, que pour le transport de personnes par rail : en particulier, le nouvel encouragement financier du transport par wagons complets isolés (TWCI), adopté avec la révision de la loi sur le transport de marchandises dans le transport intérieur, pourrait à l'avenir être assimilé à une aide d'État déloyale, en conférant le cas échéant à CFF Cargo (ou à tout autre prestataire) un potentiel avantage concurrentiel dans le fret ferroviaire international.

Nous rejetons dès lors catégoriquement l'interprétation faite par le Conseil fédéral de l'applicabilité à l'économie intérieure et demandons une délimitation claire, dans la LSAE également, des domaines d'application définis dans les deux protocoles additionnels sur les aides d'État ainsi que dans l'accord sur l'électricité. Un tel garde-fou vise à garantir sans ambiguïté que des instruments ayant fait leurs preuves, comme la concession unique, les prêts de trésorerie et le soutien au TWCI demeurent applicables.

**Concrètement, nous exigeons l'ajout à l'art. 1 LSEA (objet et champ d'application) d'un nouvel al. 4 :** Elle ne s'applique en général pas aux aides accordées en dehors du champ d'application fixé à l'art. 2 de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, au chapitre 2 de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien et à l'art. 2 de l'accord sur l'électricité.

## 2.5 Examen permanent, délais d'expiration et examen de branches spécifiques

Un autre problème tient à nos yeux à l'interprétation de l'« examen permanent des régimes d'aides existants » : les aides d'État édictées avant l'entrée en vigueur de la LSAE sont certes considérées comme des régimes d'aides d'État existants, contre lesquels l'autorité de surveillance ne peut engager ni procédure ordinaire, ni procédure spéciale. Un réexamen des « aides d'exécution » s'avère toutefois possible dans le cadre de l'examen permanent. Autrement dit, la protection des acquis des régimes d'aides existants n'existe que sur papier et les aides d'exécution en la matière (soit les paiements, aides et avantages concrets résultant d'un tel régime) pourraient à tout moment faire l'objet d'un examen de l'autorité de surveillance des aides d'État.

L'annexe III de l'accord sur l'électricité indique certes toute une série d'exceptions, pour lesquelles des aides d'État peuvent entrer en ligne de compte. Ces dérogations ne s'appliquent toutefois que pour une période transitoire de six à dix ans. Les mesures d'encouragement indiquées ne sont par conséquent garanties que temporairement. Le Conseil fédéral en dit ceci : « *Le fait qu'une aide d'État soit déclarée conforme pour six ans ou dix ans relève de questions procédurales [...] et non matérielles. Ces délais ne sont pas des échéances au terme desquelles les aides d'État deviendraient inadmissibles. Une fois ces délais échus, l'autorité suisse de surveillance devra inclure ces aides d'État dans son examen permanent des réglementations d'aides existantes. L'évaluation positive actuelle est également un signal fort donné pour la période qui suit l'échéance des délais fixés. Il n'est en revanche pas non plus exclu qu'à un stade ultérieur, ces aides*

*deviennent inadmissibles [...], par exemple, en raison d'un changement juridique* ». Alors que la dernière phrase se réfère clairement à la reprise dynamique du droit dans le champ d'application de l'accord, les explications qui précèdent peuvent elles aussi être interprétées au sens où l'autorité suisse de surveillance aurait la possibilité ou le devoir, à l'expiration des délais en vigueur, d'inclure dans son examen les aides d'exécution correspondantes. Nous refusons catégoriquement une telle façon de faire.

À cela s'ajoute que dans le cadre de son examen permanent, l'autorité de surveillance peut encore selon le rapport explicatif analyser un « secteur économique » : *« Il s'agit donc d'un cas particulier de l'examen permanent, où l'autorité de surveillance étudie un secteur tout entier à l'aide des instruments à sa disposition »*. Une telle formulation revient à donner carte blanche à l'autorité de contrôle pour ouvrir une enquête dans n'importe quel secteur, sous prétexte d'effectuer un contrôle des aides (crainte d'autant plus fondée que la COMCO est pressentie ici comme autorité). Il est dès lors absolument nécessaire de renoncer à une telle disposition (le rapport explicatif précisant ici que les détails de cette disposition sont encore en discussion et qu'il sera tenu compte des réponses à la consultation).

