

**Initiative parlementaire
Poste, CFF, Swisscom. Des emplois dans toute la Suisse
(Hämmerle)**

**Rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil national (CTT-N)**

du 14 novembre 2000

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Se fondant sur l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils, la CTT-N vous présente ci-joint son rapport concernant l'initiative parlementaire précitée, rapport qu'elle transmet également au Conseil fédéral pour avis.

Par 11 voix contre 10, la commission propose d'approuver le projet ci-joint de loi fédérale portant modification d'actes par l'introduction de dispositions régissant les places de travail et d'apprentissage proposées par la Poste, par l'entreprise fédérale de télécommunications et par les Chemins de fer fédéraux.

Une minorité de la commission (Theiler, Binder, Durrer, Föhn, Heim, Hegetschweiler, Kurrus, Schenk, Tschuppert, Vaudroz) propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

14 novembre 2000

Pour la commission:

Le président, Bezzola

Condensé

L'initiative parlementaire (98.446) vise la modification de la loi sur l'organisation de la Poste, de la loi sur l'entreprise de télécommunications et de la loi sur les Chemins de fer fédéraux, de manière, premièrement, à ce que les trois entreprises susmentionnées soient tenues d'offrir des places de travail et d'apprentissage dans toute la Suisse, ensuite, à ce qu'elles fassent en sorte que les suppression d'emplois ou de places d'apprentissage n'affectent pas unilatéralement certaines régions, enfin, à ce qu'elles veillent à préserver un équilibre entre les régions en cas de création de nouveaux emplois.

Le 27 septembre 1999, le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire par 74 voix contre 58. Suite à cette décision, l'objet a été attribué une nouvelle fois à la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national, qui a préparé un projet qu'elle a transmis à son conseil après l'avoir adopté le 23 octobre 2000 par 11 voix contre 10.

Le projet adopté vise à ce qu'un soutien soit apporté aux régions périphériques, qui sont durement touchées par les compressions d'effectifs réalisées par Swisscom et par les CFF, et probablement à l'avenir par la Poste. La minorité de la commission opposée à l'entrée en matière estime pour sa part que la compétitivité des trois entreprises serait freinée par l'obligation d'observer certaines conditions concernant le maintien d'emplois.

Rapport

I Partie générale

1 Situation initiale

1.1 Initiative parlementaire pour des places de travail dans toute la Suisse

Le 10 décembre 1998, le conseiller national Andrea Hämmerle a déposé une initiative parlementaire visant à modifier trois textes législatifs – la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste¹, la loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux² et la loi fédérale sur l'entreprise fédérale de télécommunications³ – afin que la Poste, les CFF et Swisscom soient tenus d'offrir leurs places de travail et d'apprentissage dans tout le territoire suisse, que les réductions des effectifs ne touchent pas uniquement les régions périphériques et de montagne, et que les trois entreprises offrent de nouveaux postes et de nouvelles places d'apprentissage également dans les régions périphériques et de montagnes.

1.2 Développement de l'initiative

L'auteur de l'initiative fait valoir que la Poste, les CFF et Swisscom sont, en dépit de leur autonomie et de leur privatisation partielle, encore aux mains de la Confédération, qui détient soit la totalité soit la majorité des parts de ces entreprises. La Confédération se doit, par voie réglementaire, d'imposer aux entreprises dont elle est propriétaire des conditions-cadre sur les plans social et politique. Les services offerts par la Poste, les CFF et Swisscom doivent être accessibles sur tout le territoire helvétique (service public). De plus, les trois entreprises doivent avoir l'obligation de créer des postes de travail et des places d'apprentissage dans toute la Suisse également. Toujours d'après l'auteur, les trois entreprises publiques auraient tendance, sous le couvert de la «liberté de gestion», à céder volontiers à la tentation de supprimer du personnel travaillant dans les régions périphériques et les zones de montagne pour concentrer leurs effectifs dans certaines agglomérations. Ces pratiques ne sont pas souhaitables, ni d'un point de vue économique ni d'un point de vue politique.

1.3 Examen préalable de l'initiative parlementaire

L'initiative parlementaire a fait l'objet d'un examen préalable au sein de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national, qui s'est réunie à deux reprises. La commission a débattu longuement des propositions et a entendu

1 LOP, du 30 avril 1997
2 LCFF, du 20 mars 1998
3 LET, du 30 avril 1997

des représentants des trois entreprises concernées ainsi que de deux cantons situés dans des régions périphériques (NE, TI). En outre, elle a étudié des avis écrits de plusieurs entreprises privées fournissant des prestations en matière de télécommunications. Les entreprises touchées et les fournisseurs privés se sont prononcées contre l'initiative tandis que les cantons y adhéraient.

