



Autonomisation de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)

Rapport du Conseil-exécutif

Séance du CE du	23 juin 2021
N° de référence:	2018.POM.759
Direction:	Direction de la sécurité
Classification:	–

Table des matières

Rapport du Conseil-exécutif	1
1. Introduction	3
2. Objectifs	4
Principe directeur 1 Une autonomisation fondée sur des objectifs clairs.....	4
3. Défis.....	4
Principe directeur 2 L'autonomisation en tant que réponse aux transformations de la mobilité	4
4. Autonomisation de l'OCRN: éléments clés	6
Principe directeur 3 Un établissement de droit public détenu en propriété exclusive par le canton	6
Principe directeur 4 Pilotage et surveillance sur la base d'une loi constitutive et de prescriptions cantonales.....	6
Principe directeur 5 Des prestations de qualité et axées sur les besoins	7
Principe directeur 6 Un bon indice de satisfaction du personnel	8
Principe directeur 7 Transfert correct des biens immobiliers et des places d'amarrage	9
Principe directeur 8 Simplification des interfaces – fourniture de prestations ciblées	10
Principe directeur 9 Dotation financière solide de l'établissement	10
5. Répercussions.....	11
Principe directeur 10 Transparence en matière de coûts et de finances	11
Principe directeur 11 Amélioration du résultat d'exploitation	12
Principe directeur 12 Autonomisation – une solution économiquement avantageuse.....	13
Principe directeur 13 Les fruits du travail toujours acquis au canton	13
Principe directeur 14 Un bilan des avantages et des risques favorable à une autonomisation	14
6. Mise en œuvre et prochaines étapes	16
Principe directeur 15 Les grandes lignes d'action définies par le Grand Conseil et le Conseil-exécutif	16

1. Introduction

Nous assisterons, dans les années et les décennies à venir, à une profonde transformation sociale et technique de la mobilité, qui est irréversible.

La mobilité en proie à des transformations profondes

Les avancées de la technologie automobile, la transformation numérique et l'évolution des besoins des clients s'accompagneront d'importants changements (automatisation, abandon des énergies fossiles, exploitation de la troisième dimension, etc.). La mobilité se caractérisera à l'avenir par une forte intégration et une mise en réseau des moyens de transports (connectivité, plateformes de mobilité, mise en réseau des partenaires nationaux et internationaux, etc.). L'apport des nouvelles technologies et de nouvelles formes de mobilité permettra de répondre aux attentes de la société en matière de rapidité, de sécurité, d'éco-comptabilité et de performance du transport.

Législation européenne et fédérale

La mobilité est encadrée de prescriptions européennes et fédérales. Sa transformation se traduira par de perpétuels changements de directives fédérales. Acteur incontournable dans le cheminement vers une mobilité intégrée, l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) se démarque sensiblement des autres entreprises de l'administration centrale. Le canton de Berne et l'OCRN devront être à la hauteur des transformations que connaîtra la mobilité. Pour ce faire, ils devront pouvoir anticiper les évolutions et y apporter rapidement des réponses adéquates.

L'économie et la société comptent tirer parti de ces évolutions. Les clients devront continuer de bénéficier, sur une place économique et de mobilité attrayante, des prestations irréprochables proposées à de bonnes conditions.

Nouvelles structures

Force est de constater que les structures d'exécution cantonales atteignent aujourd'hui leurs limites dans un contexte international dynamique et qu'elles ne sont pas viables à terme. Pour pouvoir anticiper les défis, l'OCRN devra disposer à l'avenir d'une plus grande marge de manœuvre organisationnelle. Le canton de Berne a la chance de pouvoir bien se positionner et en temps opportun dans ce domaine. Il est possible, en effet, que d'ici une vingtaine d'années, les tâches de circulation routière ne soient plus exercées par 26 structures d'exécution cantonales, mais qu'elles se concentrent uniquement sur plusieurs organisations.

