

CHEVROULET, Tristan; SEVESTRE, Aymeric

Dialogue social dans les transports en Suisse

Chaire de Logistique, Economie et management – LEM
UCTC Berkeley

Février 2007 LEM-REPORT-2007-002
CDM Working Papers Series

Article publié dans le Dossier N°9 de l'Observatoire des Politiques et des Stratégies de Transport en Europe, Conseil National des Transports, Paris, 2007

Keywords : transport, processus de décision, concertation, négociation, gouvernance.

JEL classification : R42, R48, R49

Abstract

In Switzerland there are single bodies for both trade union organisations (SEV, VHTL, SSP, USS) and professional organisations (Economie Suisse being the peak association combining all the employer organisations: the Public Transport Union, CFF, BLS, Sped Log Suisse. ASPAG, SSC). In addition, various associations take part in the public debate on transport policies (the Touring Club Swiss, the Association for Transport and Environment, the Alps Initiative). Where public institutions are concerned, a Conference of canton directors of public transport has a consultative role. Each of the two federal chambers (the Council of States and the National Council) has a transport commission. Finally, transport is part of a ministerial portfolio -the Department of Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC)- within the Federal Council. The strong tradition of bipartite negotiation leads to conventions. The linking of national and European Community levels is affected by the fact that the country does not belong to the European Union.

In the example of the railway reform, the federal institutions organised the debate, which included both bipartite negotiations between employers and employees and tripartite negotiations that associated the public authorities as well, with decisions both in the form of conventions and in the form of laws.

Table des matières

1.	Tableau de la situation sociale en Suisse	1
1.1	Résumé	1
2.	Les acteurs du dialogue	2
2.1	Les organisations syndicales.....	2
2.2	Organisations professionnelles	2
2.3	Organisations gouvernementales	3
2.4	Organismes non-gouvernementaux	4
3.	Modalités du dialogue	4
3.1	Lois fédérales.....	4
3.2	Dialogues courants.....	4
3.3	Evolution des relations sociales	5
4.	Articulation entre négociation nationale et Union européenne ; Exemple de la réforme des Chemins de fer	5
4.1	Principe	5
4.2	Procédure	7
4.3	Constatation	9
5.	Conclusion	10
5.1	Rôle de l'Etat	10
5.2	Limites	10
5.3	Choix stratégiques	11
6.	Annexe : Acteurs du dialogue social.....	13

Texte original de l'expertise Suisse soumise à l'Observatoire des Politiques et Stratégies des Transports en Europe (OPSTE), Dossier No 9 «Dialogue social dans les transports en Europe», Conseil National des Transports Mai 2007, Paris.

1. TABLEAU DE LA SITUATION SOCIALE EN SUISSE

1.1 Résumé

La situation de dialogue en Suisse est caractérisée par des négociations régulières et une législation succincte. C'est probablement parce que la loi ne fixe que les grandes lignes que les partenaires sociaux sont contraints de l'interpréter et de rechercher sans cesse des consensus qui se concrétisent le plus souvent par des conventions collectives. Il découle de ce processus une activité certes intense, mais qui aboutit à un climat social relativement serein. La tendance laisse toutefois augurer un futur plus orageux : les pratiques managériales dures se multiplient et exacerbent l'opposition des syndicats dans tous les secteurs : alors que les conflits étaient pratiquement toujours réglés pacifiquement dans les années 90, une dizaine de grèves importantes ont éclaté entre 2004 et 2005. Dans ces nouveaux jeux de pouvoir, le secteur des transports jouit d'une certaine inertie ainsi que d'un fort soutien public, mais la tension est réelle et se situe à un niveau inégalé depuis des générations.

En Suisse, il existe à la fois un regroupement des organisations syndicales et des organisations professionnelles. Du côté des institutions publiques, outre les services de l'administration fédérale et cantonale, il existe une Conférence des directeurs cantonaux des transports publics dont le rôle est consultatif. Chacune des deux Chambres fédérales (le Conseil des États et le Conseil national) compte une commission des transports. Enfin, les transports relèvent d'un portefeuille ministériel, au Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et des Communications (DETEC).

Si l'on prend l'exemple de la réforme des chemins de fer, le processus a impliqué aussi bien une tractation bipartite entre employeurs et employés que des pourparlers tripartites associant les pouvoirs publics. Ces négociations ont abouti à des décisions sous forme de conventions et de lois. Les institutions fédérales soutiennent la forte tradition de négociation bipartite, notamment en organisant les débats. C'est par exemple le DETEC qui a lancé la consultation sur la réforme.

L'articulation entre le niveau national et le niveau communautaire est marqué par le fait que le pays n'appartient pas à l'Union. L'initiative pour les chemins de fer est partie de la réforme communautaire, qui a amené le Conseil fédéral à lancer la consultation sur les bases et les objectifs de la réforme en Suisse.

