



Berne, le 30 novembre 2018

Le rôle des entreprises fédérales dans le développement des régions de montagne et des espaces ruraux

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3460
Hêche, du 26 septembre 2016

Table des matières

Abréviations	3
Résumé	5
1. Mandat	6
2. Raison d’être du présent rapport	7
2.1 Situation initiale	7
2.2 Objectifs, méthode et structure du rapport.....	9
3. Contexte	10
3.1 La politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.....	10
3.2 Les entreprises fédérales et leur pilotage par la Confédération	11
3.2.1 Pilotage par le mandat de service public	12
3.2.2 Pilotage par les objectifs stratégiques	13
4. Contribution des entreprises fédérales au développement de la zone d’intérêt “régions de montagne et espaces ruraux »	15
4.1 Emplois dans les entreprises fédérales	15
4.2 Prestations relevant du service public dans la zone d’intérêt « régions de montagne et espaces ruraux ».....	17
4.3 Les dépenses de entreprises fédérales dans la zone d’intérêt « régions de montagne et espaces ruraux »	20
5. Nécessité pour la Confédération de prendre des mesures – Conclusions	24
6. Tables	27
6.1 Table des figures.....	27
6.2 Liste des tableaux	27
7. Bibliographie	28

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
ComCom	Commission fédérale de la communication
LA	Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation; RS 748.0
LCdF	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer; RS 742.101
LCFF	Loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux,; RS 742.31
LEAC	Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération ; RS 934.21
LET	Loi du 30 avril 1997 sur l'entreprise de télécommunications; RS 784.11
LPO	Loi du 17 décembre 2010 sur la poste; RS 783.0
LTC	Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications; RS 784.10
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs; RS 745.1
NPF	Nouvelle péréquation financière
NPR	Nouvelle politique régionale de la Confédération
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OITRV	Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs ; RS 745.16
OSNA	Ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de la navigation aérienne; RS 748.132.1
OST	Ordonnance du 9 septembre 2007 sur les services de télécommunication ; RS 784.101.1
P-LRB	Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG-DETEC	Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Impressum

Editeur

Conseil fédéral

Direction du projet

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Mode de citation

Conseil fédéral (2018). Le rôle des entreprises fédérales dans le développement des régions de montagne et des espaces ruraux. Berne.

Diffusion

Disponible sous forme électronique sur le site www.are.admin.ch.
Disponible aussi en allemand.

Résumé

Le présent rapport répond au postulat (16.3460) demandant une participation renforcée des entreprises fédérales en faveur du développement des régions de montagne et des espaces ruraux. Selon l'auteur du postulat, les entreprises fédérales sont insuffisamment présentes dans les régions de montagne et les espaces ruraux. Il est également d'avis que ces entreprises n'assument pas assez leur fonction régionale. Il demande donc que les objectifs stratégiques des entreprises fédérales soient adaptés ou que d'autres mesures soient prises afin de favoriser le développement des régions de montagne et des espaces ruraux.

La zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » est définie à l'intérieur d'un périmètre dont le tracé coïncide avec des frontières cantonales. Les données au niveau des districts et des communes étant incomplètes, ce choix s'est imposé. Pour la réponse au postulat, les cantons suivants ont été attribués aux régions de montagne et aux espaces ruraux : UR, OW, NW, GL, AR, AI, GR, TI, VS, NE et JU. Il existe aussi des régions rurales dans des cantons extérieurs à la zone d'intérêt (dans le canton de Berne par ex.), mais pour des raisons pratiques, elles ne sont pas prises en considération ici.

Les données examinées sont : le nombre d'emplois, les prestations liées à l'approvisionnement de base, les dépenses dans le développement des prestations et dans les achats, ainsi que l'engagement régional des entreprises fédérales. Les résultats se résument comme suit :

- Les entreprises fédérales ont des filiales importantes dans les régions de montagne et les espaces ruraux. Lors des récentes réductions d'emplois, ces régions n'ont pas été désavantagées par rapport au reste de la Suisse.
- Actuellement, les entreprises fédérales, par leurs dépenses pour l'extension et l'entretien des infrastructures, pour la fourniture de prestations, ainsi que par leurs achats, fournissent déjà une contribution importante au développement des régions de montagne et des espaces ruraux.
- Les entreprises fédérales s'engagent actuellement déjà, par des projets précis, en faveur des régions de montagne et des espaces ruraux.
- Les conditions-cadres actuelles qui déterminent l'orientation générale des objectifs stratégiques permettent de tenir suffisamment compte des intérêts de la Confédération, en particulier de ceux de la politique régionale.

Selon le Conseil fédéral, il n'est pas nécessaire d'adapter l'orientation générale des objectifs stratégiques, ni d'exiger des mesures supplémentaires de la part des entreprises fédérales. Ayant conscience des divers défis économiques et sociaux auxquels les régions de montagne et les espaces ruraux doivent faire face, il souhaite poursuivre son engagement en faveur de leur développement. Il entend le faire dans le cadre des instruments existants, comme la Nouvelle Politique Régionale (NPR) ou la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Les mesures proposées par l'auteur du postulat porteraient sensiblement atteinte à la liberté des entreprises fédérales, ce qui ne serait pas compatible avec le principe de neutralité concurrentielle entre entreprises publiques et privées auquel le Conseil fédéral a souscrit dans son rapport « État et concurrence : impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels » du 8 décembre 2017, présenté en réponse aux postulats 12.4172 et 15.3880.

1. Mandat

Le 15 juin 2016, le conseiller aux Etats Claude Hêche a présenté le postulat 16.3460 ayant la teneur suivante :

Considérant le rôle important des entreprises fédérales pour toutes les régions de notre pays, le Conseil fédéral est invité à compléter les objectifs stratégiques qu'il leur assigne – voire à proposer de nouvelles mesures – afin de renforcer le développement des régions de montagne et des espaces ruraux.

Le postulat a été motivé par les considérations suivantes :

A l'heure actuelle, les entreprises fédérales Poste, CFF, Swisscom, RUAG et Skyguide ne sont soumises à aucune obligation ni calendrier leur imposant de soutenir la mise en œuvre de la politique de la Confédération en faveur des régions de montagnes et des espaces ruraux. En tant que propriétaire ou actionnaire majoritaire des entreprises fédérales, le Conseil fédéral limite son pilotage à la fixation d'objectifs stratégiques en termes très généraux. Par exemple, il demande uniquement à certaines d'entre elles de tenir compte « des attentes des différentes régions du pays dans leur organisation, voire dans une juste mesure, des préoccupations régionales en Suisse. »

Par la nature de leurs affaires, leurs politiques d'investissement, d'engagement du personnel ou encore leurs stratégies de commandes, les entreprises fédérales peuvent contribuer de manière directe et importante au développement régional. Or, la présence et la fonction régionale de ces entreprises sont insuffisantes.

Dans notre pays, malgré les efforts déjà entrepris, le développement des diverses régions ne se fait pas partout, et pas à la même vitesse, ce qui n'a rien à voir avec un manque de volonté des autorités régionales.

Dans les régions de montagne et les espaces ruraux, il est toujours plus difficile d'assumer les coûts des infrastructures physiques (par ex. infrastructures de transport et de télécommunications) et des infrastructures sociales (par ex. services de santé, de formation ou services postaux). De même, les distances pour accéder aux services publics (poste, commerce de détail, écoles) deviennent de plus en plus longues. Par conséquent, le développement socio-économique de ces régions nécessite un plus grand soutien des entreprises fédérales.

Ainsi, le Conseil fédéral se doit de renforcer les objectifs stratégiques qu'il assigne aux entreprises fédérales – voire de proposer de nouvelles mesures – afin de favoriser le développement harmonieux sur l'ensemble du territoire en donnant des chances équitables à toutes les régions.

Le 17 août 2016, le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat. Le Conseil des Etats a approuvé le postulat le 26 septembre 2016.

Propositions de l'auteur du postulat

Durant les débats parlementaires du 26 septembre 2016, l'auteur du postulat a fait diverses propositions sur la manière possible de compléter les objectifs stratégiques¹ :

- Définir dans les objectifs stratégiques des conditions pour les achats : il faut que les régions de montagne et les espaces ruraux puissent en profiter davantage.
- Ajouter des obligations : dans sa politique de soutien aux jeunes entreprises, la Poste devrait favoriser l'implantation dans un espace rural ou une région de montagne.
- Ajouter de nouvelles règles dans les procédures de soumission : il ne faut accepter que les offres en francs suisses (en raison du risque de change).

¹ Bulletin officiel. Postulat Hêche Claude. Pour une participation renforcée des entreprises fédérales en faveur du développement des régions de montagne et des espaces ruraux. STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.16.

- Dans les objectifs stratégiques de Swisscom, fixer des objectifs plus ambitieux concernant le développement du réseau de fibres optiques dans les régions de montagne.

2. Raison d'être du présent rapport

2.1 Situation initiale

Les régions de montagne et les espaces ruraux couvrent environ deux tiers de la superficie de la Suisse, et près d'un quart de la population du pays y vit². Ces régions se distinguent par leur diversité et leur hétérogénéité. La typologie du Monitoring de l'espace rural suisse³ distingue trois types d'espaces : les espaces ruraux périurbains, les espaces ruraux périphériques et les centres touristiques alpins. Les régions de montagne comprennent non seulement des espaces ruraux, mais encore des agglomérations. Les tendances, les chances et les défis varient selon le type d'espace. D'une manière générale et par comparaison avec les espaces urbains, les espaces ruraux sont confrontés à des défis dans trois domaines : la démographie, le développement économique et l'approvisionnement de base à un coût raisonnable.

L'évolution démographique a été très différente selon les types d'espace. Depuis 2000, l'augmentation de la population dans les espaces métropolitains est dans l'ensemble de 18 %. Dans les agglomérations et les autres villes suisses, ainsi que dans l'espace périurbain, elle atteint 15 %. Dans les centres touristiques alpins, la population a augmenté de 7 %, tandis que dans l'espace rural périphérique, on observe une légère croissance de 2 %.

Si l'espace rural périphérique a connu un développement relativement faible en comparaison avec d'autres types d'espace en Suisse, cela ne doit pas masquer le fait que la situation est ici meilleure que celle des espaces ruraux dans d'autres pays d'Europe, où de nombreuses régions rurales périphériques doivent lutter contre l'exode. En Suisse, au contraire, le nombre moyen d'habitants de l'espace rural périphérique a légèrement augmenté⁴.

