

Défi service public

**Options d'action
de la Confédération,
des cantons et communes**



Depuis quelques années, le service public provoque d'intenses discussions. Par exemple, l'approvisionnement par les services postaux et la desserte par les chemins de fer ont longtemps été considérés comme évidents. Ce service public est à présent remis en question à travers différents facteurs, tels que la libéralisation et la globalisation des marchés, les développements technologiques, les finances des pouvoirs publics, etc.

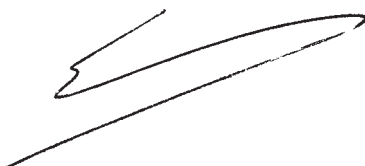
Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et l'Association suisse des communes sont préoccupés de la tournure que prennent les événements. La situation financière de la Confédération entraîne une restriction des ressources financières et une remise en question d'importants projets dans les régions de montagne et périphériques. Au cours des dernières années, la Confédération a également renforcé sa politique d'agglomération. Voilà pourquoi la discussion sur le développement du service public est plus urgente que jamais. Le SAB et l'Association des communes veulent lutter contre les disparités croissantes entre les régions riches et les régions désavantagées.

Les régions de montagne et périphériques sont particulièrement concernées par la suppression de places de travail. Les pertes de places de travail auprès des anciennes régies fédérales, les restructurations du réseau postal, les fermetures d'écoles ou les fusions d'hôpitaux sont souvent discutées de manière plus émotionnelle qu'objective. Parfois, on mélange des notions et en fin de compte aussi des accusations et des options d'action.

Cette brochure veut tout d'abord préciser ce qu'est le service public. Le service public est une tâche qui incombe à tous les niveaux de l'État. Dès lors, on peut formuler des options d'action et des revendications politiques pour les différents acteurs. La brochure doit aussi, à l'aide d'exemples, mener à la réflexion et permettre de suivre de bons modèles. Elle s'adresse aux responsables cantonaux, régionaux et communaux. Cette brochure est une version abrégée d'un rapport détaillé qui peut être commandé auprès du SAB et de l'Association suisse des communes.

**Association
des Communes Suisses**
Case postale
3322 Urtenen-Schönbühl
Tél. 031 858 31 16
info@chgemeinden.ch
www.chcommunes.ch

**Groupement suisse pour les régions
de montagne (SAB)**
Seilerstrasse 4, Case postal 7836
3001 Berne
Tél. 031 / 382 10 10
Info@sab.ch
www.sab.ch



Thomas Egger
Directeur
Groupement suisse pour
les régions de montagne



Sigisbert Lutz
Secrétaire général
Association des Communes
Suisses

Berne, août 2003

Approvisionnement de base et Service public

Le premier problème avec le service public est qu'il en existe différentes visions. On peut comprendre par service public soit les places de travail des (anciennes) régies fédérales ou soit la mise à disposition de biens et services publics. Il est donc nécessaire de différencier l'approvisionnement de base du service public. L'approvisionnement de base

se réfère à la mise à disposition uniquement matérielle de biens et services avec un intérêt public particulier. Le service public comprend cet approvisionnement de base uniquement matériel ainsi que les places de travail des (anciennes) régies fédérales. Cette différence est importante car elle impose différentes solutions au problème posé.

«Par service public, on entend une desserte de base de qualité, comprenant des biens et des prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et de l'économie et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et aux mêmes conditions».

tie. En ce qui concerne la santé, le principe de subsidiarité est encore plus marqué. Les tâches non déléguées à un niveau plus élevé incombent aux communes, comme par exemple l'achat des besoins quotidiens, le traitement des eaux usées et des ordures, etc.

Le service public doit être défini politiquement

L'approvisionnement de base englobe les biens et services à disposition de toutes les catégories de la population, des entreprises et des régions du pays à des conditions égales. Cependant, ils ne seraient pas produits par le marché ou dans la qualité souhaitée du point de vue politique. Le service public et l'approvisionnement de base devraient être définis politiquement. Il n'existe pas de définition unique de ce qu'est le service public, car les exigences techniques sont complètement différentes dans les divers domaines de l'approvisionnement de base.

Différentes manières de fournir les prestations

Il faut clairement différencier la manière de fournir les prestations du service public. Ceci peut se faire par l'État, par des privés, de manière décentralisée ou centralisée. On trouve ici une des raisons principales de la discussion souvent peu claire autour du service public. Un bien public ne doit pas nécessairement être fourni par les pouvoirs publics. Swisscom assure aujourd'hui l'approvisionnement de base dans le domaine des télécommunications en tant qu'entreprise privatisée (avec une participation majoritaire de la Confédération).