2. LES ACTEURS DU DIALOGUE

2.1 Les organisations syndicales

On compte une trentaine d'organisations syndicales liées d'une manière ou d'une autre au secteur des transports. La proportion de travailleurs affiliée à un syndicat ou à une association analogue est d'environ un sur quatre, ce qui situe la Suisse parmi les Etats d'Europe à taux de syndicalisation plutôt faible, comme la France, les Pays-Bas, l'Espagne et la Grèce.

Au niveau des décisions fédérales, ce sont surtout les fédérations de syndicats de salariés qui jouent le rôle de partenaires réguliers du dialogue social. Plusieurs types d'organisations entrent en jeu car certaines sont spécialisées (mais par conséquent relativement petites) tandis que d'autres pèsent lourd sur la scène des négociations sans pour autant détenir une expertise pointue des questions à débattre.

Les organisations les plus proches du domaine des transports sont le SEV, syndicat des personnels des transports¹, qui regroupe des dizaines de milliers d'affiliés, le SSP, le syndicat suisse des services publics et le FCTA, Secrétariat central de l'industrie, vente, commerce, transport et alimentaire, qui a récemment été incorporé au méga-syndicat UNIA.

En parallèle à l'expertise des organisations précédentes, les négociateurs recherchent l'avis des principales associations de syndicats ainsi que du syndicat le plus important du pays car ces trois entités disposent d'un solide pouvoir de blocage. Les deux associations faïtières sont l'USS, Union syndicale suisse, qui regroupe 16 syndicats totalisant environ 380'000 membres et Travail.Suisse, créée en 2002, qui regroupe 13 syndicats totalisant environ 160'000 membres. Le plus important le syndicat interprofessionnel de Suisse est UNIA, issu de la fusion des syndicats SIB (bâtiment, 100'000 membres), FTMH (industrie, arts et métiers et services, 90'000 membres), FCTA (vente, commerce, transports et alimentation), UNIA (services). UNIA rassemble 203 000 membres. Plusieurs entreprises de transport sont affiliées à l'une ou l'autre des organisations faïtières, mais peu d'employés de ce secteur sont directement syndiqués chez UNIA.

2.2 Organisations professionnelles

Les organisations d'employeurs sont toutes affiliées à EconomieSuisse, qui constitue l'association faïtière de l'économie suisse. Le secteur des transports y est aussi représenté, mais il dispose aussi d'organisations plus sectorielles, qui participent régulièrement et directement aux procédures de consultation. Ces organisations d'employeurs sont :

- L'Union des transports publics, UTP, qui regroupe l'ensemble des entreprises de transport ;
- Spedlogswiss, qui représente 95% du secteur des expéditeurs ;

¹ Schweizerischer Eisenbahn- und Verkehrspersonal- Verband

- l'association suisse des transporteurs routiers, ASTAG, représentative de 70% des entreprises de transport routiers ;
- le Swiss Shippers Council, SSC, conseil des chargeurs suisses, avec près de 200 membres ;
- les deux principaux exploitants de chemin de fer suisses que sont les Chemins de fer fédéraux (CFF), entreprise de 28'000 employés, et la Berne - Lötschberg – Simplon (BLS), surtout connue en Europe pour son transport de marchandises sur l'axe transalpin du Lötschberg.

2.3 Organisations gouvernementales

Les pourparlers sur les grandes questions de transport impliquent régulièrement des représentants de l'Etat fédéral ou des cantons, soit parce qu'ils doivent aboutir à des lois, soit simplement parce que les institutions cherchent à faciliter les échanges et prises de décisions qui font progresser des éléments de leur politique. L'Etat ou les cantons participent aussi aux négociations en tant qu'actionnaires (voir propriétaires) d'entreprises de transports, notamment des CFF, de La Poste, de l'ensemble des chemins de fer régionaux, et des transports publics urbains.

Parmi les principales institutions de Suisse, on trouve les services de l'administration fédérale, notamment ceux du Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et des Communications (DETEC), en particulier l'Office fédéral des routes (OFROU), celui des transports - publics- (OFT) et de l'aviation civile (OFAC), plus –en ce qui concerne la mobilité- l'office du développement territorial (ODT). L'Office fédéral de l'environnement (OFEN) est généralement impliqué lors de la discussion des projets à incidence environnementale, parfois lors de leur conception. Au niveau fédéral toujours, on ne peut pas négliger le Département fédéral des Finances (DFF) car il détient le pouvoir –direct ou non- d'insuffler vie, de modifier fondamentalement ou de différer aux calendes grecques des projets importants en spécifiant le cadre financier dans lequel l'Etat peut entrer en matière.

Chaque canton dispose par ailleurs d'un Département ou « Service » des transports, en charge de gérer la politique sur son territoire, notamment de commander les prestations de service aux entreprises concessionnaires, d'assurer la qualité de la maintenance et de développer les infrastructures (selon les cantons, les tâches sont réparties entre service des transports et service des routes, à l'intérieur d'un départements des infrastructures). Les cantons sont représentés au niveau fédéral par la Conférence des Directeurs cantonaux des transports publics, la CDTP, qui constitue le partenaire –clef du dialogue social entre ces deux niveaux d'administration du pays.