Les espaces urbains, y compris ceux des régions de montagne, sont économiquement plus dynamiques que les espaces ruraux. Depuis 2001, le nombre d'emplois créés dans des entreprises nouvellement fondées en Suisse a régressé. La plus forte diminution s'observe dans l'espace urbain et dans les centres touristiques alpins. L'espace rural périphérique montre certes le plus faible nombre de nouveaux emplois créés, mais il est moins touché par l'affaiblissement de la dynamique. C'est dans les régions rurales que la productivité a le plus augmenté au cours des dernières années, si l'on fait abstraction de métropoles comme Zurich ou Bâle-Ville. Le retard par rapport à l'espace urbain reste cependant important. Plus un espace est urbain, plus sa part aux branches à haute création de valeur (ou à haute productivité) est grande⁵.

Un approvisionnement de base efficace est un élément essentiel de la qualité de vie et de la place économique des communes et des villes dans les régions de montagne et les espaces ruraux⁶. Un des grands défis auxquels les espaces ruraux doivent faire face, et surtout les espaces périphériques, est le maintien de l'approvisionnement de base en dépit des moyens limités des collectivités publiques.

Dans les espaces ruraux périphériques principalement, les infrastructures tant physiques (avant tout les infrastructures de transport et celles des télécommunications et les services informatiques) que sociales (par ex. santé publique, éducation, administration, services postaux) ne couvrent pas toujours leurs coûts à cause de l'augmentation de l'exode rural⁷. Mais malgré les moyens financiers limités à disposition, la densité des prestations de

2 Conseil fédéral suisse (2015)

3 ARE (2012)

4 Regiosuisse (2017)

5 Regiosuisse (2017)

6 Regionalverband Südlicher Oberrhein (2011)

7 Conseil fédéral suisse (2015)

l'approvisionnement de base par habitant dans les espaces ruraux peut encore être qualifiée de bonne. Les trajets pour atteindre les installations d'approvisionnement se sont toutefois allongés dans le passé⁸. La numérisation pourrait cependant avoir contribué à améliorer la disponibilité de certaines prestations de base indépendamment du temps et du lieu, même dans les espaces ruraux périphériques (par ex. services bancaires en ligne).

Les entreprises fédérales dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux »

Les entreprises fédérales jouent un rôle important pour *la zone d'intérêt* « régions de montagne et espaces ruraux ». Premièrement, elles fournissent les services d'approvisionnement de base ou remplissent d'autres tâches essentielles qui permettent aux communes de fonctionner et aux régions d'affronter les défis économiques. Deuxièmement, elles sont d'importants acteurs de l'économie régionale, que ce soit en tant qu'employeurs, investisseurs ou acheteurs de biens et de services. Historiquement, par leur présence dans les régions de montagne et les espaces ruraux, ces entreprises ont aussi joué un rôle non négligeable dans la politique régionale et dans la formation identitaire.

Depuis les années 1990, les conditions-cadres de la fourniture de prestations par les entreprises fédérales ont changé. En 1997/1998, le Parlement a décidé une réforme fondamentale de la poste, des télécommunications et des chemins de fer. Cette réforme a été motivée par des raisons diverses, notamment l'évolution technique, la mondialisation de l'économie, la garantie de la viabilité commerciale et de la compétitivité, l'élargissement de l'autonomie entrepreneuriale, l'accroissement de l'efficacité, ainsi que la liberté de choix souhaitée par la clientèle. Compte tenu de ces facteurs, le Parlement a estimé que les monopoles d'État n'étaient plus le bon moyen pour l'accomplissement des tâches étatiques. Les réformes ont impliqué une nouvelle réglementation du marché, une réorganisation des entreprises et une redéfinition des rapports entre la Confédération en tant que propriétaire et les entreprises⁹.

Ces transformations ont amélioré la qualité des services¹⁰, mais aussi entraîné des changements dans la présence des entreprises fédérales dans la zone d'intérêt. Ceci a eu un impact au niveau des emplois. D'une part, il y a eu des suppressions d'emplois sur certains sites, des fermetures, des regroupement de tâches mais aussi des transferts (par ex. fermeture du dépôt CFF à Erstfeld¹¹ et ouverture d'un centre d'entretien et d'intervention à Biasca et à Erstfeld). Et d'autre part, des adaptations ont été opérées dans le mode de fourniture des prestations (par ex. des agences remplaçant les offices de poste)¹².

La discussion actuelle sur les entreprises fédérales concerne divers aspects. La définition du service universel, par exemple, ou la qualité exigée dans l'accomplissement du mandat de service public font l'objet d'un examen critique (par ex. motion 16.3481 Amherd « Service universel dans le domaine postal. Fixer des règles d'accessibilité différentes en fonction des régions »), de même que les instruments de pilotage de la Confédération, comme c'est le cas dans le présent postulat. La Confédération devrait ainsi piloter les entreprises fédérales de manière à ce que celles-ci, dans les domaines des achats, de la politique d'implantation, du personnel et des investissements, soient plus impliquées dans le développement régional. L'auteur du postulat estime que les entreprises fédérales ne sont pas suffisamment présentes dans les régions de montagne et les espaces ruraux et qu'elles n'assument pas assez leur fonction régionale.

8 Conseil fédéral suisse (2015)

9 Conseil fédéral suisse (2004)

10 Conseil fédéral suisse (2004)

11 <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/strukturwandel-am-gothard-herrscht-schon-wieder-krisenstimmung>, consulté le 25.04.2018.

12 Thierstein et al. (2004)

2.2 Objectifs, méthode et structure du rapport

Le présent rapport a pour but d'examiner s'il est nécessaire de compléter les objectifs stratégiques des entreprises fédérales ou de prendre de nouvelles mesures pour renforcer leur contribution au développement régional.

Pour l'appréciation de la nécessité de ces mesures, les données relatives à la présence et à la fonction régionale des entreprises fédérales dans les régions de montagne et les espaces ruraux ont été analysées, puis discutées dans un atelier organisé avec les offices fédéraux concernés (SG-DETEC, SECO, OFCOM, AFF) et les entreprises fédérales (CFF, Poste, Swisscom, RUAG, Skyguide).

Zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux »

La zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » est définie à l'intérieur d'un périmètre dont le tracé coïncide avec des frontières cantonales. Les données au niveau des districts et des communes étant incomplètes, ce choix s'est imposé. Pour la réponse au postulat, les cantons suivants ont été attribués aux régions de montagne et aux espaces ruraux : UR, OW, NW, GL, AR, AI, GR, TI, VS, NE et JU. Il existe aussi des régions rurales dans des cantons extérieurs à la zone d'intérêt (dans le canton de Berne par ex.), mais pour des raisons pratiques, elles ne sont pas prises en considération ici. Cette définition du périmètre ne correspond pas à celle du rapport « Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne » et conduit à des différences statistiques.



Fig. 1 : Zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » pour la réponse au postulat.

Environ 16% des habitants et des emplois en Suisse se trouvent dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux ».

	2015	2016
Part population dans la zone d'intérêt	16,3%	16,3%
Part emplois dans la zone d'intérêt	15,7%	15,6%

Tableau 1 : Part de la population résidente et des personnes actives dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : OFS).

Structure du rapport

Le chapitre 3 examine la question soulevée par l’auteur du postulat dans son contexte politique (politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, pilotage des entreprises fédérales par la Confédération). Le chapitre 4 présente les contributions des entreprises fédérales au moyen de données et d’analyses sur les emplois, les investissements, les prestations dans le domaine du mandat de service public, ainsi qu’au moyen d’exemples de l’engagement des entreprises fédérales pour le développement durable des régions de montagne et des espaces ruraux. Le chapitre 5 examine la nécessité de compléter les objectifs stratégiques des entreprises fédérales ou de prendre de nouvelles mesures pour renforcer leur contribution au développement régional.

3. Contexte

3.1 La politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Par sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB), la Confédération entend soutenir de manière plus cohérente ces régions et contribuer ainsi au développement durable de la Suisse. Le Conseil fédéral a adopté la P-LRB en février 2015. Elle est complétée dans le cadre général du développement cohérent du territoire et fixe un cadre d’objectifs et d’action général pour les politiques sectorielles actuelles de la Confédération qui ont une incidence sur ces régions (fig. 2).

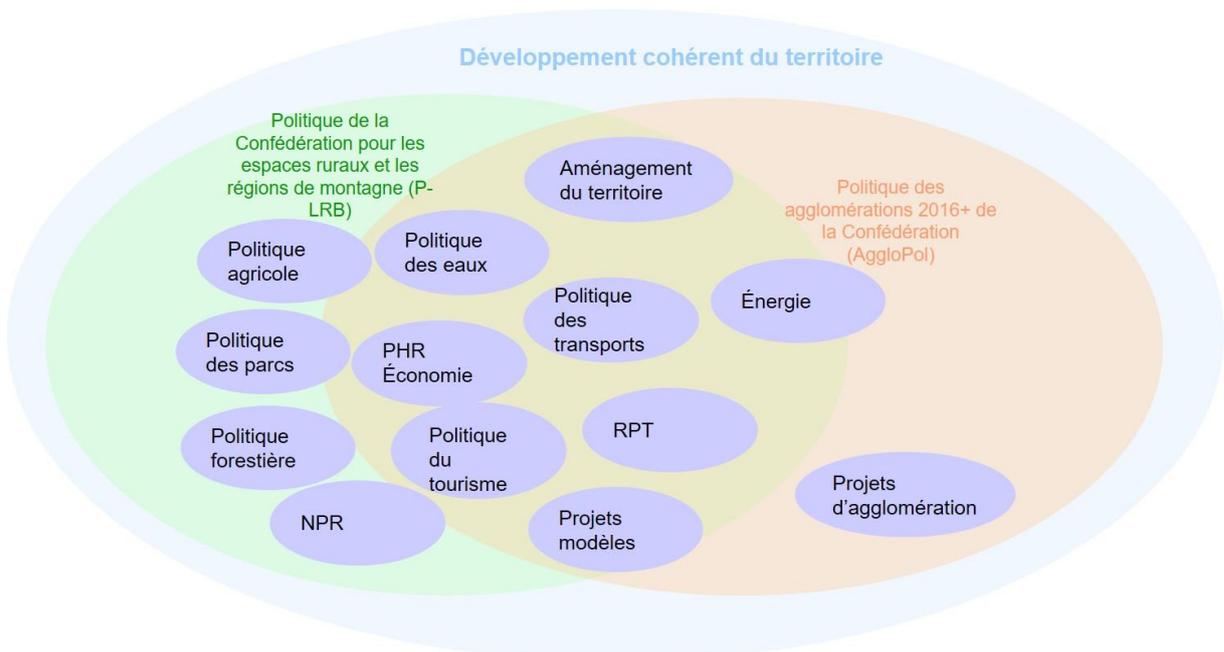


Figure 2 : Politiques ayant des effets sur les espaces ruraux, les régions de montagne et les agglomérations.