Différents niveaux hiérarchiques

Les prestations du service public ne sont pas seulement fournies par un seul niveau hiérarchique. Plusieurs niveaux de l'État assurent différentes tâches dans le domaine du service public. La question de savoir, quelles tâches devraient être remplies par quel niveau hiérarchique, est en fin de compte une décision politique. Le principe de subsidiarité y joue un rôle important. Les tâches devraient être assurées en principe par le niveau politique le plus bas, à moins qu'elles aient été déléguées explicitement à un niveau plus élevé. La Confédération est responsable de la poste, des télécommunications, des transports ainsi que de la radio et de la télévision. La Confédération et les cantons se partagent quelques tâches comme la politique de l'énergie et l'utilisation de l'eau. Des domaines tels que l'agriculture et l'exploitation forestière remplissent également des fonctions du service public (approvisionnement alimentaire, entretien des paysages, protection contre les dangers naturels, etc.). Ces domaines ne seront pas traités dans cette brochure.

La constitution fédérale mentionne une série de domaines politiques qui sont du ressort des cantons et où la Confédération ne joue qu'un rôle subsidiaire. La formation et la culture en font par-



10 revendications

La garantie et le financement du service public est une tâche qui incombe aussi bien à la Confédération qu'aux cantons et aux communes. Chaque niveau de l'État a un rôle clairement défini à jouer.

Confédération

La constitution fédérale doit être complétée par un article relatif au service public.

Confédération

La Confédération doit définir de manière cohérente le niveau territorial et sectoriel du service public. L'accessibilité, le principe de la couverture nationale, l'étendue, la qualité, la continuité, les prix et le financement du service public font spécialement partie de cette définition.

Confédération

La Confédération peut émettre les directives générales du service public. Chaque secteur a des exigences techniques différentes. C'est pourquoi la formulation dans les lois respectives est extrêmement importante.

Confédération

La Confédération doit compenser les pertes sur le marché du travail des régions de montagne et périphériques par une politique régionale forte.

Canton

Les cantons doivent compléter raisonnablement les mesures prévues par la Confédération. Ils doivent avant tout se mobiliser dans les domaines où ils jouent un rôle central – par exemple la politique de la formation et de la santé.

Canton

Les cantons doivent définir clairement les responsabilités dans l'administration pour le service public. Au mieux, ceci peut engendrer la création d'un poste de délégué pour le service public.

Commune

Les communes organisent, en collaboration avec d'autres communes de la région, les prestations qu'elles estiment importantes.

Commune

Les communes jouent un rôle important pour garantir le service public. Elles définissent l'offre des prestations du service public qu'elles souhaitent et quelle offre est finançable.

Commune

Les communes veillent à la coordination des différentes offres de prestations du service public. Elles peuvent par exemple créer des centres de services pour les citoyens.

Rôle centrale de la Confédération

La Confédération joue un rôle central pour la garantie de l'approvisionnement de base. Elle est entre autres responsable de l'approvisionnement postal, des télécommunications, des transports, des services radio et télévision ainsi qu'avec les cantons de l'énergie, de la santé, de la formation, etc. La Confédération joue également un rôle dans d'autres domaines tels que la protection des forêts et le maintien des paysages. Aujourd'hui l'approvisionnement de base est réglé séparément pour chacun de ces domaines. La loi sur les télécommunications et l'ordonnance correspondante définissent par exemple l'envergure de l'approvisionnement de base ainsi que les modes de financement et mécanismes de régulation. Par contre, en Suisse comme à l'étranger, il manque une sorte de norme fondamentale au niveau constitutionnel pour l'approvisionnement de base.

Situation actuelle de l'approvisionnement de base

L'approvisionnement de base tel qu'il est défini aujourd'hui dans les dispositions juridiques est garanti au niveau fédéral, mais ceci

n'est plus spontané. Plusieurs tendances laissent apparaître un changement probable de cette estimation. D'un côté, les programmes d'économie des pouvoirs publics comportent le risque que l'approvisionnement de base sera réduit. On peut citer comme exemple le programme d'épargne 03 de la Confédération. Ce programme prévoit des épargnes de l'ordre de 3,4 milliards de francs et touchera aussi les transports publics (réduction des lignes de cars postaux d'environ 25 %). L'approvisionnement de base dans ce domaine ne serait ainsi plus garanti. D'autre part, les progrès technologiques et les besoins changeants des utilisateurs nécessitent une adaptation permanente de la définition de l'approvisionnement de base dans les différents domaines. L'exemple le plus marquant est le secteur des télécommunications. Déjà avec la révision de 2001, le standard minimal des transferts de données a été élevé. A l'heure actuelle ce standard minimal ne suffit plus, en particulier pour les clients d'entreprises. Conséquence : des technologies à bandes larges devraient être incorporées dans l'approvisionnement de base.