Les partis politiques jouent un rôle dans la mesure de leurs moyens, ce sont surtout les quatre partis gouvernementaux qui sont influents, c'est-à-dire le Parti socialiste (PS), de gauche, l'Union démocratique du Centre (UDC), qui défend des valeurs de droite nationaliste, le parti radical démocratique (PRD) et le parti démocrate-chrétien (PDC), tous deux de centre droite ainsi que le parti écologiste, Les Verts.

2.4 Organismes non-gouvernementaux

Dans le domaine des transports, deux organismes indépendants du gouvernement influencent les choix politiques de manière importante ; il s'agit du Touring club suisse (TCS), fort d'environ 1,5 millions d'adhérents (plus d'un ménage sur deux), qui a notamment lancé l'Initiative « Avanti » destinée à promouvoir le transport routier (l'initiative a été refusée aux votations populaires du 26 février 2005, mais le Conseil fédéral a rebondi sur la question et prépare actuellement un projet « Doppo Avanti », plus centré sur les transports en commun). Le refus de l'initiative Avanti est symptomatique d'une ambiguïté de la représentativité du TCS : la plupart des adhérents payent leurs cotisations en vue de bénéficier de prestations d'aide routière, mais ils n'adhèrent pas pour autant aux positions politiques du Touring. Le pendant politique au TCS est l'Association pour les Transports et l'Environnement, ATE, avec 120'000 membres, puis vient ensuite un autre protagoniste, à la fois plus spécialisé et plus modeste en nombre d'affiliés, l' « Initiative des Alpes » (50'000 membres environ). Initiative des Alpes est le nom du comité qui a lancé l'initiative populaire de ce nom, et dont le succès lors des votations du 20 février 1994 a été décisif pour réaliser le concept de nouvelles lignes transversales ferroviaires alpines (NLFA) et son mode de financement au travers des perceptions routières (RPLP).

3. MODALITES DU DIALOGUE

Le dialogue est parfois bipartite, engageant les employés et les salariés, notamment lors de l'établissement ou de la révision de conventions collectives de travail (CCT), mais dans les faits, il se révèle très souvent tripartite car l'Etat intervient régulièrement, soit pour faciliter la discussion, soit dans un but législatif.

3.1 Lois fédérales

Dans le cas où une loi doit être établie au niveau fédéral, deux commissions se chargent tour à tour d'étudier le projet et d'émettre des recommandations à leur Conseil respectif, il s'agit de la Commission des transports et des communications du Conseil national (chambre des représentants des citoyens) et de Commission des transports et des communications du Conseil des Etats (représentants des cantons). Une fois que les deux commissions se sont prononcées (Les Conseils ne suivent pas toujours les recommandations de leurs commissions respectives), un accord doit être trouvé. Soit les deux avis convergent et le processus législatif se poursuit (vers la réalisation ou le refus), soit la négociation reprend entre les deux chambres, jusqu'à ce qu'un consensus soit trouvé ou alors qu'une décision soit prise par votation. Suite à ce dialogue, la loi peut être mise en œuvre directement ou soumise au peuple, selon sa portée et l'usage ou non de la possibilité de référendum. On voit bien ici le rôle essentiel que jouent les deux commissions fédérales.

3.2 Dialogues courants

Dans les faits, la discussion de la plupart des objets se déroule en amont de cet appareil fédéral et elle implique des protagonistes de toute nature. Nous verrons ci-après une illustration avec la réalisation au niveau national de la seconde étape de la réforme des chemins de fer, lancée par l'Union européenne.

D'autres dialogues prennent la forme de tables rondes sur un problème spécifique, ce fut par exemple le cas du transit routier.

3.3 Evolution des relations sociales

Deux grèves ont touché le secteur des transports et de la logistique en 2004 : les chauffeurs de taxi de l'aéroport de Zürich ont refusé de prendre le volant pendant 5 jours afin de protester contre la majoration des taxes de concession et réclamer un salaire minimum de 4'000 CHF ainsi qu'un 13ème salaire ; 150 collaborateurs du centre de distribution Rewe/Usego racheté par le discounter Denner ont observé un arrêt de travail pour exiger que la convention collective soit reconduite.