Ce concept englobe une vision, des objectifs à long terme, des lignes d’action, un modèle de gouvernance ainsi que des instruments et des mesures pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Ces éléments visent à une mise en œuvre plus cohérente des politiques actuelles éprouvées. Dans la mise en application, il s’agit d’atténuer ou d’empêcher les conflits et d’exploiter les synergies entre les instruments. Cela doit permettre de soutenir ces régions de manière plus ciblée.

Dans cette vision politique, il s’agit de mettre en valeur la diversité et les potentiels spécifiques des espaces ruraux et des régions de montagne de la Suisse :

- Dans leur diversité, par leurs potentiels spécifiques et par la mise à profit des relations fonctionnelles avec les agglomérations, les espaces ruraux et les régions de montagne fournissent une contribution importante au développement durable de la Suisse.
- Quant aux lieux de travail et d'habitation, il existe là des perspectives de développement à long terme, ainsi qu'une nature, des paysages et des zones de détente d'une qualité assurée.
- Des acteurs innovants et entreprenants sont en mesure de proposer en collaboration avec la Confédération et les cantons, au niveau communal et régional, des réponses d'avenir aux défis économiques, sociaux et environnementaux.
- Les espaces ruraux et les régions de montagne, avec les espaces urbains, participent à l'identité, à l'image et par là au développement de la Suisse.

La P-LRB prévoit plusieurs mesures visant à améliorer les politiques et les instruments actuels. Il s'agit d'une part de soutenir les projets pilotes intersectoriels et intercommunaux, comme par exemple avec les projets modèles de développement durable du territoire ; et d'autre part de prendre des mesures d'amélioration de la gouvernance afin d'optimiser la coordination horizontale et verticale des politiques concernées.

Parmi les politiques confirmées qui sont orientées conformément à la vision et aux objectifs et lignes d'action de la P-LRB, la Nouvelle politique régionale (NPR) et la nouvelle péréquation financière (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, RPT) jouent un rôle essentiel dans l'aide économique à ces régions.

La RPT est particulièrement importante pour les cantons montagnards, parce qu'elle contribue à la compensation des charges dues à des facteurs géographiques, topographiques et socio-économiques. Elle poursuit les objectifs suivants :

- réduire les écarts de capacité financière entre les cantons et assurer aux cantons un minimum de ressources financières ;
- compenser le surcroît de charge financière qui pèse sur les cantons en raison de leurs conditions géographiques, topographiques ou socio-démographiques ;
- encourager la collaboration intercantonale par une compensation des charges ;
- maintenir la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale.

Le Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (2018) constate que les objectifs de la RPT sont largement atteints¹³.

La Confédération, par la NPR, encourage le développement économique des régions de montagne et des espaces ruraux. La NPR permet de soutenir financièrement des initiatives, des projets et des programmes visant à l'innovation, à la création de valeur et à la compétitivité dans les régions. De 2008 à 2015, la Confédération et les cantons ont soutenu plus de 1800 projets NPR par des subventions à fonds perdu ou des prêts. La Confédération a engagé près de 250 millions de francs sous la forme de subventions à fonds perdu et 320 millions sous forme de prêts sans intérêt ou à taux d'intérêt préférentiel pour des projets et des mesures de suivi¹⁴.

3.2 Les entreprises fédérales et leur pilotage par la Confédération

Par entreprises fédérales, on entend dans le présent rapport la Poste, Swisscom, les CFF, Skyguide et RUAG. Ces entreprises sont des sociétés anonymes de droit privé ou public, qui appartiennent entièrement ou majoritairement à la Confédération. Leur statut d'entreprise

¹³ Conseil fédéral suisse (2018)

¹⁴ SECO (2017)

fédérale se justifie par le fait qu'elles assument des tâches de la Confédération et/ou présentent un intérêt public à un autre titre, par exemple en développant, exploitant et protégeant une infrastructure critique d'importance nationale¹⁵.

Pour piloter les entreprises fédérales, la Confédération dispose de trois instruments :

- Le pilotage à long terme se fait au moyen de lois et d'ordonnances (par ex. but de l'entreprise, mandat de service public, etc.).
- Le pilotage à moyen terme se fait par l'élection du conseil d'administration (la Confédération détient la majorité à l'assemblée générale) et par la définition des objectifs stratégiques par le Conseil fédéral.
- La coordination dynamique à court terme dans les questions stratégiques est assurée par des entretiens réguliers entre la Confédération et des entreprises.

A l'intérieur de ce cadre, les entreprises conservent leur pleine autonomie. La Confédération se contente de jouer son rôle stratégique d'actionnaire clé et s'abstient de toute intervention dans les affaires opérationnelles. Celles-ci sont de la responsabilité exclusive des organes de direction des entreprises¹⁶.

3.2.1 Pilotage par le mandat de service public

Certaines entreprises fédérales remplissent une tâche de service public définie par des lois et des ordonnances (Poste, Swisscom). D'autres remplissent, sur mandat de la Confédération, une tâche relevant de la souveraineté de l'État (Skyguide) ou fournissent des prestations commandées par les pouvoirs publics (CFF, RUAG). Les fonctions de service public de la Poste, de Swisscom et des CFF sont décrites plus en détail ci-après.

Mandat de la Poste pour les services postaux et les services de paiement

La Poste Suisse est à 100% propriété de la Confédération. En vertu de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0) et de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; RS 783.01), elle fournit les services postaux et les services de paiement relevant du service universel. Cela inclut les services postaux qui doivent être assurés dans toutes les régions du pays selon les mêmes principes, à un haut niveau de qualité et à des prix raisonnables, notamment la réception, la collecte, le transport et la distribution des lettres adressées jusqu'à 1 kg et des colis jusqu'à 20 kg, au moins cinq jours par semaine, et la distribution des journaux et des revues d'abonnement. Dans le domaine des paiements, le service universel comprend l'ouverture et la gestion d'un compte, les versements, les paiements et les virements. La Poste bénéficie du droit exclusif de distribuer des lettres adressées jusqu'à 50 g. Pour toutes les autres prestations, elle est en concurrence avec des fournisseurs privés. Elle est tenue d'autofinancer le service universel par les revenus de son monopole et ses autres revenus¹⁷. Le réseau des offices de poste et des agences postales qui couvre l'ensemble du territoire est également considéré comme faisant partie du service universel¹⁸. Le réseau doit être établi de manière à ce que 90 % de la population résidante permanente puisse atteindre, en 20 minutes à pied ou par un moyen de transport public, un office ou une agence postale, ou avoir accès en 30 minutes à des services de paiement en espèces. La modification de l'ordonnance sur la poste (OPO), qui doit entrer en vigueur au début 2019, renforcera encore les exigences d'accessibilité.

Mandat de Swisscom dans le domaine des télécommunications

Swisscom SA est une entreprise cotée en bourse dont le capital-actions est détenu à raison de 51 % par la Confédération (état au 31.12.2017). Elle dispose de la concession de service

15 Conseil fédéral suisse (2012)

16 Conseil fédéral suisse (2012)

17 Conseil fédéral suisse (2004)

18 Conseil fédéral suisse (2004)

universel dans le domaine des télécommunications. Dans le domaine des télécommunications, le mandat de service universel inclut une offre de services de base (téléphonie publique, raccordement à Internet avec un débit de transmission garanti, prestations particulières pour les personnes handicapées) qui doit être mise à disposition de toute la population dans toutes les régions du pays. Ces services doivent être financièrement abordables, techniquement fiables et répondre à certaines exigences de qualité. En vertu de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) et de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les services de télécommunication (OST ; RS 784.101.1), la concession fait périodiquement l'objet d'un appel d'offres public, puis est adjugée par la Commission fédérale de la communication (ComCom). Jusqu'à présent, la concession pour le service universel a été chaque fois attribuée à Swisscom.

Pour la fourniture de prestations relevant du service universel, Swisscom ne reçoit aucune indemnisation. Là où il y a un intérêt commercial, d'autres entreprises, en concurrence avec Swisscom, proposent elles aussi des services relevant du service universel, notamment des liaisons téléphoniques, la transmission de données et des raccordements au réseau fixe¹⁹.

Mandat des CFF dans le domaine des transports publics

En vertu de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101) et de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1), la Confédération définit les conditions-cadres des transports publics. Elle assume la plus grande partie du financement de l'infrastructure ferroviaire et conclut avec les gestionnaires d'infrastructure (notamment les CFF) des conventions sur l'aménagement et l'entretien de leur infrastructure ferroviaire ; ces conventions définissent notamment le standard d'aménagement à appliquer et les équipements techniques à utiliser sur les tronçons. Par ailleurs, la Confédération octroie périodiquement les concessions pour le transport de voyageurs à longue distance. La concession de trafic grandes lignes définit pour chaque tronçon quelle offre est à fournir et à quelle fréquence. La Confédération, avec les cantons, commande enfin aux CFF (et à d'autres entreprises de transport) les prestations souhaitées dans le transport régional de voyageurs, pour lequel les entreprises sont indemnisées des coûts non couverts²⁰. Les réformes engagées à la fin des années 1990 ont mis sur pied d'égalité les CFF, les chemins de fer privés, CarPostal et les autres entreprises de bus pour ce qui concerne l'octroi des concessions et le financement. Depuis lors, la Confédération (par l'OFT) vise à garantir une desserte par les transports publics en traitant à égalité toutes les régions du pays, principalement par l'instrument des commandes. Les Chemins de fer rhétiques, par exemple, sont ainsi traités par la Confédération de la même manière que les CFF, ce qui est important dans la mesure où les CFF n'ont qu'une petite partie des lignes ferroviaires du canton des Grisons.