Par 16 voix contre 8, la commission a proposé au Conseil national de donner suite à l'initiative. Aux yeux de la majorité, les suppressions d'emplois – parfois inévitables – résultant de la réforme qui a abouti à la libéralisation et à la privatisation partielle de la Poste, des CFF et de Swisscom, ont touché pour l'essentiel les régions périphériques et celles de montagne, soit par l'élimination de postes de travail, soit par des transferts dans des zones plus centrales. Les réformes entreprises ont, dans une certaine mesure restreint les possibilités d'influer par la voie politique sur le cours des événements. Mais alors qu'elle ne peut guère agir sur la situation de l'emploi dans les exploitations d'économie privée, la Confédération reste en mesure, dans le cadre fixé par les dispositions légales et en sa qualité de propriétaire, de déterminer au moins en partie la stratégie d'entreprise de la Poste, des CFF et de Swisscom. La libéralisation ne saurait signifier que seuls entrent en ligne de compte à présent l'efficacité et les possibilités de maximiser les gains. Il faut aussi s'assurer, en prenant en considération l'économie dans son ensemble, que des emplois qualifiés existent dans le pays tout entier, car la population de l'ensemble de la Suisse a droit à l'égalité de traitement sur ce plan aussi. La liberté d'entreprise des trois exploitations précitées n'est d'ailleurs pas intangible, puisqu'elle est déjà restreinte par des charges qui leur sont imposées, par exemple en ce qui concerne la garantie d'une desserte de base (service public) ou l'application de dispositions relevant du droit du personnel (application de la loi sur le personnel de la Confédération au personnel de la poste et des CFF l'obligation de conclure des conventions collectives de travail de la CFF SA, affiliation du personnel à la Caisse fédérale de pensions). Il est de même possible pour des raisons de politique régionale, afin de tenir compte de l'habitat décentralisé, d'obliger les trois exploitations susmentionnées à observer certaines conditions lors de la répartition des emplois.

Quant à la minorité de la Commission, elle a estimé que la compétitivité des trois exploitations précitées, contraintes par la réforme de s'imposer sur le marché libre, serait freinée par l'obligation qui leur serait faite d'observer certaines conditions concernant le maintien d'emplois. Dans les avis qu'ils ont fait parvenir par écrit, les concurrents directs de Swisscom se sont eux aussi prononcés, pour la même raison, contre les mesures proposées. Il ressort en outre de ces avis et de l'audition de Swisscom que dans le domaine des télécommunications, on constate non seulement des suppressions d'emplois, mais aussi la création de nombreuses nouvelles places de travail par des opérateurs privés. Ces derniers devraient être soumis aux mêmes obligations concernant le maintien et la création d'emplois que les exploitations dont il est question, faute de quoi on assisterait à une distorsion grave des conditions de la libre concurrence. On a conféré l'indépendance aux trois exploitations qui sont ainsi devenues entièrement responsables sur le plan de leur gestion. Si on veut influencer sur la politique des entreprises concernant le maintien des places de travail, il faut recourir non à des restrictions de la liberté d'entreprise par des mesures légales, mais à des interventions des représentants de la Confédération et des travailleurs dans les conseils d'administration.

Si l'on entend réellement favoriser le maintien et la création d'emplois dans les régions périphériques, il faut disposer d'une vue d'ensemble de tous les emplois

Dans sa séance du 27 septembre 1999 le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire par 74 voix contre 58.

A sa séance du 17 janvier 2000, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national a décidé d'instaurer une sous-commission composée de 5 membres. Celle-ci s'est attelée pendant trois séances à la mise au point d'un projet d'acte législatif à l'intention de la commission. Des auditions ayant déjà eu lieu dans le cadre de l'examen préalable, la sous-commission a renoncé à entendre les entreprises concernées ou d'autres milieux intéressés.

