

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 264-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.351

Déposée le : 29.10.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 697/2021 du 9 juin 2021
Direction : Direction de la sécurité
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Pour une baisse des émoluments de l'OCRN

Le Conseil-exécutif est chargé de baisser les émoluments prélevés par l'OCRN afin que cet office pris dans son ensemble respecte le principe d'équivalence et ne fasse pas de bénéfices sur le long terme.

Développement :

Interviewé récemment dans l'émission A Bon Entendeur de la RTS (le 29.09.2020), le surveillant des prix Stefan Meierhans a rappelé que les émoluments facturés par les services de la circulation routière dans certains cantons sont plus élevés que les coûts effectifs. Le canton de Berne figure dans le groupe des cantons qui facturent globalement davantage que les coûts. Cela signifie que notre canton réalise des bénéfices au titre des émoluments liés à la circulation routière et à la navigation.

Or, en matière d'émoluments, il n'est pas permis d'encaisser davantage que ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts sur la durée. Le principe d'équivalence doit être respecté.

En 2018, la Surveillance des prix a réalisé une étude basée sur l'indice de financement par les émoluments déterminés par l'Administration fédérale des finances (AFF), indice permettant de mesurer à quel point le principe d'équivalence est respecté ou pas. Cet indice détermine, pour chaque canton, le rapport entre les émoluments facturés et le coût total induit par les prestations fournies par les offices de la circulation. S'agissant des émoluments perçus par l'Office bernois de la circulation routière et de la navigation (OCRN), cet indice s'élevait à 133 pour cent. Cela signifie que pour 100 francs de coûts, l'OCRN du canton de Berne facture en moyenne des émoluments pour 133 francs, en réalisant ainsi un bénéfice de 33 pour cent. En 2019, j'ai déposé une interpellation au sujet des émoluments excessifs perçus par l'OCRN dans le canton de Berne, tout en soulignant la qualité de la gestion de cet office, qualité de gestion que personne ne remet en question. En réponse à mon interpellation, le Conseil-exécutif avance plusieurs corrections de calculs par rapport aux chiffres de l'indice de financement par les émoluments. Mais, in fine, il reconnaît que le principe d'équivalence n'est pas respecté et que les

émoluments dépassent les coûts de façon systémique. Le Conseil-exécutif justifie cette situation en invoquant notamment des investissements à réaliser. Or, dans la détermination du respect du principe d'équivalence, les investissements ne doivent pas être pris en compte.

Il est vrai que pour certaines prestations de l'OCRN, les revenus couvrent à peu près les charges. Pour d'autres, il apparaît que les charges excèdent les produits. Cependant, les émoluments perçus pour l'ensemble des prestations de l'OCRN représentent à peu près 133 pour cent du coût de ces prestations. Cette situation contrevient à la loi.

Pour recourir à une analogie avec l'économie privée, l'OCRN ressemble à une bonne entreprise mais à une entreprise chère, cela à l'aune du principe d'équivalence mentionné dans le développement qui précède.

Afin de corriger cette situation qui pèse sur les automobilistes et les propriétaires de bateaux, le Conseil-exécutif doit faire en sorte que les tarifs soient baissés de manière appropriée afin de respecter le principe d'équivalence. Par ailleurs, il va de soi que les émoluments perçus pour des prestations dont les coûts sont égaux ou supérieurs à ces derniers ne doivent pas être modifiés.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion renvoie au contenu d'une émission télévisée diffusée par la RTS en septembre 2020, dans laquelle les émoluments perçus par les offices de la circulation routière ont fait l'objet de critiques de la part du Surveillant des prix. Ce dernier s'est vraisemblablement fondé sur le rapport « Comparaison des émoluments des offices de la circulation routière en 2018 », publié par la Surveillance des prix (SPR) en août 2018¹, et sur l'indice du financement par les émoluments en 2017², établi par l'Administration fédérale des finances (AFF).

Comme le Conseil-exécutif l'a déjà souligné dans sa réponse du 6 février 2019 à l'interpellation Graber « Emoluments excessifs des Offices de la circulation routière. Situation dans le canton de Berne » (2018.RRGR.511), il n'y a pas lieu d'adapter les émoluments perçus par l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) sur la base des comparaisons intercantionales des émoluments publiées périodiquement par l'AFF et le Surveillant des prix.