En comparaison internationale, la Suisse compte peu de grèves. Cela n'est pas uniquement en raison de sa petite taille. On peut par exemple rapporter les résultats de l'étude qu'avait effectuée une agence de promotion économique du gouvernement Allemand sur le nombre de jours perdus pour 1000 travailleurs suite à des grèves (entre 1990 et 1998)

Table 1 : Importance des grèves importantes : Nombre de jours perdus entre 1990 et 1998 pour 1000 travailleurs

Suisse:	1
Allemagne:	5
France :	23
USA:	42
Irlande :	102
Italie :	177
Canada :	217

(Source : Benchmarking Deutschland, chiffres transmis par Swissinfo, déc. 2004, arrondis à l'entier supérieur)

4. ARTICULATION ENTRE NEGOCIATION NATIONALE ET UNION EUROPEENNE ; EXEMPLE DE LA REFORME DES CHEMINS DE FER

4.1 Principe

Les Directives de la Commission européenne sont transmises au Conseil fédéral qui, en fonction des accords bilatéraux actuellement en vigueur, prend les mesures nécessaires pour les intégrer à la législation nationale. Plutôt qu'une explication exhaustive du principe et de ses exceptions, nous suivrons le processus de négociation dont fait actuellement l'objet la seconde réforme des chemins de

fer lancée par l'Union européenne, qui vise à revoir le financement des infrastructures ferroviaires ainsi qu'à améliorer certains aspects de l'exploitation.

Par arrêté du 12 décembre 2003, le Conseil fédéral a confié au DETEC l'autorité d'ouvrir une procédure de consultation sur la réforme en question. Les Cantons sont chargés de la mise en œuvre dans leurs domaines de compétence, tandis que la Confédération prendra en charge une partie qui n'est pas encore totalement définie. La procédure de consultation s'est étendue du 9 janvier au 30 avril 2004 : une lettre a été envoyée à tous les cantons, aux partis représentés à l'Assemblée fédérale, au Tribunal fédéral, aux organisations spécialisées et aux entités économiques concernées pour les inviter à donner leur avis. Les participations suivantes ont été relevées:

- Cantons

Au niveau des cantons, la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CDTP), ainsi que 25 des 26 cantons se sont prononcés.

- Pouvoir judiciaire et politique

Le tribunal fédéral, le tribunal fédéral des assurances, la Commission de la concurrence, ainsi que la Commission d'arbitrage (régulateur) dans le domaine des chemins de fer ont fait part de leur avis. Huit partis politiques sur quinze se sont manifestés, il s'agit des PCS, parti chrétien social, PDC, parti démocrate-chrétien, PES, parti écologiste suisse (« Les Verts »), PRD, parti radical démocrate, PS, parti socialiste, PPE, parti populaire évangélique.

- Associations, entreprises de transport, autres organisations

66 organisations ont été contactées et environ la moitié d'entre elles ont apporté une réponse substantielle (celles qui n'ont pas apporté de réponse quand au fond –ou ont éventuellement tenu des propos incohérents- sont classées comme non-répondantes). Parmi les organisations ayant répondu, on trouve au premier plan les deux principales entreprises de chemin de fer –BLS et CFF- (mais les autres n'ont pas été directement contactées). Les syndicats, notamment USAM et USS (membres de la Confédération européenne des syndicats -CES) que des représentants d'entrepreneurs – EconomieSuisse et UTP- ont également répondu à la sollicitation. Les associations spécialisées dans la mobilité –TCS, ATE- ont fait aussi part de leurs position, de même que la fédération routière suisse (FRS) et des opérateurs logistiques (Hupac). Même La Poste suisse et le distributeur Migros ont donné leur avis.

Mais la consultation ne s'arrête pas aux organisations ayant reçu une invitation de la part du DETEC, ainsi la Deutsche Bahn AG, différentes petites compagnies suisses de chemin de fer –RhB, RM, RBS, SOB, MGB- se sont manifestées spontanément. De petites associations ont par ailleurs saisi cette occasion pour transmettre leur message, telles l'ASS (Stiftung Archiv Schnüffelstaat Schweiz²) et la VSPB (Verband Schweizerischer Polizei-Beamter³) au sujet de la sécurité dans les transports.

² ASS: traduction: Fondation Archives Etat fouineur.

³ VSPB: trad : Association des fonctionnaires suisses de police.

L'énumération des contributions supplémentaires s'achève avec, à la fin de la liste du DETEC: « 3 particuliers ». On peut en déduire que seul un demi millionième de la population a pris part, à titre individuel, au débat.

4.2 Procédure

La consultation consistait en une trentaine de questions, dont le contenu était développé en 4 étapes : tout d'abord une prise de position sur les bases et les objectifs de la réforme des chemins de fer, puis sur son contenu, ensuite par rapport à sa complémentarité avec les réformes antérieures et, finalement, par rapport aux textes légaux proprement dits.

Cette procédure permet de traiter les problèmes selon différents niveaux d'abstraction, en commençant par la finalité globale, pour aboutir aux spécificités, en passant par les modalités d'application. De cette manière, seules les difficultés intrinsèques au projet sont traitées, tandis que celles qui y sont moins directement rattachées peuvent être remises à des négociations ultérieures. Le processus se veut très pragmatique, mais il ne peut éviter l'influence de la rhétorique sur la prise de décisions.