Le Conseil-exécutif s'est réuni à plusieurs reprises autour de ces enjeux et a chargé la Direction de la sécurité (DSE) d'examiner, dans un avant-projet d'acte normatif, si une autonomisation de l'OCRN pourrait contribuer à mieux maîtriser ces processus de transformation, en mettant en exergue les avantages, notamment financiers, à escompter de la nouvelle forme juridique envisagée.

L'avant-projet d'acte normatif annexé au présent rapport examine les axes d'intervention, les pistes d'action envisageables, les avantages, les opportunités et les risques liés à une autonomisation de l'office. Il réunit tous les éléments de décision nécessaires pour se prononcer sur ce rapport. Le Conseil-exécutif y récapitule, dans la perspective d'une évaluation politique, les principes directeurs qui sous-tendent l'avant-projet d'acte normatif.

2. Objectifs

Principe directeur 1 Une autonomisation fondée sur des objectifs clairs

Le projet poursuit les objectifs suivants:

1. Renforcer de façon pérenne l'organisation de l'OCRN pour lui permettre de relever les défis d'une mobilité en profonde mutation, d'accroître ses capacités de développement et d'adaptation, ainsi que son potentiel d'innovation au profit de toutes les parties prenantes.
2. Permettre à l'OCRN de bien se positionner dans un domaine en proie à de fortes mutations technologiques et qui échappe au législateur cantonal.
3. Garantir, par la forme juridique de l'établissement (établissement autonome de droit public en propriété exclusive du canton, autrement dit, il n'y a pas privatisation), que les directives émanent du canton (Grand Conseil et Conseil-exécutif).
4. Éviter au canton tout désavantage par rapport à la situation actuelle; les coûts de transformation devront être remboursés rapidement – l'autonomisation ne devant pas avoir d'incidence négative sur le compte de résultats (les excédents pourront continuer d'être prélevés par le canton); réduire les risques financiers pour le canton.
5. S'assurer de l'absence d'incidences négatives sur le personnel.
6. Créer la transparence nécessaire en matière de coûts.

3. Défis

Principe directeur 2 L'autonomisation en tant que réponse aux transformations de la mobilité

L'OCRN jouit aujourd'hui d'une bonne image auprès de toutes les parties prenantes, notamment auprès de sa clientèle comme de son personnel. Les évolutions de la mobilité entraînent des transformations radicales, qui vont impacter fortement les tâches de l'OCRN dans les années à venir. La forme d'organisation actuelle de l'office, en tant qu'office cantonal, présente à plusieurs égards des inconvénients sous l'angle de ses possibilités de développement, lesquelles nécessiteraient une forte capacité d'action et d'adaptation.

L'une des tâches premières de l'OCRN est de veiller durablement au respect des prescriptions légales et techniques de sécurité de la circulation routière et de la navigation sur l'ensemble du territoire cantonal. À travers son large éventail de prestations, l'OCRN contribue à faire du canton de Berne une place économique et de mobilité appréciée.

La transformation progressive, mais radicale de la mobilité (automatisation pleine ou partielle des véhicules, économie de partage, mise en réseau des véhicules et des infrastructures, plateformes de mobilité, souveraineté et usage des données numériques, systèmes de propulsion non fossiles, gestion de flottes automobiles se substituant à la possession de véhicules privés, transport aérien par drone, etc.) et les capacités d'adaptation sociales et techniques qu'elle exige de l'OCRN placent ce dernier devant des attentes impossibles à satisfaire pleinement et rapidement pour toutes les parties prenantes dans un environnement administratif traditionnel. Le défi est d'autant plus important que, selon les prévisions de la Confédération, la mobilité totale devrait continuer de s'accroître fortement (de l'ordre de 30% d'ici 2040 pour le trafic routier motorisé). Concrètement, cette transformation portera sur les points suivants:

Technologie automobile: L'automatisation pleine ou partielle des véhicules routiers crée de nouvelles obligations légales, mais aussi, potentiellement, de nouveaux modèles commerciaux et une nouvelle répartition des tâches. Parallèlement, l'abandon progressif des énergies fossiles – pour des raisons tant

écologiques qu'économiques – accélère la mobilité électrique. S'y ajoutent la coexistence durable de véhicules ultra-modernes et de véhicules traditionnels, et la grande diversité des véhicules en circulation, qui ne font que renforcer la complexité du dispositif de mise en œuvre.