Définition cohérente indispensable pour les secteurs

Une définition spatiale et sectorielle cohérente du service public apparaît indispensable. On peut imaginer introduire une sorte de norme fondamentale dans la constitution. Celle-ci devrait être concrétisée sous forme d'une directive qui fixe notamment les principes suivants:

- accessibilité et principe de la couverture nationale
- tendue et qualité du service public
- continuité des services
- prix (prix nationaux équilibrés, éventuellement fixation d'une marge)
- financement (comment seront acquittés les frais non couverts?)
- prestataires (limitation dans le nombre si nécessaire, division territoriale, procédure pour les concessions de l'approvisionnement de base)
- mécanismes et compétences du régulateur (qui se présente comme régulateur du marché et quelles compétences à cette instance?)

La définition concrète du service public est un processus de décision politique qui devrait donner le jour à une plate-forme de discussion appropriée afin de surveiller la garantie du service public. Voilà pourquoi il devrait utiliser des indicateurs appropriés. Les pertes dans le secteur du marché de l'emploi doivent être compensées par une politique régionale forte et flexible. Dans le processus de la nouvelle politique régionale, de grandes exigences sont mises en place. Un nouveau modèle de financement est nécessaire pour garantir le service public à long terme. En premier lieu figure le modèle de commande et d'indemnisation comme introduit avec succès dans les transports publics régionaux.



Possibilités pour les cantons

Dans la discussion politique actuelle sur le thème du service public, il semblerait que cette garantie soit uniquement une tâche de la Confédération. Cette vision n'est pas tout à fait correcte. Les cantons remplissent également des tâches importantes du service public. Les cantons jouent un rôle particulièrement important dans leurs domaines, telles que la politique de formation et de santé. Plusieurs tâches sont remplies en commun par la Confédération et les cantons ou par les cantons et les communes. Parmi ces missions figurent entre autres l'approvisionnement en énergie ou l'entretien des routes.

Compléter raisonnablement les mesures fédérales

Les cantons complètent déjà raisonnablement les mesures prévues par la Confédération. Cependant, les cantons devraient aussi élaborer leur propre stratégie pour le maintien du service public dans les domaines qui leur incombent et dans les tâches qu'ils doivent remplir d'entente avec la Confédération.

D'autre part, il serait contre-productif si les cantons prévoyaient d'autres mesures de réduction. Exemple: par l'ordonnance sur les indemnités, la Confédération contribue à la desserte en transports publics des villages en dessus de cent habitants. Le canton de Berne a élevé cette limite inférieure à deux cents habitants. Conséquence: plusieurs villages ne reçoivent plus d'indemnités et devraient, s'ils le souhaitent, financer eux-mêmes la desserte en transports publics.

Définir clairement les responsabilités

Les cantons devraient clairement définir les responsabilités dans leur administration. Au mieux, ceci peut engendrer la création d'un poste de délégué pour le service public ou les dossiers devraient au moins être confiés à une personne occupant déjà un poste officiel. Ceci devrait aussi être communiqué à l'extérieur et faciliterait ainsi les contacts avec la Confédération, les autres cantons, les régions, les communes et les prestataires du service public.

Dans les régions de montagne, les régions sont des partenaires très importants. Elles constituent un organisme de coordination qui est l'interface entre les cantons, les communes et les privés. Dans le cadre de leurs capacités personnelles, les régions devraient aussi être intégrées davantage dans la discussion autour du service public. Par exemple, on a constaté dans la discussion sur de la réorganisation du réseau des bureaux postaux que les solutions régionales étaient avantageuses.



Possibilités d'action pour les communes

Les tâches communales sont différentes d'un canton à l'autre. Les tâches qui incombent le plus souvent aux communes ou villes sont les suivantes:

- formation: jardin d'enfants, école primaire, école secondaire
- domaine social et santé: gériatrie, assistance, assurances sociales, hôpitaux et asiles (parfois ce sont les tâches des bourgeoisies ou des coopérations)
- approvisionnement en eau, électricité et transport et traitement des eaux usées, ordures, etc.
- construction: autorisation de construire, plans d'affectation des zones, protection des paysages et du patrimoine, réseau routier et randonnée, organisations sportives et culturelles
- organisation interne: organisation des instances publiques, organisation de l'administration
- gestion financière: administration de la fortune communale et taxation
- police communale: feu, police des routes et de l'artisanat
- attribution du droit du citoyen (partiellement par les bourgeoisies)

Rôle important des communes dans l'espace rural

Le degré d'autonomie des communes varie selon le canton. On constate tout de même que les communes remplissent des tâches importantes dans le système fédératif de la Suisse. Elles sont des partenaires importants pour la Confédération et les cantons. Elles appliquent la législation fédérale dans le domaine de la protection des eaux ou de la protection civile et notamment le droit cantonal dans le domaine de l'école, de l'approvisionnement en électricité et en eau.