Bases et les objectifs de la réforme des chemins de fer

Concernant l'étendue du débat, la Conférence des directeurs des transports publics (CDTP) – porte-parole des cantons- estime la réforme urgente, mais elle regrette que le DETEC n'y ait pas inclus la question du financement (pour lequel elle souhaite une participation fédérale). La CDTP considère que le nouveau régime de financement des transports publics est « prioritaire ».

L'Union des transports publics (UTP) partage la position sur l'urgence de la réforme des chemins de fer, mais elle estime que la question du « paysage ferroviaire » (stratégie de développement du réseau national) est tout aussi importante.

Il se dégage néanmoins un consensus sur la nécessité de financer par des conventions sur les prestations toutes les entreprises de transport dont l'infrastructure est cofinancée par l'Etat fédéral.

Contenu de la réforme

Dans les faits, la réforme vise à passer d'un système de financement à deux niveaux (Confédération ou cantons), alors que le système actuellement en vigueur en Suisse fonctionne selon une logique triplan : *i)* la Confédération, *ii)* la Confédération et les cantons concernés ; *iii)* les cantons.

La nouvelle logique requiert évidemment la définition de deux types de réseau : un « grand réseau de base », qui devra être financé par la Confédération et un « *petit réseau complémentaire* », à la charge des cantons. On sait que les petites rivières peuvent suivre des lits dont la longueur totale dépasse celle des fleuves qu'elles alimentent, néanmoins leurs caractéristiques sont différentes et elles ne sont par conséquent pas jugées sur les mêmes critères. Dans le cas du chemin de fer, les prestations du réseau de base doivent répondre aux très hautes exigences du trafic international en termes de capacité et de vitesse alors que le réseau complémentaire peut afficher des prestations plus modestes.

Il a aussi été question de choisir entre un « *grand* » réseau de base ou un « petit », mais les partenaires –pour la plupart les bénéficiaires- ont clairement plaidé en faveur d'un grand réseau de base, étant donné que la Confédération semble actuellement bien plus opulente (et solvable) que les cantons.

... Certains (les cantons, par la CDTP) sont même allés plus loin, en demandant un « *grand réseau de base plus* ».

Les entreprises ferroviaires défendent leur domaine, soit en approuvant les propositions existantes lorsque leurs tronçons se trouvent dans le réseau de base, soit en demandant l'extension du réseau de base à ceux qui constituent leurs secteurs d'activité.

Poursuite du processus

La négociation a été focalisée sur le contenu des réseaux tandis que le principe du financement à deux niveaux semblait indiscuté. Le processus n'a toutefois pas abouti (été 2006) car les deux commissions (national, le 30.8.05, Etats, le 10.11.2005) ont successivement opté pour le renvoi du projet au Conseil fédéral. Les deux chambres ont suivi l'appel au refus (Conseil national, le 3.10.2005, Conseil des Etats, le 8.12.2005). Ce comportement viserait surtout à scinder le projet en deux volets, ce qui permettrait d'avaliser rapidement les aspects incontestés, tels que le renforcement de la sécurité des voyageurs et des employés ainsi que l'instauration de mandats de prestations de quatre ans pour les entreprises de transport concessionnaires. Par contre, le gouvernement devrait retravailler les questions délicates que sont la réorganisation du financement des lignes et la division du réseau en deux groupes distincts. Ces deux objets devront de toute manière être renégociés fondamentalement. Reste au Conseil fédéral à définir s'il veut travailler sur un gros paquet ou sur deux plus petits. Mais sa marge de manœuvre est limitée car il ne peut pas se permettre de repousser les questions impopulaires au-delà du moment où les édulcorants ont été avalisés.