Conclusion: Les contenus d'examens, tout comme l'infrastructure et les équipements de contrôle, doivent être adaptés rapidement et efficacement aux évolutions du marché. Il en va de même des systèmes de saisie et des banques de données servant à l'échange de données et au contrôle de conformité des examens. Pour l'OCRN, l'exercice de la surveillance sur les acteurs du marché assumant des tâches administratives gagne en complexité, tandis que des compétences techniques de plus en plus pointues sont attendues des collaborateurs (connaissances technologiques, juridiques et entrepreneuriales).

Admission des personnes à la circulation routière: Le besoin de mobilité individuelle reste très important en dépit des changements. Une part croissante de la population âgée a de fortes attentes en matière de mobilité (libre d'entraves). En dépit de l'usage accru des plateformes de mobilité, le trafic routier individuel compte toujours pour une part essentielle de la mobilité totale. Dans le même temps, les avancées de la technologie automobile modifient progressivement les exigences de conduite des véhicules.

Conclusion: Il importe d'adapter régulièrement les contenus de formation et les examens aux conditions et exigences techniques changeantes de la circulation. La différenciation et l'individualisation des exigences de passage des examens posent des défis organisationnels et personnels grandissants (recrutement, gestion des savoirs, interventions de spécialistes).

Numérisation des relations partenaires et clients: L'ensemble des procédures nationales et internationales de transfert des données se numérisent et s'automatisent. Il importe d'adapter rapidement et rigoureusement les processus et applications aux nouvelles exigences, dans un souci de rentabilité et d'orientation client. La numérisation des permis de circulation, d'élève-conducteur et de conduire avance à très bon rythme.

Conclusion: Les changements nécessaires vont nettement au-delà de ceux liés au développement d'une cyberadministration. On débouchera à terme sur une harmonisation intercantonale du système, régi par des prescriptions fédérales.

Droit et dispositif d'exécution: La mobilité est réglementée par des normes internationales et fédérales. Or le droit peine à suivre la cadence des transformations techniques et sociales, de sorte que l'application rapide, pertinente et uniforme du droit est compromise dans un contexte fédéraliste.

Conclusion: Les besoins croissants d'investissements pour harmoniser et aligner les applications informatiques sur les prescriptions légales (notamment sur les exigences liées à l'échange de données national et international), pour assurer la bonne exécution des tâches en matière d'immatriculation des véhicules, mais aussi pour étoffer l'infrastructure de contrôle et les ressources en personnel se heurtent, d'une part, à l'insuffisance chronique des ressources cantonales et, d'autre part, à la concurrence dans l'allocation de ces ressources limitées. Ceci, même si l'OCRN fonctionne en autofinancement grâce aux recettes tirées de ses prestations de service notamment. À noter par ailleurs que, dans la perspective des parties prenantes, l'ancrage public reste important sous l'angle des services.

4. Autonomisation de l'OCRN: éléments clés

Principe directeur 3 Un établissement de droit public détenu en propriété exclusive par le canton

Les tâches qui incombent aujourd'hui à l'office, lesquelles sont pour l'essentiel définies par la Confédération et sont majoritairement des tâches à caractère opérationnel et apolitique (activités de masse), seront désormais accomplies par une entreprise publique détenue en propriété exclusive par le canton. Le nouvel OCRN prendra la forme juridique d'un établissement autonome de droit public. Dans la perspective des parties prenantes, l'ancrage public de l'OCRN reste en effet important sous l'angle des services. Il n'existe du reste pas d'autre option viable.