En sus des arguments avancés durant la phase d'examen préalable, la majorité de la commission a souligné qu'il ne s'agissait pas de procéder à une mise en œuvre mécanique de l'initiative, mais bien plus de veiller à ce que les restructurations ne désavantagent plus certaines régions, comme tel avait été le cas par le passé. Elle a précisé que le projet avait pour but de remédier au déséquilibre entre les régions s'agissant des suppressions d'emplois, et de faire en sorte que les nouveaux emplois soient répartis équitablement sur l'ensemble du territoire. De l'avis de la majorité toujours, le fait que les interventions déposées ces deux dernières années sur le même sujet aient eu des effets positifs dans la pratique montre bien qu'il est possible de remédier par la voie politique à une situation de déséquilibre. Les trois entreprises ont, en effet, d'une part, mis sur pied des services internes de conseil, de placement et de perfectionnement, et, d'autre part, intensifié et développé la formation d'apprentis, particulièrement dans les régions durement touchées. A noter à cet égard que Swisscom travaille en ce moment conjointement avec l'Office fédéral de la formation et de la technologie au lancement d'une campagne d'informatique.

655

Rappelant elle aussi, pour motiver sa proposition de non-entrée en matière, les arguments avancés lors de la première phase de l'examen, la minorité a en outre déclaré qu'il n'y avait pas lieu d'agir dans un domaine où le Conseil fédéral avait lui-même l'intention de prendre des mesures. Concernant ce dernier point, elle a précisé que, de manière générale, elle soutenait les mesures prévues, se demandant néanmoins si les investissements prévus par le plan d'action étaient destinés aux bonnes régions. La minorité a par ailleurs fait valoir que la mise en oeuvre d'une tel projet forcerait des cantons affichant des taux de chômage parfois très bas (Uri, Grisons) à maintenir, voire à créer des emplois même en l'absence de main d'oeuvre disponible dans la région. Elle a en outre précisé que c'est justement dans les régions périphériques que la construction des NLFA et la réalisation d'autres grands projets allait entraîner la création de nouveaux emplois.

S'agissant des conséquences financières de l'initiative, la minorité a relevé que les informations étaient lacunaires, voire inexistantes, à preuve qu'il n'avait pas encore été défini qui supporterait les coûts et fournirait les éventuels montants compensatoires en cas de maintien, voire de création dans les régions périphériques d'emplois non rationnels sur le plan économique.

3 Etat d'avancement des travaux de l'Assemblée fédérale et de l'administration sur le même objet

3.1 Interventions examinées ou encore en suspens à l'Assemblée fédérale

- Une initiative parlementaire déposée le 30 septembre 1999 par le conseiller national Alexander Tschäppät (99.449) visant à créer un fonds de cohésion alimenté par les recettes provenant des dividendes et des bénéfices de la Confédération, de la Poste, des CFF et de Swisscom, a été rejetée au Conseil national le 24 mars 2000, par 86 voix contre 84. Les moyens du fonds devaient être affectés exclusivement à des projets de conversion et d'innovation dans le domaine du Service public en général et spécialement dans les régions touchées par les suppressions d'emplois et de prestations.
- Des initiatives cantonales de même teneur ont été déposées par les cantons des Grisons (le 9 décembre 1999; 99.309), du Valais (le 3 avril 2000; 00.305) et du Tessin (le 30 mai 2000; 00.313) et de Schaffhouse (le 5 septembre 2000; 00.316); elles ont été rejetées à l'unanimité par le Conseil des Etats, le 5 octobre 2000. Le Conseil des Etats a en effet admis pleinement qu'il y a nécessité d'agir, mais il a émis des réserves quand à l'affectation déterminée de ce fonds. Il a donc décidé, à l'unanimité, de transmettre au Conseil fédéral une motion (00.3419) visant à ce que la libéralisation de la Poste, des CFF et de Swisscom soit assortie de la garantie d'une desserte de la population et des entreprises sur l'ensemble du territoire.
- Le 13 mars 2000, le conseiller national Odilo Schmid (00.1012) a déposé une question ordinaire au sujet de la suppression d'emplois dans les régions périphériques. Le Conseil fédéral a répondu à cette question le 13 septembre 2000. Il comprend en effet fort bien que les régions préconisent une répartition équitable des emplois offerts par les CFF, la Poste et Swisscom, mais

estime également indispensable de gérer sainement les grandes entreprises de la Confédération.