Les communes jouent un rôle important pour le maintien du service public dans l'espace rural. Ceci nécessite un rôle actif des communes pour pouvoir utiliser les impulsions venant de l'extérieur. Ces communes doivent être innovatrices et s'orienter sur l'entreprenariat. Le but final devrait être une croissance qualitative dans ces régions.

Stratégies et concepts clairs

La suppression du service public est surtout tangible dans les communes de l'espace rural. Des stratégies et concepts clairs sont une nécessité pour chaque autorité communale. Les communes doivent avant tout définir quelle offre de service public elles désirent et quelle offre est absolument nécessaire et financièrement justifiable. Ensuite les communes doivent se mettre d'accord si elles veulent organiser ces services seules ou avec d'autres communes de la région. La coopération intercommunale et régionale est souvent la forme correcte pour pouvoir assurer les projets du service public. Pour les communes, la coordination des différentes offres de services est également importante: par exemple, des centres de services aux citoyens peuvent être organisés. Ainsi, l'administration communale, le bureau postal, le guichet de la gare, l'office de tourisme et le magasin du village pourraient s'associer.



Projets modèles

Centre de services d'Obergesteln (VS)

Obergesteln est une petite commune de 208 habitants. Elle est située à 1'330 mètres à l'extrême est de la région de Conches. Malgré sa petite taille, la commune a entamé une étape audacieuse: elle a décidé de construire un nouveau centre de services. L'administration communale, la gare, la poste, la banque Raiffeisen et les entreprises privées devraient être réunies sous un même toit. La construction coûte environ 1,35 million de francs. Le financement se fait par un crédit d'aide à l'investissement, un échange d'immeuble et une contribution de la caisse communale de 250 000 francs. Les 370 000 francs restants devront être financés par les donations et les fondations, notamment par le Parrainage suisse pour les communes de montagne.

(source: région de Conches, Münster)

Appartements surveillés pour les personnes âgées à Mastrils (GR)

Pour les personnes âgées les contacts sociaux sont très importants. Ces personnes sont moins mobiles et dépendent de leur entourage. Dans une petite commune comme Mastrils, les personnes âgées sont souvent contraintes de quitter le village aussitôt qu'ils ne veulent ou peuvent plus habiter seuls. En 1998, le canton des Grisons a constaté qu'il manquait 300 à 600 lits pour les personnes âgées. La commune de Mastrils a alors elle-même mis sur pied un projet. Une équipe de personnes qualifiées assure les soins de base dans les logements pour personnes âgées de Mastrils. Les soins particuliers sont pris en charge par l'association Spitex Igis-Landquart-Mastrils. Ceci est rendu possible, car cette nouvelle forme de logement n'a pas été intégrée dans la liste des asiles du canton. Les proches peuvent participer à l'encadrement suivant les besoins et les possibilités.

Une veille de nuit est organisée si nécessaire. Les soins sont assurés par le médecin de famille ou par un médecin intégré au projet. Les soins de base sont pris en charge; par contre, tout ce qui va au-delà de ces soins est à payer individuellement. L'offre est également ouverte aux personnes n'étant pas jusqu'à présent domiciliées à Mastrils.

(source: Die Südostschweiz du 19 juin 2003)

Centre informatique de l'Oberland bernois

Les communes de Beatenberg, Därligen, Interlaken, Oberried, Ringgenberg und Unterseen dans l'Oberland bernois veulent installer un centre informatique commun. Il se situera à Interlaken. Les postes de travail des autres communes seront raccordés via un câble à fibre optique à ce centre en permanence. Les communes travaillent déjà en majorité avec le même logiciel, mais à l'avenir, elles utiliseront toute la même version. Les frais pour le matériel et le logiciel s'élèvent à environ 1 million de francs. Ces coûts seront couverts par les propres budgets des communes. Les dépenses supplémentaires doivent être couvertes par un fond de renouvellement commun. Ce fond sera alimenté par une contribution annuelle calculée sur le nombre d'habitants. Le début d'exploitation du centre informatique est prévu au 1^{er} janvier 2004. Pour les communes, il résulte une économie à travers l'acquisition commune du matériel et logiciel, l'entretien centralisé et la grande disponibilité du système. Les apprentis qui achèvent leur formation dans une administration communale auraient l'avantage de déjà connaître le logiciel et pourraient trouver plus facilement une place de travail dans une autre commune. Le centre informatique pourrait aussi s'étendre à d'autres communes.