3.2.2 Pilotage par les objectifs stratégiques

En sa qualité de propriétaire, la Confédération pilote les entreprises fédérales au moyen d'objectifs stratégiques à moyen terme (c.à.d. sur une période de quatre ans) (cf. chapitre 2.2)²¹. Les objectifs stratégiques contiennent autant des dispositions concernant les entreprises (par ex. politique commerciale générale, positionnement sur le marché, valeur de l'entreprise, responsabilité d'entreprise, etc.) que des dispositions en rapport avec les tâches (par ex. normes de qualité, sécurité d'approvisionnement, protection des données et des infrastructures critiques, etc.). Par les objectifs stratégiques, la Confédération, en sa double qualité de garant et de propriétaire, assure, à l'égard de la direction de l'entreprise, des éventuels actionnaires minoritaires et du public, la transparence et la fiabilité quant à ses priorités²².

¹⁹ Conseil fédéral suisse (2004)

²⁰ Conseil fédéral suisse (2004)

²¹ Conseil fédéral suisse (2006)

²² Conseil fédéral suisse (2004)

Les objectifs stratégiques se situent à l'intérieur du cadre de réglementation en vigueur. Cela signifie qu'ils ne demandent aux entreprises fédérales rien qui soit en contradiction avec les règles internationales et nationales, et qu'ils exigent d'elles – précisément en ce qui concerne la desserte de base – ce qui a été prescrit, en un processus démocratique, par le législateur et le régulateur. Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral reflètent les intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire et de garant. Du point de vue du Conseil fédéral, les entreprises fédérales doivent s'appliquer avant tout à accomplir leurs tâches le plus efficacement possible.

Dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a défini des principes directeurs pour la gestion des entreprises fédérales. Le principe directeur 16 concerne les objectifs stratégiques comme élément de gestion.

Principe directeur 16 (objectifs stratégiques)

En sa qualité de propriétaire, la Confédération fixe des objectifs supérieurs à moyen terme afin de piloter sur le plan stratégique les entités devenues autonomes. A l'aide des objectifs stratégiques dont le contenu est standardisé dans les grandes lignes, elle exerce, en partant d'une approche globale, une influence sur le développement des entités en tant qu'organismes ou entreprises (« directives relatives à l'entreprise ») et sur leurs tâches (« directives relatives aux tâches »). L'intensité du pilotage au niveau des tâches varie en particulier selon que l'exécution de la tâche confiée :

- n'est décrite que dans les grandes lignes par la législation et n'est guère régie par le marché ;
- est largement financée par les recettes fiscales générales ;
- peut entraîner des risques élevés pour la Confédération²³.

La loi définit le cadre des objectifs stratégiques pour la Poste, les CFF, Swisscom, Skyguide et RUAG.

Entreprises fédérales	Cadre légal des objectifs stratégiques
La Poste	Loi sur l'organisation de la Poste (LOP ; RS 783.1)
Swisscom	Loi sur l'entreprise de télécommunications (LET ; RS 784.11)
CFF	Loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF ; RS 742.31)
RUAG	Loi sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC ; RS 934.21)
Skyguide	Loi sur l'aviation (LA ; RS 748.0) Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA ; RS 748.132.1)

Tableau 2 : Cadre légal des objectifs stratégiques.

Le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques des entreprises fédérales suivant un rythme de quatre ans. Il attend de ces entreprises qu'elles rencontrent régulièrement, lors d'entretiens avec le propriétaire, des représentants de la Confédération pour un échange d'informations. A la fin de chaque exercice annuel, les conseils d'administration des entreprises fédérales établissent à l'attention du Conseil fédéral un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques. Ces rapports servent aussi de base à la surveillance exercée par le Parlement.

Les objectifs stratégiques actuels assignés à la Poste, aux CFF et à RUAG obligent ces entreprises à tenir compte des intérêts de toutes les régions du pays :

- **Poste**

Dans la mesure de ses possibilités économiques, la Poste poursuit une stratégie d'entreprise durable et respectueuse de principes éthiques, et **tient compte, dans son organisation, des intérêts des différentes régions du pays.**

23 Conseil fédéral suisse (2006)

- **CFF**

Dans la mesure de leurs possibilités économiques, les CFF poursuivent une stratégie d'entreprise durable et **tiennent compte, dans leur organisation, des intérêts des différentes régions du pays.**

- **RUAG**

Le Conseil fédéral attend de RUAG qu'elle **tienne compte de manière appropriée des intérêts des régions en Suisse.**

4. Contribution des entreprises fédérales au développement de la zone d'intérêt «régions de montagne et espaces ruraux »

L'apport des entreprises fédérales au développement de la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » est décrit au moyen de quatre indicateurs : emplois en chiffres absolus et relatifs (équivalents plein temps), prestations relevant du service public, dépenses dans les régions en question pour le développement des services ou des achats ainsi que l'engagement régional. Ces indicateurs montrent d'une part la présence des entreprises fédérales dans les régions de montagne et les espaces ruraux et d'autre part leurs fonctions régionales. Les données ci-dessous ont été fournies par les entreprises fédérales.

4.1 Emplois dans les entreprises fédérales

La Poste, les CFF, RUAG, Skyguide et Swisscom emploient de nombreuses personnes dans toute la Suisse (environ 86 000 emplois en 2016) et comptent ainsi parmi les gros employeurs du pays. Dans l'ensemble de la Suisse, le nombre total de ces emplois montre une tendance à la baisse (-2,8 % sur la période 2016-2017, cf. fig. 3).

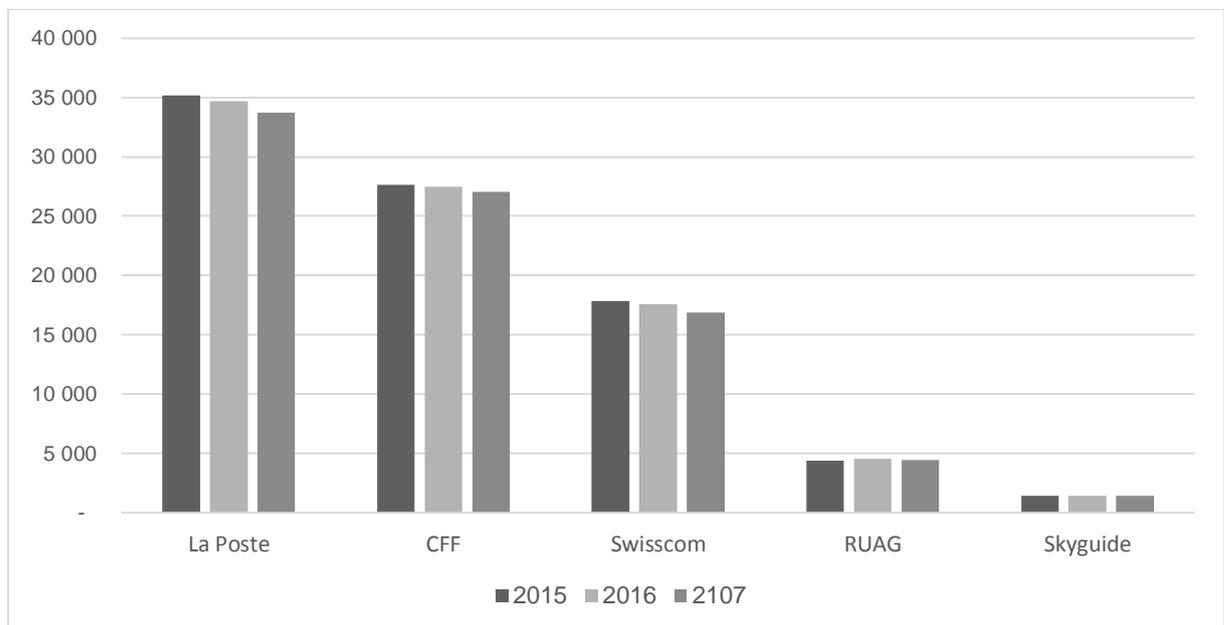


Figure 3 : Nombre d'emplois dans les entreprises fédérales en Suisse en 2015, 2016 et 2017 (source : données de la Poste, CFF, Swisscom, RUAG, Skyguide).

La part des emplois des entreprises fédérales dans l'ensemble des emplois dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » s'élève à 2 %. Au vu de la mutation structurelle, les entreprises fédérales, par leurs sites et les emplois qu'elles offrent, sont des employeurs importants dans ces régions et contribuent à leur développement économique. Parmi les entreprises fédérales, la Poste, les CFF et Swisscom sont les principaux employeurs.

A la Poste, aux CFF et chez Swisscom, on observe entre 2015 et 2017 une diminution des emplois dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux ». Chez Skyguide et RUAG, le nombre d'emplois est resté stable entre 2015 et 2017.

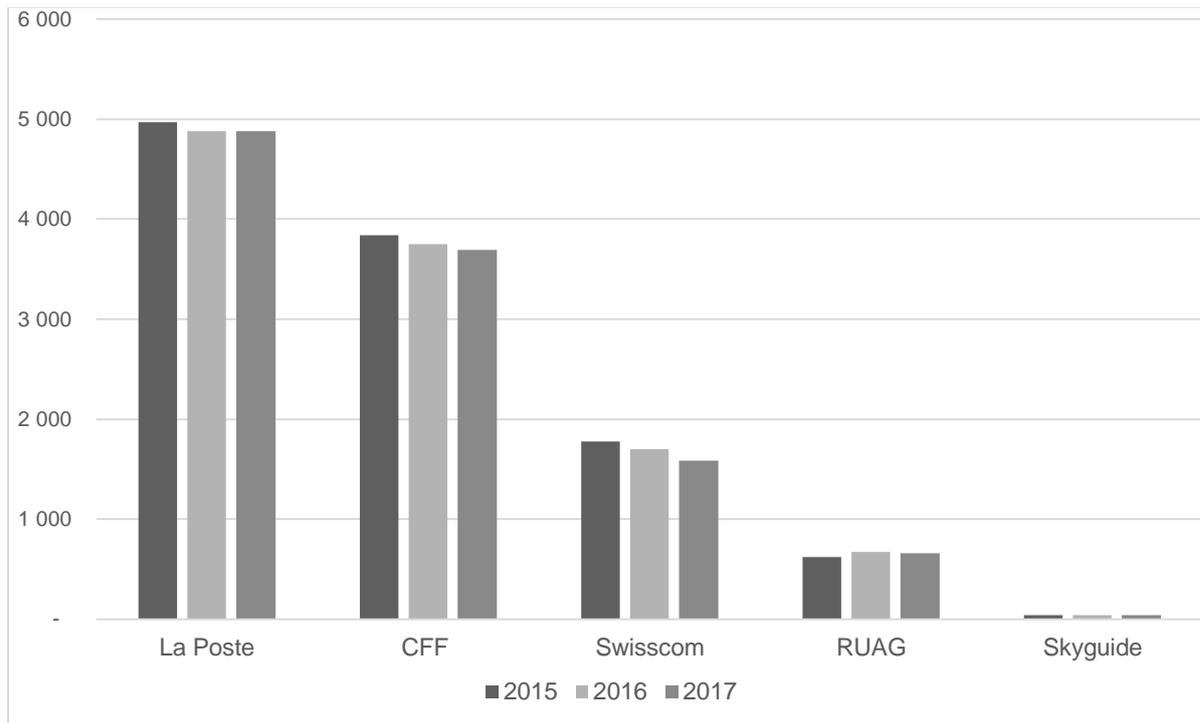


Figure 4 : Nombre d'emplois des entreprises fédérales dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » en 2015, 2016 et 2017 (source : données de la Poste, CFF, Swisscom, RUAG, Skyguide).