Incontestablement, le prélèvement des taxes causales, dont font partie les émoluments de l'OCRN, doit respecter les principes de l'équivalence et de la couverture des coûts. Le principe de l'équivalence exige *que la taxe perçue ne soit pas en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie et qu'elle se situe dans des limites raisonnables*. En d'autres termes, la prestation de la collectivité et la contrepartie de la personne assujettie à la taxe doivent être équivalentes (cf. « Die Gebühren und der Preisüberwacher », SPR, février 2017, p. 8)³. En vertu de l'article 71 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), le montant des émoluments est déterminé, dans le cas d'espèce, en fonction de la somme de travail fournie, de l'importance de l'affaire pour le ou la bénéficiaire de la prestation et de l'intérêt de celui-ci ou de celle-ci à l'opération, ainsi que de la capacité économique du ou de la bénéficiaire de la prestation. Les fourchettes et donc les plafonds des émoluments perçus par l'OCRN sont définis par le Conseil-exécutif dans l'annexe 5B de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, OEmo ; RSB 154.21). En se fondant sur un calcul des coûts complets, l'OCRN calcule à intervalles réguliers le coût de revient réel des prestations fournies. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les émoluments ne doivent pas nécessairement correspondre exactement à la charge administrative en tous les cas ; ils doivent plutôt être mesurés à l'aune de *critères défendables d'un point de vue objectif* et ne pas présenter

¹ Comparaison des émoluments des offices de la circulation routière en 2018:

<https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2018.html>

² Financement par les émoluments en 2017: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/58851.pdf>

³ Die Gebühren und der Preisüberwacher: <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2017.html> (en allemand uniquement)

de divergences, à moins que celles-ci ne s'appuient sur des motifs raisonnables et évidents. L'OCRN applique des critères de ce type et les contrôle chaque année conformément à l'article 5, alinéa 2 OEmo. Le montant des émoluments étant équilibré par rapport aux prestations fournies par l'OCRN, le principe de l'équivalence est respecté.

Le principe de la couverture des coûts exige *que les revenus totaux des émoluments ne dépassent pas (ou seulement légèrement) l'ensemble des charges supportées par le service concerné. Il s'applique uniquement aux redevances ayant un rapport avec les coûts. C'est le cas des émoluments lorsque les frais occasionnés sont séparables et imputables. Par contre, le principe de la couverture des coûts ne s'applique pas si le législateur prévoit un émolument qui, de par sa nature, n'est pas en rapport avec les coûts ou qui est plus élevé que nécessaire pour couvrir les coûts* (cf. « Die Gebühren und der Preisüberwacher », SPR, février 2017, p. 9)⁴. A noter que le législateur dispose d'une marge d'appréciation s'agissant de la définition du service concerné. Les tâches doivent être matériellement homogènes et définies selon des critères fonctionnels. Les comptes des produits sont structurés de manière à permettre un contrôle régulier des services définis au sein de l'OCRN.

L'indice du financement par les émoluments en 2018⁵ (publié par l'AFF le 3 novembre 2020) fait état d'un indice de 136 pour cent pour l'OCRN en comparaison intercantonale. La SPR estime qu'en présence d'une valeur supérieure à 100 pour cent, la question se pose de savoir si le montant des émoluments est compatible avec le principe de la couverture des coûts. Elle souligne cependant qu'il faut invoquer des raisons valables expliquant pourquoi l'indice n'est pas pertinent et permettant de ne pas adapter les émoluments vers le bas.

L'indice du financement par les émoluments de l'AFF, sur lequel se fonde la SPR, ne peut pas être considéré comme une valeur absolue en raison de certaines difficultés méthodologiques. Les rapports de l'AFF mentionnent expressément cette réserve. Dans sa réponse à l'interpellation Graber, le Conseil-exécutif a évoqué les différences d'organisation et d'exploitation entre les cantons, lesquelles influencent les calculs et ne permettent pas d'effectuer une comparaison fondée sur la seule valeur de l'indice.

Dans le rapport de gestion, le compte du groupe de produits de l'OCRN ne correspond pas à la réalité des coûts complets. Au sein de l'administration cantonale, de nombreuses prestations sont fournies aux offices de manière centralisée : pour des raisons d'économie administrative, les prestations transversales sont centralisées (p. ex. celles de l'Office d'informatique et d'organisation, OIO, de l'Office des immeubles et des constructions, OIC, de l'Administration des finances ou de la Direction de la sécurité, DSE) et ne sont pas facturées aux bénéficiaires. Dès lors, un examen sommaire des comptes annuels des offices peut conduire à des erreurs d'interprétation considérables.

Ces dernières influencent l'analyse du résultat des comptes et du degré de couverture des coûts, l'évaluation du paiement par l'utilisateur et le calcul des taxes causales. Les coûts ne figurant pas dans les comptes jusqu'à présent s'élèvent à environ 8 millions de francs par année. Par ailleurs, des changements temporaires dans les modalités de facturation au sein de l'administration cantonale donnent lieu à des fluctuations entre les exercices. Ainsi, la facturation des coûts informatiques a déjà été modifiée à plusieurs reprises dans le sillage du projet IT@BE (coûts imputés à l'OIO jusqu'en 2019, puis à l'OCRN, puis à la DSE à partir de 2022). Un constat similaire s'impose pour l'affranchissement des envois postaux, que la Chancellerie d'Etat facture à l'OCRN. Il en résulte des coûts considérables engendrés par les opérations de masse de l'OCRN. Quant aux coûts locatifs et immobiliers, ils sont entièrement gérés par l'OIC depuis quelques années et, n'étant pas facturés aux offices, ils n'apparaissent pas dans les comptes de ces derniers. Enfin, ne sont pas pris en compte non plus les coûts de certaines prestations centralisées indispensables au bon fonctionnement des activités de l'OCRN (encaissement juridique, etc.). Le tableau ci-après présente une approximation des coûts complets de l'OCRN.