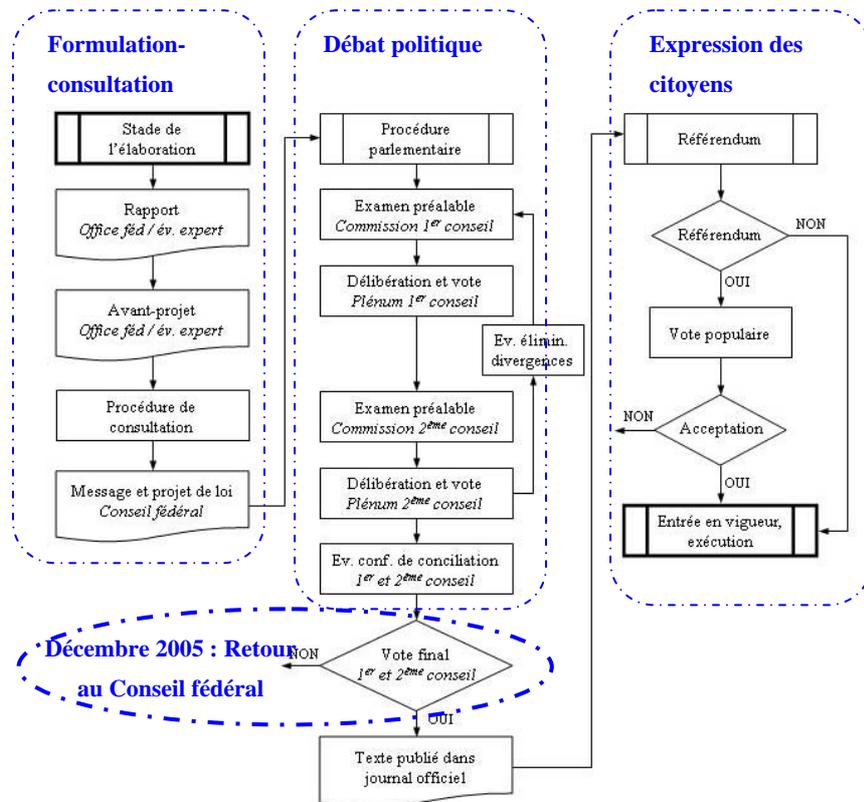


Figure 1 : Progression de la seconde réforme des chemins de fer (état en été 2006).

Sources : Adapté de : Sevestre, 2005⁴ et Chevroulet, 2003⁵.

4.3 Constatation

L'histoire du second volet de la réforme des chemins de fer indique que ni la consultation ni la séparation des tâches entre chambres ne suffit à préparer un projet à coup sûr. Néanmoins, ces échanges d'information permettent aux protagonistes de prendre connaissance des enjeux multiples des dossiers complexes. La décision qui en découle peut s'avérer bonne ou mauvaise, mais on ne peut l'attribuer à l'ignorance pure: elle est essentiellement politique.

⁴ Sevestre A., Approche interactive de la politique de transport de marchandises, Conférence ATEC, Issy-les-Moulineaux, 26-27 janvier 2005.

⁵ Chevroulet T., Durabilité et transports : les chemins du futur, une nouvelle méthodologie pour la conception de projets stratégiques, thèse EPFL No 2745 p. 131, Lausanne, 2003

5. CONCLUSION

5.1 Rôle de l'Etat

La qualité des rapports entre partenaires sociaux dépend en premier lieu de la confiance mutuelle. Le dialogue est un élément essentiel de cette confiance car il permet de progresser de manière constructive malgré d'éventuelles tensions ou rapports de force inégaux.

En Suisse, lors de négociations importantes dans le secteur des transports, l'Etat prend souvent le rôle d'instigateur et de modérateur des consultations. D'une part, il joue là son rôle officiel lorsqu'il s'agit de modifier une loi fédérale ou d'en créer une nouvelle mais, d'autre part, il lui arrive aussi de prendre cette initiative lors de débats plus spécifiques qui n'ont pas forcément finalité de loi.

On peut ainsi considérer l'Etat comme entité cherchant à catalyser un dialogue social de qualité: il mobilise ses experts, organise les rencontres, donne la parole aux parties prenantes, qu'elles soient des partenaires économiques, des associations ou des citoyens.

5.2 Limites

Mais le fait d'anticiper les débats et de les orchestrer, n'est-il pas un moyen de contrôler et d'influencer les choix qui en découlent ?

C'est là un fait inéluctable. Dans le cas de la réforme des chemins de fer, le Conseil Fédéral a élaboré le questionnaire de la consultation: il a ainsi délimité le champ sur lequel il acceptait d'entrer en matière. Bien sûr chaque citoyen et chaque organisation a le droit de s'exprimer librement au-delà de cette limite implicite, mais quelle est la garantie de se faire entendre dans la multitude d'une consultation large? Dans ces circonstances quelles résonances peuvent trouver des idées fraîches ? Les éléments pris en compte dépendent du chef d'orchestre qui dirige le tempo, donne la parole, met les accents et rédige les procès-verbaux.

Certes, le processus d'élaboration des lois suit une voie dite démocratique. Une fois que le Conseil fédéral a finalisé le projet de loi qui suit la consultation, il le soumet au Parlement. À partir de ce moment, les deux commissions, puis leurs chambres respectives peuvent encore une fois contrer le gouvernement. Mais ces chambres ne représentent pas particulièrement les parties prenantes de la réforme des chemins de fer : elles représentent tant bien que mal les cantons et les citoyens, dans toute leur complexité et leurs contradictions. Cette pluralité restreint leur marge de manœuvre, ce qui signifie que les chambres ont tendance à accepter les projets de loi ou à ne leur faire subir que de légères modifications.

Il peut arriver néanmoins que certains objets soient si contestés par certains partenaires sociaux que ceux-ci fassent pression sur les politiciens du Conseil national et du Conseil des Etats afin que les projets soient refusés et que le Conseil fédéral doive les reprendre à neuf. Cette éventualité se produit rarement, mais tel fut pourtant le sort du projet de seconde réforme des chemins de fer.

5.3 Choix stratégiques

Les débats sur la réforme ont fait ressortir les principaux points d'accord et ceux d'achoppement. Il appartient maintenant au Conseil fédéral de choisir s'il veut d'abord faire avaliser les points consensuels puis renégocier le reste ou s'il tient à faire passer un unique "bundle" aigre-doux. Sa marge de manœuvre, c'est-à-dire le découpage thématique et le calendrier de soumission au Parlement, est toutefois limitée par le contexte européen que définissent les accords bilatéraux.