A la Poste, les emplois incluent ceux des unités du groupe Poste CH SA (PostMail, RéseauPostal, Swiss Post Solutions et PostLogistics) et ceux des unités des groupes PostFinance SA et CarPostal SA. Parmi ces sociétés et ces unités, c'est CarPostal SA qui présente le plus grand nombre d'emplois dans les régions en question (environ 35 % de l'ensemble des employés de CarPostal SA). Les données des CFF incluent les emplois de la maison mère CFF, c'est-à-dire CFF SA et CFF Cargo SA, sans les filiales. Il faut préciser au sujet des CFF qu'ils ne sont pas présents sur l'ensemble du territoire, parce que dans certaines régions (en montagne surtout), les chemins de fer privés occupent une place importante.

La Poste, les CFF et RUAG ont environ 14 % de leurs emplois dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux », Swisscom 9 % et Skyguide 3 %²⁴. Les sites de Skyguide sont limités aux aéroports et aux aérodromes régionaux, ce qui explique la faible part des emplois dans les cantons de montagne. Ces proportions ont légèrement varié entre 2015 et 2017. Chez Swisscom et aux CFF, on observe une très faible diminution par rapport aux chiffres pour l'ensemble du pays. Pour RUAG en revanche, la proportion d'emplois dans les cantons de montagne par rapport à l'ensemble de la Suisse a augmenté. A la Poste et chez Skyguide, la proportion d'emplois dans la zone d'intérêt n'a pas varié.

²⁴ Les pourcentages sont mesurés en fonction des emplois offerts par chacune des entreprises en tant que telle.

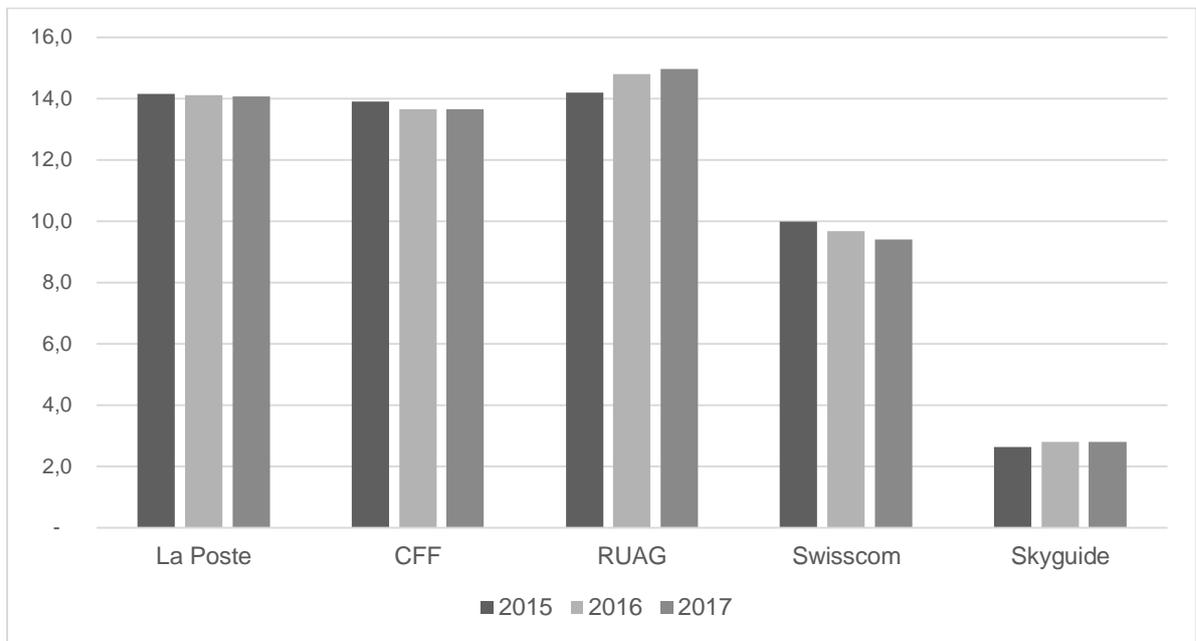


Figure 5 : Proportion des emplois des entreprises fédérales dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » en 2015, 2016 et 2017 (source : données de la Poste, CFF, Swisscom, RUAG, Skyguide).

4.2 Prestations relevant du service public dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux »

Par leurs prestations relevant du service public et d'autres services, les entreprises fédérales fournissent également une contribution au développement des régions de montagne.

Accès à Internet à haut débit

En Suisse, l'accès à Internet à haut débit fait partie du service universel dans le domaine des télécommunications. La vitesse minimale de transmission, dans les raccordements à haut débit, a été fixée à 2 Mbits/s en aval et 0,2 Mbits /s en amont pour 2015. Le 1^{er} janvier 2018, ces valeurs ont été élevées à 3 et 0,3 Mbits respectivement. Cette capacité de transmission doit être mise à disposition des entreprises et des ménages sur tout le territoire.

Ce service garanti perd cependant de sa raison d'être à mesure que l'équipement en raccordements à très haut débit (≥ 30 Mbits/s) ou débit ultra-haut (≥ 100 Mbits/s)²⁵ progresse en Suisse, y compris dans les régions rurales (cf. fig. 6).

25 Conseil fédéral suisse (2014)

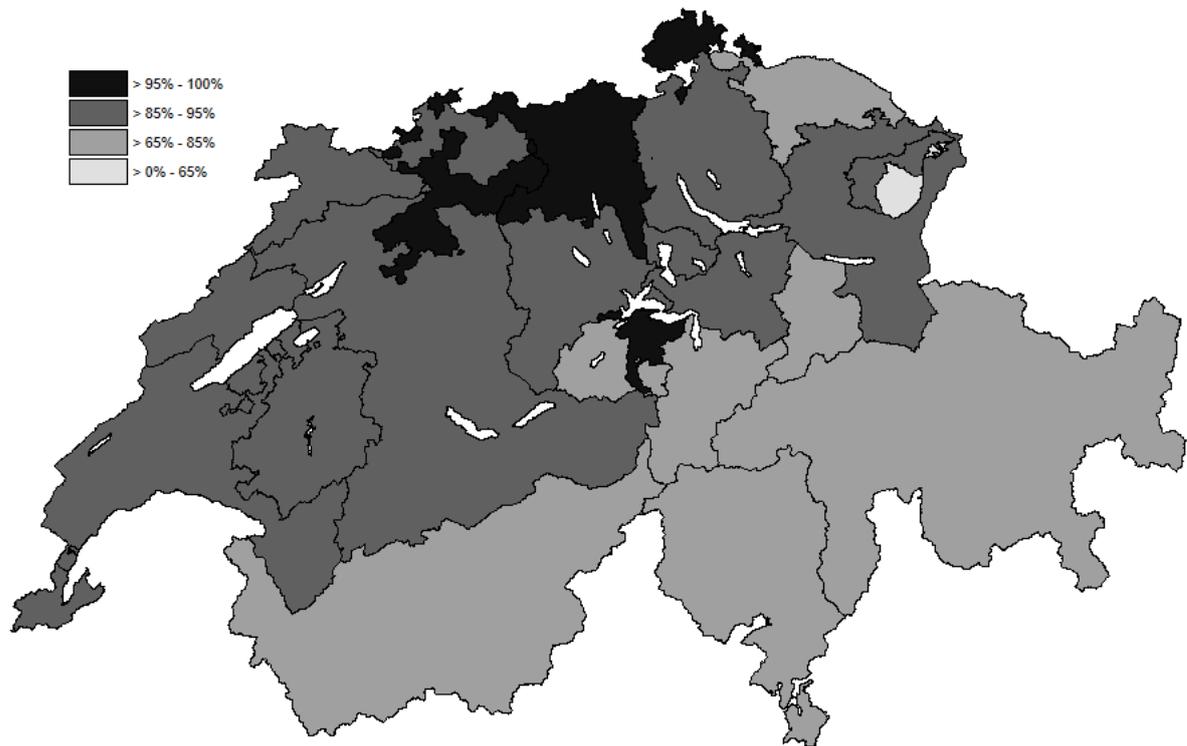


Figure 6 : Couverture avec un haut débit en Suisse (source : OFCOM, atlas large bande)

Dans les régions de montagne et les espaces ruraux, l'équipement en raccordements à 30 Mbits/s ou plus est déjà de 81,5 % en moyenne.

La proportion des bâtiments équipés d'un raccordement à plus de 30 Mbits/s dans les régions de montagne et les espaces ruraux varie entre 58,5 % dans le canton d'Appenzell-Rhodes Intérieures et 95,5 % dans le canton de Nidwald²⁶.

Swisscom prévoit d'ici la fin 2021 une couverture de 90 % (pourcentage des ménages raccordés) avec un haut débit compris entre 80 et 1000 Mbits/s²⁷. Cette extension se concentre sur les zones bâties.