⁴ Die Gebühren und der Preisüberwacher: <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2017.html> (en allemand uniquement)

⁵ Financement par les émoluments en 2018: <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/sonderauswertungen.html#-683564391>

Charges non comprises dans les comptes de l'OCRN (moyennes)	Organisation	CHF
Coûts locatifs et immobiliers (immeubles appartenant au canton, locations, frais accessoires)	OIC	3 231 000
- Schermenweg 5, Berne - Schermenweg 9, Berne - Centre de compétence pour poids lourds, Ostermundigen - Centre d'expertises et d'examens Oberland bernois, Thoune-Allmendingen - Agence Zweisimmen - Centre d'expertises et d'examens Seeland / Jura bernois - Agence Tavannes - Centre d'expertises et d'examens Haute-Argovie / Emmental		996 000 312 000 474 000 630 000 9 000 507 000 13 000 290 000
Coûts informatiques	DSE/OIO	4 005 000
- Services de base - Applications de groupe FIS/PERSISKA (SAP) - Autres éléments de l'infrastructure de base (CMI, ADOBE, GERES, GCP, etc.) - Prestations d'assistance informatique (1^{er} niveau, soutien sur place)		1 280 000 2 000 000 225 000 500 000
Autres prestations	Divers	775 000
- Cours/prestations de services spécialisés cantonaux (Office du personnel, OIO, etc.) - Centrales d'achat cantonales (assurances, véhicules, etc.) - Prestations de recouvrement de l'Intendance des impôts (GCP/poursuites)		50 000 225 000 500 000
Total (arrondi)		8 000 000

En plus d'omettre les coûts précités, l'indice de l'AFF tient compte de certains revenus qui ne devraient pas y figurer selon le principe de couverture des coûts applicable à la perception de taxes causales. Ces revenus sont fondés sur des normes contractuelles particulières et des normes de la législation spéciale (p. ex. taxe supplémentaire pour l'attribution d'un numéro d'immatriculation conforme au vœu de la personne qui détient le véhicule ; indemnités de la Confédération pour la perception de redevances fédérales sur le trafic). Un examen plus poussé de l'indice permet donc de conclure que les coûts sont supérieurs d'environ 8 millions de francs par année, tandis que les revenus devraient être réduits d'environ 3 millions de francs par année. Pour l'année de référence 2018, on arrive ainsi à un indice corrigé d'environ 109 pour cent pour l'ensemble des produits de l'OCRN. Selon toute prévision, pour les années suivantes, la couverture des coûts effective et prévue des taxes causales concernées diminuera progressivement pour atteindre environ 104 pour cent.

Si l'OCRN était géré comme un établissement de droit public, les coûts mentionnés précédemment lui seraient imputés et figureraient dans ses comptes et non dans ceux du canton de Berne. A l'heure actuelle, seul un calcul a posteriori permet de créer la transparence à cet égard.

L'indice du financement par les émoluments de l'AFF ne permet pas de conclure que les prestations de l'OCRN sont trop chères. Grâce à des mesures améliorant l'efficacité, l'OCRN a toujours veillé à ce que les émoluments soient maintenus à un niveau stable (expertises), voire revus à la baisse au fil des années pour ce qui est des activités principales (permis de circulation et permis de conduire, examens théoriques de conduite, contrôles garage) – et ce, malgré une augmentation considérable des affaires et, partant, des ressources nécessaires. L'OCRN reste tenu, en vertu de l'OEmo, de contrôler régulièrement le montant de ses émoluments de manière exhaustive et approfondie et de répondre ainsi à l'intérêt des citoyens et citoyennes et de la SPR à une fixation correcte des prix.

Le Conseil-exécutif estime que l'excédent de couverture que présente l'OCRN reste dans des proportions raisonnables, étant donné notamment les corrections à apporter aux résultats de l'exercice

et des années de planification en cours (effets de la pandémie, modification du catalogue des tâches découlant du droit fédéral), les besoins financiers à venir pour le renouvellement et l'agrandissement des infrastructures (nouveau site de l'OCRN à Münchenbuchsee) et la mise en œuvre du projet de cyberadministration. Par conséquent, il propose de rejeter la motion.

Destinataire

– Grand Conseil