- Le 20 mars 2000, la conseillère aux Etats Berger (00.3078) a déposé une interpellation sur la stratégie du Conseil fédéral en matière de fermeture des bureaux de poste. Le Conseil fédéral a répondu à cette interpellation le 19 juin 2000 en affirmant qu'un réseau postal très ramifié joue un rôle primordial en vue de garantir une desserte intégrale du territoire, mais qu'une telle structure ne saurait être immuable et que la Poste doit pouvoir adapter son réseau aux besoins de la clientèle et aux impératifs du marché.
- Le 23 mars 2000, le conseiller aux Etats Maissen (00.3132) a déposé une interpellation sur l'avenir de la politique régionale suisse. L'intervention porte essentiellement sur des questions de service public et sur la situation de l'emploi dans les régions périphériques. Le Conseil fédéral a répondu à cette interpellation le 5 juin 2000 en mentionnant le train de mesures qu'il souhaitait prendre pour maintenir le service public (développement de la politique régionale, nouvelle péréquation financière, mesures ciblées de formation, etc.).
- Enfin, le 20 juin 2000, le Conseil national a adopté, par 107 contre 42 voix, une motion (00.3215) de la Commission spéciale «Programme de la législature» qui charge le Conseil fédéral de préciser sa vision d'un service public couvrant l'ensemble du territoire, et de définir les mesures propres à garantir sa viabilité à long terme. Le Conseil fédéral est notamment chargé d'élaborer un schéma de maintien du service public dans les secteurs et les régions où sa rentabilité n'est pas assurée. Le Conseil des Etats a adopté cette même motion le 3 octobre 2000 (23 voix pour transmettre la motion contre 16 voix pour la transmettre sous forme de postulat).

3.2 Etat d'avancement des travaux du Conseil fédéral et de l'administration

A sa séance du 23 octobre 2000, la commission a entendu un représentant de l'administration sur l'état d'avancement des travaux entrepris par cette dernière concernant, d'une part, les suppressions d'emplois dans les régions périphériques, et, d'autre part, la question connexe de la desserte de base. Il s'est, en résumé, exprimé comme suit:

Le Conseil fédéral a clairement pour but – comme il l'a d'ailleurs maintes fois répété – de garantir une desserte de base dans toutes les régions de Suisse. Pour ce qui est du niveau de la desserte de base devant être garanti par les trois entreprises, il est défini dans les différentes lois concernées et dans les ordonnances qui en découlent, ainsi que, en partie, dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Les instruments relatifs à l'organisation et au financement d'une telle desserte sont quant à eux des plus divers. Le Conseil fédéral a élaboré un train de mesures qu'il enverra en consultation à la fin de l'an 2000, et il présentera un message au Parlement dans le courant de l'année prochaine.

Dans les anciennes régies d'Etat, la tendance est à la compression des effectifs: Swisscom a déjà supprimé 4000 postes, et compte en éliminer 3000 autres. Ces huit dernières années, les CFF ont pour leur part supprimé 10 000 emplois, et le proces-

sus de compression, bien que ralenti, se poursuit néanmoins aujourd'hui. En ce qui concerne la Poste, si elle n'a pour l'heure procédé à aucune suppression d'emplois, il est toutefois probable que, compte tenu de la concurrence croissante sur le marché postal et de la situation financière de l'entreprise, elle finisse elle aussi par emprunter cette voie.

Dans le domaine des télécommunications, cependant, la création de postes de travail par les concurrents de Swisscom réussit à compenser les suppressions d'emplois réalisées par celle-ci. D'autre part, la situation économique actuelle permet de parer aux effets des restructurations en cours dans notre pays.

Les suppressions d'emplois étant inégales du point de vue géographique, l'administration considère qu'il est nécessaire d'agir au plan régional. Lors de sa séance du 23 août 2000, le Conseil fédéral a décidé de proposer aux Chambres fédérales un crédit de 80 millions de francs destiné à financer des mesures d'accompagnement en matière de politique régionale. Ce programme d'action en matière de politique régionale est destiné aux cantons qui sont particulièrement touchés par les restructurations de Swisscom, des CFF et de la Poste. Il s'articulera autour de cinq principaux axes: intensification du placement, mesures ciblées de formation, de perfectionnement et de formation continue, aide à la création d'entreprises, mise à disposition d'immeubles et de réserves de terrain et impulsions à des projets touristiques. Le Conseil fédéral a également défini les régions pouvant bénéficier de ces mesures: la totalité des cantons d'Uri, de Soleure, du Tessin, des Grisons, de Saint-Gall, du Valais et du Jura ainsi que les régions partielles de Berne, de Vaud, de Neuchâtel et de Fribourg. En tout, ce sont onze cantons qui sont concernés totalement ou partiellement par ces mesures. Un groupe de pilotage, composé de représentants de l'administration fédérale, des cantons et des trois entreprises concernées (CFF, Swisscom et la Poste) est chargé d'assurer la coordination entre les partenaires concernés et de présenter des propositions d'application de ces mesures. Ce groupe s'est réuni pour la première fois le 17 octobre 2000 et prévoit, selon les informations fournies par l'administration, de disposer de propositions concrètes sur l'échelonnement des mesures et la répartition des ressources disponibles d'ici la fin 2000. Au titre des mesures prises en faveur des régions, mentionnons également que le Conseil fédéral a entamé une procédure de consultation qui s'est achevée en novembre 1999 sur la nouvelle péréquation financière (NPF). Les objectifs poursuivis par la nouvelle péréquation financière complètent ceux de la politique régionale et représentent un moyen de diminuer les disparités régionales.