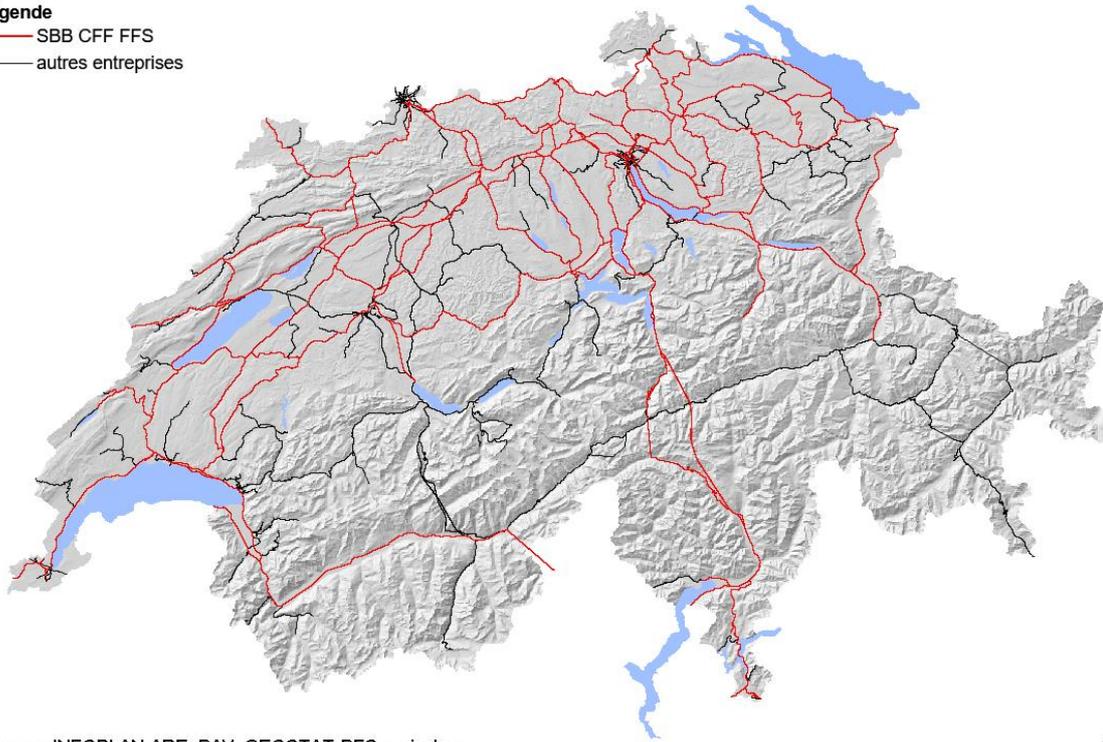
Réseau ferroviaire

Les CFF sont une entreprise nationale de chemins de fer. Leur infrastructure se trouve principalement sur le Plateau et non dans les régions de montagne et les espaces ruraux (cf. fig. 7). Les CFF relient la Suisse et ses régions dans le trafic grandes lignes, tandis que la desserte fine se fait par le trafic régional, qui est commandé et financé conjointement par la Confédération et les cantons. En outre, d'autres entreprises ferroviaires sont également présentes dans la desserte fine de nombreuses régions, comme les Chemins de fer rhétiques dans les Grisons, les Chemins de fer du Jura dans l'Arc jurassien ou la Matterhorn-Gotthard-Bahn dans les cantons du Valais, d'Uri et des Grisons. Les commandes dans le domaine des transports (cf. 3.2.1) constituent, dans le mandat de desserte par les transports publics, le pilier essentiel de l'égalité de traitement pour les régions de montagne et les espaces ruraux.

²⁶ OFCOM (2018), OFS (2018)
²⁷ Swisscom (2017)

Réseau ferroviaire suisse

Légende
 — SBB CFF FFS
 — autres entreprises



Sources: INFOPLAN-ARE, BAV, GEOSTAT-BFS, swisstopo

© ARE

Figure 7: Réseau ferroviaire des CFF et des autres entreprises de chemins de fer en Suisse (source : ARE, OFT, OFS, swisstopo).

Sur les 444 gares que compte la zone d'intérêt, 124 sont la propriété des CFF, soit 27,9 %. Cela montre que dans ces régions, les CFF ont une position importante mais de loin pas dominante parmi les exploitants des gares.

Réseau postal

La Poste est légalement tenue de garantir un réseau de points d'accès desservis sur tout le territoire du pays. Elle est en principe libre d'organiser le réseau postal comme elle l'entend, tout en respectant l'obligation de fournir le service universel accessible en un temps raisonnable dans toutes les régions (cf. chap. 3.2). La Suisse dispose actuellement d'un des réseaux postaux les plus denses d'Europe. Les progrès de la numérisation se font cependant sentir dans le domaine. De 2000 à 2017, les opérations aux guichets liées aux lettres ont régressé de plus de deux tiers (-68 %). Le besoin d'un guichet desservi pour les opérations de paiement a également été en constante diminution depuis 2000. Les paiements en espèces sont en forte régression (-44 %). Pour pouvoir assurer à l'avenir le financement du service universel en couvrant ses coûts, la Poste développe son réseau depuis plusieurs années. D'ici 2020, il est prévu que le réseau postal compte plus de 4200 points d'accès desservis ou non. La Poste vise à établir un système mixte et équilibré de points d'accès, comprenant des filiales autonomes, des filiales avec partenaires (agences postales) et d'autres points de service (points de dépôt et de retrait, automates My Post 24 et autres points pour la clientèle commerciale). En outre, la révision de l'ordonnance sur la poste fixée au deuxième semestre 2018 vise notamment à régionaliser davantage les critères du service universel, ce qui concernera aussi les espaces ruraux et les régions de montagne.

4.3 Les dépenses de entreprises fédérales dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux »

Une partie des dépenses des entreprises fédérales est consacrée à la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux ». De plus, ces entreprises s'engagent dans le développement régional. Les données présentées ici concernent les dépenses pour l'entretien et la construction d'infrastructures et pour les achats. Ces dépenses peuvent être interprétées comme des investissements pour la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux ». Comme les dépenses des entreprises fédérales ne peuvent pas toutes être localisées, les résultats présentés ne sont pas homogènes et ne sont donc pas comparables. De plus, les entreprises fédérales lancent des projets et investissent dans des infrastructures qui vont au-delà du mandat de service universel. Les entreprises fédérales ont cité quelques exemples qui sont expliqués ci-après.

La Poste

Dans la zone d'intérêt, les dépenses annuelles de la Poste pour les achats sont comprises entre 200 et 500 millions de francs, soit entre 10 et 21 % des dépenses dans ce domaine pour l'ensemble de la Suisse. Il n'est pas possible de localiser d'autres données sur les dépenses.

	2015	2016	2017
Achats, dépenses en milliards de CHF dans la zone d'intérêt	0,524	0,325	0,245
Part destinée à la zone d'intérêt	20 %	21 %	10 %

Tableau 3 : Dépenses de la Poste pour des achats en 2015, 2016 et 2017 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données de la Poste 2018).

Centres colis régionaux

Les projets de nouveaux centres colis régionaux sont un exemple des dépenses pour le développement de sites et d'offres d'autres prestations. La Poste prévoit de construire trois nouveaux centres colis régionaux, à Vétroz, Untervaz et Cadenazzo. L'ouverture du premier centre, celui de Cadenazzo, est prévue pour la fin 2019. Ceux de Vétroz et Untervaz suivront. Pour la construction de ces trois centres, la Poste investit 150 millions de francs au total, ce qui augmente la création de valeur régionale et assure des emplois dans ces régions.

Engagement de la Poste dans le développement régional

Développement du réseau postal

La Poste examine individuellement la situation de chaque office de poste et cherche le dialogue avec les communes. Elle prend en considération les particularités et les besoins régionaux et locaux. Ce dialogue a par exemple déjà permis de garantir le maintien de 15 filiales jusqu'en 2020, comme celles, parmi d'autres, de Simplon Dorf, Bättwil-Flüh SO, Würenlos AG, Oberbüren SG, Ebmatingen ZH, Erlinsbach SO ou Kerns OW.

CFF

Sur les 2,616 milliards de francs de dépenses d'infrastructure prévues par les CFF pour l'année 2018 (contre 2,350 en 2017), 861 millions de francs (contre 747 millions en 2017) ne peuvent pas être localisés. Il s'agit de projets de rénovation de voies et de l'approvisionnement en courant électrique (près d'un demi-milliard de francs) et d'installations de signalisation (par ex. mise en place de l'ETCS²⁸), de projets d'informatique et de télécommunications et d'achat de matériel roulant. Dans la planification des travaux d'entretien et de rénovation, la région dans laquelle se trouvent les infrastructures n'est pas un critère déterminant. Ces interventions sont plutôt décidées en fonction de critères techniques ou qualitatifs (par ex. usure des voies ferrées et du matériel, effet des intempéries, etc.). Les régions de montagne et les espaces ruraux sont pris en considération selon leur part à l'ensemble de l'infrastructure et aux flux de trafic sur ces infrastructures.

Dans les dépenses d'infrastructure localisables, soit 1,755 milliard de francs (contre 1,602 en 2017), 0,462 milliard (contre 0,445 en 2017) concernent les régions de montagne et les espaces ruraux. La proportion est donc de 26,3 % (contre 27,8 % en 2017) (cf. tableau 4).

	2017	2018
Dépenses d'infrastructure en milliards de CHF dans la zone d'intérêt ²⁹	0,445	0,462
Part des dépenses pour les infrastructures dans la zone d'intérêt	27,8 %	26,3 %

Tableau 4 : Dépenses des CFF en 2017 et 2018 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données CFF 2018).

Dans le domaine des achats, les dépenses engagées en 2017 dans les régions de montagne et les espaces ruraux se montent à 486 millions de francs. Cela représente environ 11 % des dépenses de ce domaine dans l'ensemble de la Suisse.

	2016	2017
Volume des achats en Suisse, en milliards de CHF	4,01	4,30
Part d'investissement dans la zone d'intérêt	11,84 %	11,34 %

Tableau 5 : Volume des achats par les CFF en 2016 et 2017 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données CFF 2018).

Engagement des CFF dans le développement régional

Perspective générale Tessin

Les « Perspectives générales régionales » visent à coordonner la politique des transports entre les cantons et les CFF dans les domaines de l'offre, de l'infrastructure et du développement du territoire dans les six régions de planification de la Suisse (dont le Tessin et le Valais). En décembre 2017, dans le cadre de la « Perspective générale régionale Tessin », une déclaration d'intention portant sur la construction de nouveaux ateliers CFF pour l'entretien des véhicules a été conclue entre les CFF, le canton du Tessin et la ville de Bellinzone. Les dépenses pour ces ateliers se montent à 360 millions de francs. La Perspective générale régionale Tessin est une vision d'avenir qui montre comment il est possible de valoriser et de développer l'infrastructure ferroviaire, l'offre de mobilité et les aires des CFF dans l'intérêt de la « Città Ticino ».

