

ad 99.450

**Initiative parlementaire
Prestataires privés de services postaux, ferroviaires
ou de télécommunications. Obligation de proposer
des formations professionnelles**

**Rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil national du 13 août 2001**

Avis du Conseil fédéral

du 26 juin 2002

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 13 août 2001 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire visant à obliger les prestataires privés de services postaux, ferroviaires ou de télécommunications à proposer des formations professionnelles.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 juin 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Situation de départ

Le 30 septembre 1999, le conseiller national Rudolf Strahm a déposé une initiative parlementaire demandant que les entreprises opérant dans le secteur des infrastructures publiques (télécommunications, services postaux, chemins de fer) soient tenues d'offrir des possibilités de formation professionnelle pour qu'une concession leur soit octroyée. Tous les prestataires de services concessionnaires, y compris donc ceux de l'économie privée, devraient satisfaire à cette condition. Celle-ci concernerait les prestataires de services ayant déjà obtenu une concession ou désireux d'en obtenir une dans les domaines des télécommunications, des transports ferroviaires et des services postaux et les obligerait à offrir un nombre suffisant de places d'apprentissage.

Le 24 mars 2000, le Conseil national a donné suite à cette initiative. Le 17 septembre 2001, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national lui a soumis un rapport à ce sujet (rapport du 13 août 2001). Elle a en même temps invité le Conseil fédéral à donner son avis.

En substance, la commission propose de modifier les lois sur la poste, les télécommunications et le transport des voyageurs de sorte que le Conseil fédéral puisse obliger les entreprises concessionnaires à créer des possibilités de formation (formation professionnelle initiale et formation continue à des fins professionnelles).

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Contexte

L'initiative populaire fédérale du 26 octobre 1999 «pour une offre appropriée en matière de formation professionnelle (Initiative pour les places d'apprentissage)» vise à inscrire dans la Constitution le droit de bénéficier d'une formation professionnelle. Les offres nécessaires seraient financées par un fonds national pour la formation professionnelle. Dans son message du 25 octobre 2000 (FF 2001 85), le Conseil fédéral propose au Parlement de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Dans sa réponse du 24 janvier 2001 à la question ordinaire urgente Strahm (00.1125, Cours de reconversion et de formation dans les entreprises d'électricité. Calendrier), le Conseil fédéral a annoncé qu'en matière de reconversion et de formation professionnelle, il veillera à la coordination et à la cohérence avec la loi fédérale sur la formation professionnelle et son système d'enseignement ainsi qu'avec la loi sur l'assurance-chômage.

Au cours de la session d'hiver 2001, le Conseil national a traité le projet d'une nouvelle loi sur la formation professionnelle (Message du Conseil fédéral sur la formation professionnelle du 6 septembre 2000; FF 2000 5256). Le Conseil national a adopté le projet à l'unanimité (118 voix contre 0). La nouvelle loi tient compte des expériences et des connaissances acquises, notamment en créant de nouvelles écoles professionnelles.

En ce qui concerne les deux arrêtés sur les places d'apprentissage (RS 412.100.4), force est de constater que le manque de places d'apprentissage est avant tout un problème structurel (écart entre l'offre de places d'apprentissage dans les villes/agglomérations et les régions rurales, nombre limité de professions choisies par les jeunes femmes, manque de places de formation dans certaines branches ainsi qu'au niveau des segments qualitatifs supérieur et inférieur).

2.2 Appréciation de l'initiative parlementaire

Le Conseil fédéral soutient l'objectif de l'initiative parlementaire Strahm, à savoir disposer sur le marché du travail de places d'apprentissage de qualité et en nombre suffisant. Néanmoins, il estime que les moyens proposés ne permettent pas d'y parvenir. Le Conseil fédéral est d'avis que les entreprises sont les plus à même de connaître les besoins du marché et qu'il est dans leur propre intérêt de former des apprentis. Il lui importe de maintenir un système de formation dual, seul à même de répondre aux nouvelles exigences du marché.