(source: Der Oberhasler, 13 mai 2003 et informations personnelles)



Projets de logistique dans l'Oberland bernois

Le projet SpediBeO est une plate-forme destinée à la mise en œuvre de projets de logistique pour les marchandises et les bagages dans l'Oberland bernois. Ainsi, les domaines de la logistique, du transport et de la mobilité doivent être soigneusement réétudiés et revus de manière novatrice dans le cadre de trois projets partiels.

Plate-forme SpediBeO: un large partenariat regroupant des intéressés d'horizons très divers contribuera à mettre sur pied des projets logistiques novateurs destinés tant aux bagages qu'aux marchandises. L'objectif de cette plate-forme est de débattre des différents problèmes liés à ces domaines et d'élaborer des solutions communes à chacun d'eux.

SpediBeO-logistique pour trafic isolé: un groupe logistique s'attachera à coordonner le transport, le stockage et la consignation des marchandises des différents secteurs et de les répartir en fonction des besoins des clients régionaux. L'objectif est d'adapter leur livraison aux structures spécifiques du tissu économique et touristique de l'Oberland bernois. Les marchandises seront rassemblées sur une ou plusieurs plates-formes proches de l'autoroute reliant Interlaken et Berne, puis redistribuées dans les nombreuses vallées adjacentes au moyen de véhicules adaptés en fonction des circonstances. Le groupe logistique sera à disposition de tous les partenaires concernés de l'Oberland bernois. Le projet devra être autonome, les coûts de l'opération étant entièrement pris en charge par les différents partenaires du projet.

VersOrg BeO: ce projet vise à déterminer avec précision les besoins quotidiens d'approvisionnement des régions périphériques en marchandises et en prestations. Un groupe de travail recouvrant différents domaines élabore les mesures nécessaires permettant de réduire les contraintes liées aux lieux et aux structures des régions décentralisées pour leurs opérations d'achat, de stockage et de logistique.

BeO Mobility: par ce projet partiel, les initiateurs entendent lancer une plate-forme de discussion favorisant la mobilité dans la région touristique de l'Oberland bernois. Le principal but est de dégager des solutions pour rendre les transports publics plus attractifs. Le transport des bagages, la palette des correspondances et la mobilité des touristes jouent ici un rôle central pour les différentes destinations. Il s'agit de donner des impulsions novatrices correspondant au concept «New Mobility» développé pour le tourisme de l'Oberland bernois.

(source: www.regioplus.ch)

Approvisionnement en eau pour Coglio et Giumaglio

Coglio (95 habitants) et Giumaglio (211 habitants) se situent dans la partie inférieure de la vallée de la Maggia. En 2002, ces deux communes ont décidé de fusionner pour l'année 2004 avec Maggia. Pour des raisons technico-pratiques, les communes régleront en même temps l'approvisionnement en eau. Il y a aussi une raison financière à cela: le canton ne subventionnera plus les approvisionnements en eau séparés; toutefois le canton prend en charge 40% des frais. Cette contribution est importante puisque les deux communes sont fortement endettées et économiquement faibles. Elles connaissent aussi le taux d'impôt le plus élevé du canton du Tessin.

Jusqu'ici, ni Coglio ni Giumaglio n'avait un approvisionnement en eau opérationnel. Il leur manquait en particulier de l'eau d'extinction. Elles ont à présent un projet commun. Tout d'abord, elles construiront un réservoir d'eau d'extinction de 200 m³. Puis, elles assainiront deux sources et installeront une station de commande et des canalisations de transport vers le réseau de distribution. Les frais s'élèvent à 1,82 million de francs. La deuxième partie concerne la construction non subventionnée du réseau de distribution pour les deux villages. Le coût résiduel pour la première phase s'élève à 202 000 francs pour Coglio. L'augmentation prévue des redevances en eau ne pourra pas couvrir les frais résiduels. C'est pour cela qu'une aide a été demandée auprès du Parrainage suisse pour les communes de montagne.

(source: brochure d'informations du Parrainage suisse pour les communes de montagne, juin 2003)