L'aménagement de l'axe nord-sud et du réseau RER renforcent globalement la compétitivité du canton du Tessin.

RUAG

²⁸ European Train Control System

²⁹ Pour permettre la comparaison, les données de 2017 incluent également les investissements prévus ; il peut donc y avoir de légères divergences avec les investissements effectivement réalisés si les projets ont pris du retard ou au contraire ont été achevés plus tôt que prévu.

	2015	2016
Infrastructure en CHF	247 000	914 000
Immobilier en CHF	2 458 000	1 809 000
Part de l'immobilier dans la zone d'intérêt	7,7 %	20,2 %

Tableau 6 : Dépenses de RUAG en 2015 et 2016 pour l'infrastructure et l'immobilier dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données RUAG 2018).

RUAG a engagé diverses dépenses sur ses sites situés dans les régions de montagne et les espaces ruraux (cf. tableau 6), notamment à Bure, Mels, Aigle, Zweisimmen et Interlaken/Wilderswil. Ce dernier site, spécialisé dans l'aviation, ne se trouve pas dans la zone d'intérêt de ce rapport (« régions de montagne et espaces ruraux ») ; il est néanmoins implanté dans un district rural du canton de Berne et est un des plus gros employeurs de l'Oberland bernois. Dans le domaine immobilier également, des sommes importantes sont investies dans les cantons de montagne (en 2016, 20 % de l'ensemble des dépenses de ce domaine en Suisse).

Swisscom

En 2015, Swisscom a investi 74 millions de francs dans le développement du réseau de fibre optique dans les régions de montagne et les espaces ruraux (soit environ 19 % des dépenses dans ce domaine en Suisse) et environ 14,5 millions de francs pour la transformation et l'entretien des infrastructures existantes (environ 14 % des investissements dans l'ensemble de la Suisse) (cf. tableaux 7 et 8).

	2014	2015
Dépenses en CHF pour le développement de la fibre optique dans la zone d'intérêt	64 814 000	73 866 000
Part des dépenses dans la zone d'intérêt	17 %	19 %

Tableau 7 : Dépenses de Swisscom pour le développement de la fibre optique en 2014 et 2015 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données Swisscom 2018).

	2014	2015
Dépenses en CHF pour la transformation et l'entretien dans la zone d'intérêt	21 669 495	14 479 000
Part des dépenses dans la zone d'intérêt	20 %	14 %

Tableau 8 : Dépenses de Swisscom pour le développement et l'entretien des infrastructures en 2014 et 2015 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données Swisscom 2018).

La part des dépenses de Swisscom dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » dans les domaines du développement du haut débit et de la transformation et de l'entretien des infrastructures a augmenté entre 2010 et 2014, et la part du développement du réseau de fibre optique a constamment augmenté depuis 2010 (cf. fig. 8).

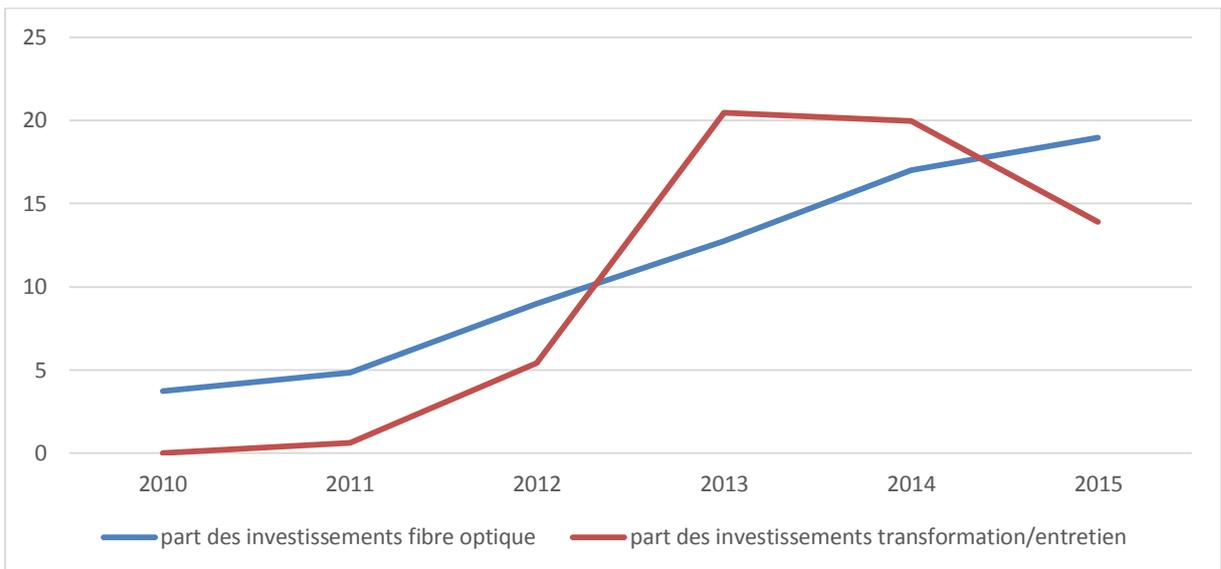


Figure 8 : Evolution de la part des investissements de Swisscom dans le développement de la fibre optique et dans la transformation et l'entretien des infrastructures dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » de 2010 à 2015 (source : données Swisscom 2018).

Engagement de Swisscom dans le développement régional

Coopération pour l'équipement en fibre optique dans le Haut-Valais

En automne 2012, les communes du Haut-Valais ont fondé une société de réseau de données, DANET Oberwallis SA, dans le but de créer une autoroute des données desservant aussi les ménages. Cette société a la charge de l'exploitation, de l'entretien et de la location du réseau de fibre optique dans le Haut-Valais. Swisscom collabore avec DANET pour l'équipement des communes (la société en regroupe 68) en raccordements à haut débit. Les coûts d'investissement sont pris en charge à raison de 60% par Swisscom et de 40% par DANET. Durant la première phase, de 2012 à 2017, l'installation du FTTH³⁰ s'est déroulée selon le programme prévu. Fin janvier 2017, 16 000 unités d'utilisateur étaient prêtes pour la commercialisation. Durant la seconde phase, de 2018 à 2020, environ 29 000 unités seront raccordées.

Swisscom ne développera pas seulement de simples réseaux de fibre optique. Dans les communes de Geschinen, Ergisch, Eggerberg et Unter-Oberstalden, une infrastructure FTTS/B³¹ a déjà été mise en place. Une autre de ce type est prévue dans les communes de Termen, Ried-Brig, Zeneggen, Visperterminen et Ausserberg.

Internet à l'école

Depuis 2001, dans le cadre de son initiative « Internet à l'école », Swisscom donne gratuitement un accès à Internet à environ 6500 écoles primaires et secondaires en Suisse. Presque toutes les écoles de Suisse profitent de cette offre, qui est développée et améliorée en permanence. Depuis 2001, ce sont plus de 120 000 enseignants et 900 000 élèves qui ont ainsi eu accès à Internet.

Les nouveaux défis que pose l'évolution technique concernent aussi les écoles. C'est la raison pour laquelle depuis 2017, Swisscom propose d'autres services aux écoles : débits nettement plus élevés (Smart Business Connect), stockage en ligne ou vidéo-conférences, pour ne citer que quelques exemples. L'offre est constamment étoffée. En 2016 et 2017, les dépenses totales liées à ce projet, dans l'ensemble des cantons, ont atteint 30,6 et 27,5 millions de francs respectivement, et la part des cantons de montagne 5,0 et 5,2 millions respectivement.

³⁰ Abréviation anglaise signifiant « Fibre to the Home ».

³¹ Fibre to the Street/Building

Skyguide

Ces dernières années, Skyguide a engagé des dépenses comprises entre 2 et 3 millions de francs pour les achats et le développement de ses sites et de ses infrastructures dans les cantons de montagne. En 2017, ces dépenses représentaient 5,8 % de la totalité des dépenses de l'entreprise dans l'ensemble de la Suisse.

	2015	2016	2017
Dépenses en francs	3 035'000	1'980'000	2'306'000
Part des dépenses dans la zone d'intérêt	7,6%	4%	5,8%

Tableau 9 : Dépenses de Skyguide dans les années 2015, 2016 et 2017 dans les régions de montagne et les espaces ruraux (source : données Skyguide 2018).

5. Nécessité pour la Confédération de prendre des mesures – Conclusions

- a. *Les entreprises fédérales exploitent des sites importants dans les régions de montagne et les espaces ruraux. Dans la récente réduction des emplois, ces régions n'ont pas été plus touchées que le reste du pays.*

En 2016, la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » comptaient 16 % de tous les emplois en Suisse. Dans les entreprises fédérales, la part des emplois dans les cantons de montagne en 2016 était la suivante : RUAG 15 %, Poste 14 %, CFF 10 %, Skyguide 3 % (cf. chapitre 4.1). En d'autres termes, la contribution des entreprises fédérales au nombre d'emplois dans les cantons de montagne est légèrement, voire nettement inférieure à la moyenne suisse. En revanche, l'évolution montre que dans la majorité de ces entreprises (Poste, RUAG), la diminution des emplois dans les régions en question a été comparable à celle des autres sites en Suisse, et non plus forte.

- b. *Par leurs dépenses pour le développement et l'entretien des infrastructures et pour la fourniture de services, ainsi que par leurs achats, les entreprises fédérales contribuent déjà considérablement au développement des régions de montagne et des espaces ruraux.*

Les entreprises ont engagé de 5,8 % à 29 % de toutes leurs dépenses dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux ». Les dépenses des CFF pour le développement et l'entretien des infrastructures, les investissements de Swisscom pour le développement du réseau de fibre optique et les achats de la Poste jouent ici un rôle important. Par leurs dépenses pour le développement et l'entretien d'infrastructures importantes et par la mise à disposition de prestations relevant du service public sur l'ensemble du territoire, les entreprises fédérales apportent une contribution importante à la prospérité et au développement des régions de montagne et des espaces ruraux.

- c. *Les entreprises fédérales s'engagent aujourd'hui déjà par des projets précis en faveur des régions de montagne et des espaces ruraux.*

Comme le montrent les exemples décrits dans ce rapport, les entreprises fédérales réalisent des projets ponctuels qui vont au-delà du mandat de service public et favorisent le développement régional. Malgré leur liberté entrepreneuriale, ces entreprises s'engagent donc dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » et contribuent par des projets à leur développement.