**Concrètement, nous demandons que l'art. 46, al. 1, LSAE (Examen permanent) soit complété comme suit :** *L'autorité de surveillance vérifie en tout temps la licéité des régimes d'aides existants, à l'exception des aides visées à l'art. 44, al. 1, let. d. À cette fin, elle peut exiger les renseignements visés à l'art. 22, al. 1.*

**En outre, nous exigeons que soit biffé l'art. 46, al. 2, LSAE (Examen permanent) :** ~~*Elle peut analyser un secteur économique lorsque plusieurs régimes d'aides existants concernant ce secteur soulèvent des doutes quant à leur licéité.*~~

## **2.6 Encouragement du transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs grandes lignes : mesures existantes**

L'art. 37a de la loi sur le CO<sub>2</sub> prévoit un encouragement financier pour les offres ferroviaires transfrontalières. Les offres de transport de voyageurs grandes lignes, notamment les trains de nuit, sont ainsi soutenues par des subventions à l'exploitation ou des contributions aux investissements. Un montant de 10 millions de francs est à disposition pour l'année 2025. Cet instrument d'encouragement relève incontestablement du champ d'application de l'ATT. Or il ne figure pas à l'annexe I du protocole sur les aides d'État à l'ATT, dont la section A indique les aides d'État que les parties considèrent comme étant compatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur. Mais comme le rapport explicatif signale expressément qu'*« à l'heure actuelle, il n'y a pas d'aides d'État en faveur du transport de voyageurs ou de marchandises qui entrent dans le champ d'application de l'ATT »*, nous partons néanmoins du principe que l'encouragement fondé sur l'art. 37a LCO<sub>2</sub> est licite. Notamment parce que cette disposition vise explicitement à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et devrait à ce titre être conforme aux « lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie » en vigueur depuis 2022. **Quoi qu'il en soit, cette mesure devrait être inscrite dans l'annexe susmentionnée du protocole sur les aides d'État à l'ATT.**

## **2.7 Concessions hydroélectriques : dérogation explicite au lieu de l'absence de mention**

L'octroi de concessions hydroélectriques, un possible retour des concessions ainsi que les règles concernant la redevance hydraulique ne figurent pas expressément dans l'annexe III susmentionnée de l'accord sur l'électricité, et il n'en est question nulle part ailleurs. Le Conseil

fédéral estime que les actes juridiques de l'UE renfermant des règles à ce sujet (p. ex. directive concessions 2014/23/UE) ne font pas partie de l'accord, et donc qu'à l'avenir l'UE ne pourra pas non plus faire valoir que la directive sur l'attribution de contrats de concession ou l'acte appelé à lui succéder relève du champ d'application de l'accord car « *pour qu'elle puisse le faire, la directive précitée aurait déjà dû être intégrée à l'accord sur l'électricité* ». Bien qu'il soit possible de suivre une telle argumentation, elle contredit la propre stratégie du Conseil fédéral consistant à faire dûment mentionner dans une liste d'exceptions toutes les autres aides d'État ayant expressément besoin d'être garanties. De deux choses l'une : soit toutes les exceptions sont explicitement mentionnées et garanties à ce titre, soit l'absence de toute mention du champ d'application spécifique de telles exceptions sera interprétée comme leur exclusion générale du champ d'application de l'accord. D'un point de vue tant juridique que politique, la double argumentation du rapport explicatif est incohérente. **Il est par conséquent indispensable d'obtenir des garanties explicites des éléments réglementaires susmentionnés concernant l'énergie hydraulique suisse.**

### 3. Paiement en espèces des avoirs de prévoyance professionnelle

Le paquet d'accords entre la Suisse et l'UE renferme des dispositions ayant un impact sur la prévoyance professionnelle (annexe II ALCP : Coordination des systèmes de sécurité sociale). Les règles applicables au versement des avoirs de vieillesse sont appelées à changer, lorsque des salarié·e·s quittent la Suisse pour s'installer dans un État membre de l'UE. Seules sont toutefois concernées ici les personnes déménageant avant d'avoir atteint l'âge de la retraite. Elles peuvent exiger aujourd'hui le versement en espèces de leur avoir de vieillesse surobligatoire lorsqu'elles quittent définitivement la Suisse. La partie obligatoire des avoirs de vieillesse ne peut toutefois être versée si la personne est assurée à titre obligatoire dans un État membre de l'UE/AELE (art. 5, al. 1, let. a, LFLP). Le fonds de garantie LPP coordonne les clarifications de l'assujettissement aux assurances sociales dans un État membre de l'UE/AELE.