Ainsi, la nouvelle loi sur la formation professionnelle entend combiner initiative privée et intervention subsidiaire de l'Etat. Elle prend également en considération les revendications de l'initiative parlementaire Strahm. En effet, en complément du financement de la formation professionnelle par les pouvoirs publics et de la participation financière des organisations responsables de la formation professionnelle, le projet de loi autorise la création de fonds de formation privés par branche, auxquels participeront également les différentes entreprises de la branche qui ne sont pas membres de l'association concernée.

En conclusion, il convient de signaler que le principe de la concession dans le domaine des télécommunications n'aura plus de raison d'être à moyen terme et qu'il est difficile de faire une distinction entre les différentes branches. Une différence de traitement entre les marchés étroitement liés des biens et des facteurs de production risquerait d'engendrer une distorsion de la concurrence.

2.3 Conclusion

Il faut souligner l'importance du maintien d'un système de formation dual en Suisse. Néanmoins, cet objectif ne peut être atteint par des mesures isolées et propres à chaque secteur, qui finalement ne serviraient à rien. Pour pouvoir assurer une égalité de traitement des différentes entreprises, le Conseil fédéral estime que cette loi sur la formation professionnelle constitue le support le mieux adapté pour de telles mesures préventives. La revendication de l'initiative parlementaire Strahm a déjà été prise en considération dans le cadre du 2^e arrêté sur les places d'apprentissage et de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, notamment par le biais du fonds de formation professionnelle. Pour cette raison, le Conseil fédéral rejette la proposition de loi de la CTT-CN.

2.4

Proposition subsidiaire

Si le Parlement devait ne pas se rallier à l'avis du Conseil fédéral, ce dernier propose, dans l'intérêt d'une législation cohérente et applicable, les adaptations suivantes:

Conditions permettant d'imposer une obligation d'offrir une formation

Les art. 4a et 5, al. 2^{bis}, de la loi sur la poste ainsi que l'art. 6, al. 1^{bis}, de la loi sur les télécommunications et l'art. 4, al. 3^{bis}, de la loi sur le transport des voyageurs donnent au Conseil fédéral la possibilité d'obliger l'entreprise concessionnaire à offrir une formation. La loi ne précise cependant pas explicitement dans quelles conditions le Conseil fédéral est en droit de faire usage de cette compétence. Le projet précise uniquement que cela permettrait de faire face au manque de spécialistes, notamment dans le secteur informatique. C'est uniquement en cas de «véritables problèmes» qu'il conviendrait d'intervenir.

Selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes et fondamentales qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Cela vaut notamment pour les restrictions des droits constitutionnels. Le fait d'imposer une obligation d'offrir une formation constitue une restriction à la liberté économique et à la garantie de propriété. Même si le Conseil fédéral veut en faire usage uniquement dans le sens où l'entend la commission, il convient de régler les conditions de l'exercice de cette compétence dans une loi formelle, compte tenu des impératifs constitutionnels à satisfaire au niveau législatif.

Rapports entre l'ordonnance et la concession

Le texte de loi devrait régler clairement les rapports entre l'ordonnance et la concession, c'est-à-dire que le texte normatif devrait permettre de savoir si l'obligation de fournir une formation découle directement et exclusivement d'une ordonnance du Conseil fédéral ou si elle est liée aux charges de concession.

Le texte de la loi sur la poste prévoit qu'il est exclusivement du ressort de l'autorité concédante (département) de déterminer si la concession doit être assortie d'une obligation de fournir une formation (art. 5, al. 2^{bis}). La formulation de la loi sur les télécommunications pourrait laisser croire que le Conseil fédéral est l'autorité concédante et que l'obligation de fournir une formation (art. 6, al. 1^{bis}) ressortirait uniquement de la concession. Par contre, la disposition de la loi sur le transport des voyageurs laisse plutôt supposer que l'obligation en question est fixée par voie d'ordonnance (art. 4, al. 3^{bis}).

Le Conseil fédéral estime que les modalités doivent ressortir clairement du texte de loi et que la formulation doit être si possible identique dans toutes les lois. Il propose de s'inspirer de la loi sur le transport des voyageurs.