L'analyse du dialogue social dans le secteur des transports ne permet pas déduire un modèle général « optimal » qui rassemblerait tous les avantages démocratiques et simultanément écarterait les risques d'influences des acteurs puissants – privés ou étatiques. La démarche actuelle, très itérative en cas de tensions, est celle qui présente le moins de frottement dans la culture politique suisse qui priorise l'esprit de consensus par rapport à la rapidité de décision.

6. ANNEXE : ACTEURS DU DIALOGUE SOCIAL

Acteurs	Domaines	Identité	Références	Missions / Objectifs	Objets traités	Objets en cours	Représentativité
Organisations d'employeurs	Transport routier	ASTAG Association suisse des transports routiers	http://www.astag.ch/	L'ASTAG représente les intérêts des transporteurs routiers	AVANTI : OUI		5'000 membres en 2004 représentant environ 70 % des entreprises de transport (tous mode) de Suisse
	Chargeurs	SSC Swiss Shippers Council	http://www.swiss-shippers.ch	Le SSC représente les intérêts des chargeurs face aux entreprises de transport publiques et privées, aux autorités et au grand public.			Le SSC compte actuellement 219 membres de l'industrie et du commerce
	Expédition et Logistique internationale (Maritime, route, air, entreposage) Représentation politique	SPEDLOGSWISS Association Suisse des transitaires et des entreprises de logistique. 11 sections	http://www.spedlogswiss.com/ Association des entreprises internationales d'expédition et de logistique opérant en Suisse (membres : sur le site internet)	Libéralisation du marché des transports Choix modal: neutre Accorder la capacité de transport à la demande Suivre l'UE Mesures environnementales réalisées par des instruments politiques neutres, sans quotas Abolition des mesures incitatives dès qu'objectifs atteints	AVANTI : OUI		95% de l'expédition en Suisse : 250 membres, 11'000 employés, Chiffre d'affaires en CH : 7,5 Mrd CHF, 90% des formalités de douane CH, déclaration de douane : 8 Mrd CHF (20% recettes totales Conféd.).
	Représentation législative	Cargo Logistic Swiss		travail législatif pour SPEDLOGSWISS			
	Europe	CLECAT		appui européen de SPEDLOGSWISS			
	Monde	FIATA		appui mondial de SPEDLOGSWISS			
	Gros transporteurs	Transport par rail	CFF	http://www.cff.ch Entreprise appartenant à 100% à la Confédération	Renforcer les TP et augmenter la part de marché de l'entreprise	1 ^{ère} et 2 ^{ème} réformes ferroviaires	

Acteurs	Domaines	Identité	Références	Missions / Objectifs	Objets traités	Objets en cours	Représentativité
	Transport par rail	BLS	http://www.bls.ch/	Fourniture de prestations de transport par chemin de fer, autobus et bateau; construction, mise en service et exploitation d'infrastructures et d'installations + prestations associées	1 ^{ère} et 2 ^{ème} réformes ferroviaires		1'800 employés
	Transport par rail	Autres concessionnaires			1 ^{ère} et 2 ^{ème} réformes ferroviaires	3 ^{ème} réforme ferroviaire	
	Poste	LaPoste	http://www.poste.ch/	La Poste comprend les secteurs d'activité Mail, Marchandises et logistique, Services financiers et Transport de voyageurs			52'000 employés
Gros distributeurs		Migros	http://www.migros.ch/				81'000 employés (plus important employeur du pays hors adm. fédérale)
		Coop	http://www.coop.ch/				47'000 employés
Organisations d'employés		VHTL	Incorporé dans UNIA				
	Transport aérien	kapers	www.kapers.ch	Qualité de travail du personnel de cabine	Evolution de Swiss		N'inclut pas les pilotes
		AEROPERS	http://www.aeropers.ch/	Conditions de travail du personnel de cockpit			N'inclut pas les équipages
		Swiss pilots	http://www.swisspilots.ch/ concerne uniquement les pilotes de l'ex-compagnie Crossair (repreneuse des restes de SAir Group, mais dont les pilotes jouissent d'un statut moins bon que ceux de Swiss).	Conditions de travail du personnel de cockpit Crossair, puis Swiss			N'inclut pas les équipages
	Douanes	garaNto	www.garanto.ch	Qualité de travail des employés des douanes et des			