Dorénavant, les mêmes règles s'appliqueront à tous les avoirs de prévoyance détenus auprès des caisses de pensions. Le versement des avoirs de vieillesse surobligatoires sera lui aussi soumis à des limites. Le capital ne sera plus divisé en deux parties distinctes. Cette restriction ne s'applique toutefois pas, au cas où une personne salariée souhaiterait acquérir un immeuble ou prendre une retraite anticipée (y compris dans un pays européen). L'adaptation effectuée tend certes à renforcer la protection des rentes, ainsi qu'à simplifier la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle. Mais rien ne changera par rapport à la situation actuelle pour la grande majorité des personnes quittant définitivement la Suisse. D'une part, de nombreuses caisses de pensions ne font déjà plus la différence, pour les versements en espèces, entre les avoirs obligatoires et surobligatoires. D'autre part, dans la majorité des cas il ressort des clarifications effectuées qu'un versement en espèces est possible – et par conséquent le restera même avec l'adaptation proposée. Ces dernières années, le fonds de garantie a procédé en moyenne à 10 000 clarifications de ce genre par an. Dans près de 60 % des cas, il en est résulté que les salarié·e·s pouvaient retirer la totalité de leur avoir de prévoyance. C'est ainsi que pour les personnes partant au Portugal (principal pays de destination), le fonds de garantie LPP a procédé à 3223 examens de dossiers en 2024. Parmi tous ces cas, 3035 personnes n'étaient pas assujetties aux assurances sociales et ont ainsi pu percevoir leur avoir en espèces.

Cette modification aboutira, comme l'USS tient à le souligner, à une augmentation significative du volume des avoirs de vieillesse des caisses de pensions, qui restent parfois bloqués pendant des décennies sur un compte de libre passage en Suisse. Or ces avoirs ne bénéficient aujourd'hui d'aucune garantie. La Fondation institution supplétive LPP, créée par les organisations faitières des partenaires sociaux, est tenue d'accepter, de garantir et de rémunérer tous les avoirs de vieillesse. Elle ne peut en effet refuser de tels avoirs – contrairement aux autres institutions de libre passage (« obligation de contracter » et « protection du capital »). En outre, la loi ne lui permet de proposer que des solutions de comptes. Les partenaires sociaux ont par conséquent la responsabilité systémique de garantir les avoirs de libre passage. Or, et il s'agit là d'une particularité du système, les partenaires sociaux ne bénéficient d'aucune garantie institutionnelle dans l'accomplissement de cette tâche. La Confédération peut en revanche octroyer des prêts au fonds de garantie LPP, lui aussi créé par les partenaires sociaux et chargé des tâches de la prévoyance légale minimale au sein du 2<sup>e</sup> pilier, pour lui permettre de combler des manques de liquidités (art. 59, al. 4, LPP). En outre, à la différence de ses autres secteurs d'activité, l'institution supplétive ne peut être assainie dans le domaine de la libre circulation des personnes. Quant à la modification de durée limitée créée pendant la crise due au COVID-19 (art. 60*b* LPP), qui lui permet de placer à certaines conditions, jusqu'à un montant maximal de 10 milliards de francs, sa fortune auprès de la Trésorerie fédérale qui la gère gratuitement et sans intérêt, elle n'a pas réglé le problème et expirera d'ailleurs à fin septembre 2027.

L'USS invite donc le Conseil fédéral à veiller, dans le cadre de la mise en œuvre en droit interne, à ce que l'institution supplétive bénéficie de garanties institutionnelles dans l'exercice de ses tâches légales liées aux avoirs de libre passage. En parallèle, il s'agira d'aller de l'avant dans la révision de la LFLP astreignant les caisses de pensions à réclamer à leurs assuré·e·s la prestation de sortie provenant de leur rapport de prévoyance antérieur. Afin de freiner l'accumulation des avoirs de libre passage. Car en fin d'année 2022, le montant total des avoirs de libre passage dépassait 60 milliards de francs. Contrairement à ce qui était initialement prévu, les comptes de libre passage ont cessé d'être (depuis longtemps) de simples dépôts temporaires, ouverts dans l'attente d'une nouvelle solution durable. De nombreux comptes y sont gérés pendant une longue période, faute de transfert à une caisse de pensions. Or c'est problématique pour les assurés, à plus d'un titre : les prestations des institutions de libre passage sont nettement moins bonnes que celles des caisses de pensions (ni taux minimal de rémunération, ni versements prévus sous forme de rente). Et contrairement aux avoirs détenus auprès d'une caisse de pensions, les avoirs de libre passage ne sont pas protégés par le fonds de garantie. Depuis 1995, plusieurs centaines de personnes ont ainsi perdu leurs avoirs ou n'en ont reçu qu'une partie, à la suite de deux faillites d'institutions de libre passage. Le Contrôle fédéral des finances avait déjà recommandé de combler cette lacune légale dans un rapport paru en 2016. Enfin, de telles institutions tentent toujours plus d'imposer leurs solutions dites de titres à de nombreux assuré·e·s. Le cas échéant, il leur faudra supporter tous les risques, le capital de prévoyance n'étant pas garanti. Ces problèmes ne font que s'aggraver et il faudra les régler.