L'analyse a révélé que les bases légales actuelles et les objectifs stratégiques suffisent pour garantir la fourniture, par les entreprises fédérales, de contributions importantes au développement régional. A la Poste, aux CFF et chez RUAG, les objectifs régionaux ont des effets sur les décisions d'entreprise. Comme le mandat de service universel est devenu plus exigeant dans le domaine des hauts débits³², et que Swisscom s'est fixé des objectifs ambitieux pour une desserte axée sur le marché dans l'ensemble du pays, l'entreprise investira à l'avenir encore davantage dans l'équipement des régions de montagne.

d. Les conditions-cadres actuelles qui déterminent l'orientation générale des objectifs stratégiques permettent de tenir suffisamment compte des intérêts de la Confédération, en particulier de ceux de la politique régionale ; il n'y a donc pas de nécessité de prendre des mesures.

Les entreprises fédérales sont juridiquement autonomes et ont une direction indépendante. En tant que propriétaire, la Confédération définit les objectifs stratégiques qui forment le cadre et attend de ces entreprises qu'elles gèrent leur activité principale selon les principes de l'économie d'entreprise, c'est-à-dire de manière orientée vers la clientèle et financièrement rationnelle. Sans une modification de la loi, il n'est pas possible de redéfinir les objectifs stratégiques de la Poste, des CFF, de Swisscom, de Skyguide et de RUAG pour les rendre plus conformes aux besoins de la politique régionale, au-delà de ce que commande l'économie d'entreprise. Les dispositions légales actuelles permettent déjà de prendre en compte les besoins de la politique régionale dans les limites fixées par l'économie d'entreprise. Le Conseil fédéral attend explicitement de certaines entreprises (Poste, CFF et RUAG), et implicitement des autres (Swisscom, Skyguide) que dans leur organisation, elles tiennent compte des besoins des différentes régions du pays dans les limites fixées par l'économie d'entreprise. Cela résulte en quelque sorte de la nature même de leurs affaires, qui sont liées à une infrastructure couvrant tout le territoire. Le Conseil fédéral souligne ainsi que dans la politique d'implantation (respectivement dans les achats et la politique d'investissement) les aspects entrepreneuriaux doivent avoir la priorité et que le propriétaire n'approuverait pas une présence sur l'ensemble du territoire qui irait au-delà de ce qui est nécessaire ou judicieux du point de vue de l'entreprise.

Les mesures proposées par l'auteur du postulat entraveraient sensiblement la liberté des entreprises fédérales et ne seraient donc pas compatibles avec le principe de la neutralité concurrentielle entre entreprises publiques et privées, principe auquel le Conseil fédéral a souscrit dans le rapport « État et concurrence : impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels », du 8 décembre 2017, en réponse aux postulats 12.4172 et 15.3880.

Le Conseil fédéral constate néanmoins avec satisfaction que les entreprises fédérales affirment leur vocation de service à l'ensemble du pays et, dans le cadre de leurs modèles et stratégies commerciaux, sont présentes dans toutes les régions de la Suisse. Il prend aussi acte avec satisfaction du fait que certaines entreprises fédérales s'engagent même résolument en faveur des régions de montagne et de l'espace rural, notamment Swisscom qui s'est fixé des objectifs ambitieux, d'ici 2021, pour le développement du réseau (cf. chapitre 4.2).

Le Conseil fédéral est conscient des défis économiques et sociaux auxquels doivent faire face les régions de montagne et les espaces ruraux. C'est la raison pour laquelle la Confédération maintiendra à l'avenir son engagement pour le développement des régions de montagne et des espaces ruraux. Pour la mise en œuvre de la politique pour les régions de montagne et les espaces ruraux, le Conseil fédéral dispose déjà d'instruments appropriés. La Confédération soutient ainsi des branches économiques comme le tourisme et l'agriculture ou l'économie régionale en général (instruments de promotion tels les paiements directs et les subventions aux mesures d'amélioration structurelle dans le cadre de la politique agricole, la

³² Motion Candinas 16.3336 : Faire passer à 10 mégabits par seconde la vitesse minimale de connexion à Internet dans le cadre du service universel

politique des parcs, la NPR, Innotour, les mesures d'économie forestière, les allègements fiscaux, les cautions, etc.). Avec ses instruments de promotion, la Confédération soutient également des projets d'infrastructure (Société suisse de crédit hôtelier, prêts de la NPR pour les infrastructures de développement, aide aux investissements pour les constructions agricoles, etc.). La péréquation financière nationale apporte une contribution importante aux régions défavorisées, grâce notamment au soutien financier des cantons à charges excessives dues à des facteurs géographiques (faible densité de population) et topographiques (altitude, escarpement des surfaces productives). La compensation des ressources, de son côté, réduit les disparités de capacité financière entre les cantons et leur garantit une dotation minimale en ressources financières.

La politique pour les régions de montagne et les espaces ruraux se concentre – outre l'appui financier – sur le renforcement de la coordination dans la mise en œuvre des instruments. Par la politique évoquée ici, la Confédération soutient de manière plus ciblée les acteurs de ces espaces afin de leur permettre de tirer un meilleur profit de leurs potentiels.

Le Conseil fédéral est donc d'avis qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires visant à renforcer la promotion du développement régional par les entreprises fédérales.

6. Tables

6.1 Table des figures

<i>Fig. 1 : Zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » pour la réponse au postulat.</i>	<i>9</i>
<i>Figure 2 : Politiques ayant des effets sur les espaces ruraux, les régions de montagne et les agglomérations. ...</i>	<i>10</i>
<i>Figure 3 : Nombre d'emplois dans les entreprises fédérales en Suisse en 2015, 2016 et 2017 (source : données de la Poste, CFF, Swisscom, RUAG, Skyguide).</i>	<i>15</i>
<i>Figure 4 : Nombre d'emplois des entreprises fédérales dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » en 2015, 2016 et 2017 (source : données de la Poste, CFF, Swisscom, RUAG, Skyguide).</i>	<i>16</i>
<i>Figure 5 : Proportion des emplois des entreprises fédérales dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » en 2015, 2016 et 2017 (source : données de la Poste, CFF, Swisscom, RUAG, Skyguide).</i>	<i>17</i>
<i>Figure 6 : Couverture avec un haut débit en Suisse (source : OFCOM, atlas large bande).</i>	<i>18</i>
<i>Figure 7 : Réseau ferroviaire des CFF et des autres entreprises de chemins de fer en Suisse (source : ARE, OFT, OFS, swisstopo).</i>	<i>19</i>
<i>Figure 8 : Evolution de la part des investissements de Swisscom dans le développement de la fibre optique et dans la transformation et l'entretien des infrastructures dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » de 2010 à 2015 (source : données Swisscom 2018).</i>	<i>23</i>

6.2 Liste des tableaux

<i>Tableau 1 : Part de la population résidente et des personnes actives dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : OFS).</i>	<i>9</i>
<i>Tableau 2 : Cadre légal des objectifs stratégiques.</i>	<i>14</i>
<i>Tableau 3 : Dépenses de la Poste pour des achats en 2015, 2016 et 2017 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données de la Poste 2018).</i>	<i>20</i>
<i>Tableau 4 : Dépenses des CFF en 2017 et 2018 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données CFF 2018).</i>	<i>21</i>
<i>Tableau 5 : Volume des achats par les CFF en 2016 et 2017 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données CFF 2018).</i>	<i>21</i>
<i>Tableau 6 : Dépenses de RUAG en 2015 et 2016 pour l'infrastructure et l'immobilier dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données RUAG 2018).</i>	<i>22</i>
<i>Tableau 7 : Dépenses de Swisscom pour le développement de la fibre optique en 2014 et 2015 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données Swisscom 2018).</i>	<i>22</i>
<i>Tableau 8 : Dépenses de Swisscom pour le développement et l'entretien des infrastructures en 2014 et 2015 dans la zone d'intérêt « régions de montagne et espaces ruraux » (source : données Swisscom 2018).</i>	<i>22</i>
<i>Tableau 9 : Dépenses de Skyguide dans les années 2015, 2016 et 2017 dans les régions de montagne et les espaces ruraux (source : données Skyguide 2018).</i>	<i>24</i>

7. Bibliographie

Abegg, Christof; Thierstein, Alain; Pfister Giauque, Barbara; Rey, Michel; Natrup, Wilhelm ; Thoma, Matthias (2004): Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet. Zürich.

Bulletin officiel. Postulat Hêche Claude. Pour une participation renforcée des entreprises fédérales en faveur du développement des régions de montagne et des espaces ruraux. STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.16.

Conseil fédéral suisse (2004): Rapport du Conseil fédéral « Le service public dans le domaine des infrastructures ». Berne.

Conseil fédéral suisse (2006): Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération. Berne.

Conseil fédéral suisse (2012): Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 08.05.2012. Avis du Conseil fédéral du 14 novembre 2012.

Conseil fédéral suisse (2014): Rapport sur l'évolution du marché suisse des télécommunications ainsi que sur les enjeux législatifs y afférents. Rapport du Conseil fédéral du 19.11.2014 en réponse au postulat 13.3009.

Conseil fédéral suisse (2015): Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011. Pour un développement cohérent du territoire suisse. Rapport du 18 février 2015. Berne.

Conseil fédéral suisse (2018): Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Berne.

Office fédéral de la communication OFCOM (2018): Atlas de la large bande. Berne.

Office fédéral du développement territorial ARE (2012): Monitoring de l'espace rural. Rapport de synthèse 2012. Berne.

La Poste (2018) : Factsheet « Transformation réseau postal 2020 » : <https://www.post.ch/fr/notre-profil/themes/reseau-postal-du-futur> (consulté le 25.04.2018).

Regionalverband Südlicher Oberrhein (2011): Regionalplanung für den Ländlichen Raum. Neue Wege zur Grundversorgung in Ländlichen Räumen. INTERREG Projekt «Access». Freiburg.

Regiosuisse (2017): Rapport de monitoring 2016. Berne.

Schilliger, Pirmin: Strukturwandel. Am Gotthard herrscht schon wieder Krisenstimmung. In : Handelszeitung, 8.12.2004 : <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/strukturwandel-am-gotthard-herrscht-schon-wieder-krisenstimmung> (consulté le 25.4.2018).

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (2017): La nouvelle politique régionale de la Confédération. Berne.

Swisscom (2017): Rapport de gestion 2017