Acteurs	Domaines	Identité	Références	Missions / Objectifs	Objets traités	Objets en cours	Représentativité
				gardes-frontières			
	Service public	SSP (VPOD)	http://www.ssp-vpod.ch/	Qualité de travail dans les services publics (essentiellement santé, social, éducation, employés des institutions publiques)		contre l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) qui vise à libéraliser le commerce des services sur une base internationale	na
		SEV	www.sev-online.ch Syndicat du personnel des transports (Schweizerischer Eisenbahn- und Verkehrspersonal-Verband) fédération unifiée, recouvrant le territoire national et toutes les professions des transports publics. Le SEV compte une dizaine de sous-fédérations (p. ex. une pour les conducteurs de locomotive, une pour le matériel roulant, une pour les trains, etc. Le SEV est affilié à l'USS.	offrir des conditions de travail et d'engagement sûres et progressistes; défendre les intérêts de ses membres vis-à-vis des autorités; assurer la pérennité de l'Etat social; promouvoir des transports publics performants; encourager le transfert du trafic marchandises de la route vers le rail.	Réformes des chemins de fer	demande 1) que l'Etat libère les entreprises de transport concessionnaires (ETC) de leurs dettes et les aide à assainir leurs caisses de pensions. •2)- trafic régional-mises au concours seulement pour les entreprises rattachées à une CCT	principal syndicat du personnel des entreprises de transport de Suisse.300 sections, concerne env. 57'000 salariés.
	Service public et du tertiaire	Transfair	www.transfair.ch Fusion de différents syndicats, dont notamment la Fédération chrétienne du personnel des entreprises publiques et transports (GCV)	Protection des salariés	Opposition à la libéralisation du marché postal	Opposition à l'outsourcing des activités de l'atelier CFF de Bienne	environ 15'000 membres
	Fret route	Routiers Suisses	http://www.routiers.ch	L'association de chauffeurs professionnels Les Routiers Suisses a pour objectif d'améliorer les conditions de travail de la branche.			15'000 membres
	Syndicat interprofessionnel	UNIA	www.unia.ch				

Acteurs	Domaines	Identité	Références	Missions / Objectifs	Objets traités	Objets en cours	Représentativité
	Union faîtière	USS - Union Syndicale Suisse	http://www.uss.ch/	Union faîtière de syndicats, dont font partie le SEV – Syndicat du personnel des transports, le ssp - Syndicat suisse des services publics et UNIA			16 syndicats représentant env 380'000 membres
	Union faîtière	Travail.Suisse	www.travailsuisse.ch	intérêts des fédérations autonomes de travailleurs, dont fait partie Transfair			regroupe 13 syndicats totalisant environ 160'000 membres
ONG	T. Publics	LITRA	http://www.litra.ch/	La LITRA est constituée de toutes les entreprises de transports publics de Suisse	AVANTI : NON		
	automobile	TCS Touring Club Suisse	http://www.tcs.ch	Le TCS peut être considéré comme un lobby routier, à l'instar de l'ASTAG.	Initiateurs AVANTI		1,45 million de membres
	automobile	ACS Automobile Club Suisse			AVANTI : OUI		
	Transports - environnement	ATE Association Transport et Environnement	http://www.ate.ch/	L'ATE peut être considéré comme un lobby écologiste	AVANTI : NON		125'000 membres
		Initiative des Alpes	http://www.alpeninitiative.ch	L'Initiative des Alpes a pour objectif de préserver les Alpes des nuisances du transport routier.	AVANTI : NON		50'000 membres et sympathisants
Pouvoirs publics	Accords bilatéraux	UE		Harmonisation des relations économiques	40 tonnes RPLP Accords aériens	Accords bilatéraux III	

Acteurs	Domaines	Identité	Références	Missions / Objectifs	Objets traités	Objets en cours	Représentativité
	Transport-Energie-Environnement	DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'environnement et de la communication	www.detec.admin.ch	Réalisation des politiques	Lois, ordon. et consult.	Réforme des Chemins de Fer ; Kyoto, accords bilatéraux avec l'UE	Institutionnelle, fédérale.
	Offices suisses	OFROU, OFT, Administration des douanes		Exécutif fédéral du domaine des réseaux de transport	Offices du DETEC		Institutionnels, fédéraux.
	Economie	Economiesuisse	www.economiesuisse.ch	Fédération des entreprises suisses ; Liberté d'entreprise			Organisation indépendante
	Secrétariat d'Etat à l'Economie.	SECO		Réalisation des politiques Enquêtes du marché du travail.	Lois, ordon. et consult.	Application des accords de libre-échange avec l'UE et de ses nouveaux membres.	Institutionnelle, fédérale.
Conseillers nationaux et conseillers aux Etats	Politique fédérale (deux chambres)	Elus par la population des Cantons		Représentation des intérêts des Cantons à l'Assemblée fédérale.	Lois		fédérale
Conseillers d'Etat	Politique locale (cantonale)	Elus par la population de chaque Canton		Réalisation des politiques cantonales.	Exécutif		cantonale
Députés cantonaux	Politique locale (cantonale)	Elus par la population de chaque Canton		Représentation des intérêts de la population des Cantons et des communes.	Lois		cantonale
Experts/ Individus	Tous domaines	Mandats/ civisme		Impulsions ponctuelles.	Droit d'initiative	Consultations, votations	Individuelle (très faible)