II Partie spéciale

4 Bases légales

Conformément à l'art. 87 de la Constitution⁴, la législation en matière de chemins de fer relève de la Confédération. Celle-ci est l'actionnaire unique des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF SA), dont les devoirs et obligations sont réglés dans la loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux (LCFF).

Selon l'art. 92 nCst, les services postaux et les télécommunications relèvent également de la compétence de la Confédération. D'après l'al. 2 de cette disposition, la Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. La Confédération est propriétaire unique de «la Poste suisse», dont les devoirs et obligations font l'objet de la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP).

Swisscom, dont les devoirs et obligations sont réglées dans la loi fédérale sur l'entreprise fédérale de télécommunications (LET), est une société anonyme relevant d'une loi spéciale, dont la Confédération doit détenir la majorité des actions et des voix. Tant la LCFF que la LOP et la LET règlent dans une 5^e section («personnel») la question de l'engagement du personnel des trois entreprises.

5 Commentaires des modifications de loi

5.1 Loi sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP)

Dans la 5^e section (personnel) de la LOP, le premier alinéa d'un nouvel art. 15a stipulera que la poste doit offrir des places de travail et d'apprentissage dans toute la Suisse. L'al. 2 prévoit que toute diminution du nombre de places ne doit pas intervenir unilatéralement dans certaines régions. Selon l'al. 3, les places de travail et d'apprentissage offertes doivent se répartir équitablement entre les régions.

5.2 Loi sur l'entreprise fédérale de télécommunications (LET)

L'al. 1 d'un nouvel art. 17a, à la 5^e section (Personnel) de la LET stipulera que l'entreprise (donc Swisscom) doit offrir des places de travail et d'apprentissage dans toute la Suisse. L'al. 2 prévoit que toute diminution de ces places ne doit pas intervenir unilatéralement dans certaines régions; un al. 3 doit obliger l'entreprise à offrir ces places d'une manière géographiquement équilibrée.

Si la Confédération devait envisager d'abandonner la majorité des actions qu'elle détient dans Swisscom, la loi devrait être modifiée ou abrogée, ce qui rendrait la disposition caduque.

⁴ nCst ; RS 101

5.3 Loi sur les chemins de fer fédéraux (LCFF)

La 5^e section (personnel) de la LCFF comportera un nouvel art. 16a, al. 1, précisant que les CFF doivent offrir des places de travail et d'apprentissage dans tout le territoire suisse où ils sont actifs; une précision est apportée quant à ce territoire: les CFF n'opérant pas dans toute la Suisse mais opérant également à l'étranger – en raison d'accords les liant à des entreprises ferroviaires étrangères – l'obligation d'offrir les emplois en question doit se limiter au territoire suisse. L'al. 2 doit stipuler qu'aucune suppression d'emploi ne doit intervenir unilatéralement dans certaines régions, et l'al. 3 prévoit aussi une répartition équitable de ces places dans toutes les régions du pays.

5.4 Charge de travail liée à la mise en œuvre de l'initiative et calendrier des travaux parlementaires

Sur le plan de la technique législative, la modification de la LOP, de la LET et de la LCFF est une opération simple n'entraînant qu'un modeste charge de travail dans la mesure où il ne s'agit que d'une adjonction de quelques dispositions. C'est cependant au niveau de l'application des nouvelles dispositions que des difficultés pourraient surgir de par leur caractère général et parce qu'elles constituent une déclaration d'intention.

6 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La modification des trois lois n'engendrerait aucun effet direct ni sur le plan financier ni sur celui des effectifs. Elle entraînerait toutefois une augmentation de travail au niveau des opérations; s'il devait être décidé que ces frais supplémentaires seraient couverts par la Confédération, les conséquences financières ainsi occasionnées ne sont pas chiffrables pour l'instant.