L'autonomisation permettra à l'OCRN de faire face aux transformations à venir dans le domaine de la mobilité, de garantir une exécution agile, efficiente et efficace des tâches et de réduire les risques pour le canton.

L'opportunité de la forme juridique d'un établissement indépendant a déjà été vérifiée dans les cantons de Fribourg et de Neuchâtel. L'option alternative d'une société anonyme a été écartée après examen. Ceci pour deux raisons: d'une part, un statut de droit privé ne s'impose pas pour les tâches dont est investi l'OCRN et, d'autre part, ce statut ne se prêterait guère à l'accomplissement de missions de service public.

Il n'y a pas de réelle alternative à l'autonomisation. Renoncer à externaliser l'OCRN et, partant, à lui donner plus d'autonomie organisationnelle reviendrait aussi à renoncer à plus d'efficacité et d'efficience dans l'exécution des tâches dans un monde qui se transforme. Avec pour conséquence d'accentuer encore les difficultés de la mise en adéquation des contenus dans un contexte de profonde mutation et au risque de ne pas pouvoir mobiliser les ressources correspondantes. La mise en œuvre rapide et rigoureuse des dispositions fédérales pertinentes resterait de la responsabilité des décideurs cantonaux, y compris pour les activités courantes. Autant d'éléments qui risqueraient de compliquer encore l'exécution, avec à la clé une pression accrue pour centraliser les activités opérationnelles au niveau de la Confédération.

L'option consistant à donner plus d'autonomie à l'OCRN au sein même de l'administration (p. ex. par l'ouverture d'un compte spécial, cf. art. 36 LFP) a également été étudiée. Cet instrument n'aurait pas le même impact en termes de capacités d'action et d'adaptation que la transformation en établissement de droit public. Quoique la création d'un compte spécial contribuerait à améliorer ponctuellement la transparence – aujourd'hui lacunaire – de la présentation des comptes, elle ne permettrait pas à l'unité organisationnelle visée de gérer l'exécution de ses tâches en autonomie financière. Elle ne constitue dès lors qu'une solution hypothétique et non une option réelle.

Principe directeur 4 Pilotage et surveillance sur la base d'une loi constitutive et de prescriptions cantonales

Le nouvel établissement sera constitué conformément aux lignes directrices que s'est données le canton sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques. Il sera créé par une loi constitutive édictée par le Grand Conseil, qui définira les éléments clés de l'établissement et consacrera son caractère autonome. L'établissement sera doté d'un conseil d'administration, d'une direction et d'un organe de révision, et sera piloté par le Conseil-exécutif sur la base d'une stratégie de propriétaire. Les prestations cantonales à fournir seront consignées dans une convention de prestations.

Le nouvel établissement (et, partant, la loi par laquelle il sera constitué) s'inspirera d'autres établissements de droit public récemment créés.

Organe de conduite stratégique du nouvel établissement, le conseil d'administration comptera de cinq à sept membres nommés par le Conseil-exécutif sur la base d'exigences spécifiques, le Conseil-exécutif désignant également son président. Au demeurant, le conseil d'administration se constituera lui-même. Il sera habilité à prendre des décisions sur tous les objets qui ne sont pas réservés aux autorités cantonales par la loi. Au nombre de ses missions figureront notamment la définition de la stratégie d'entreprise, l'exercice de la surveillance sur la gestion de l'établissement, la présentation des comptes, la gestion des risques, le déploiement de la stratégie de propriétaire et l'exécution de la convention de prestations pour les tâches régaliennes. Le conseil d'administration édictera un règlement d'organisation qui définira les rôles et attributions au sein de l'établissement, ceux notamment des comités du conseil d'administration, tout comme les compétences de la direction.

En vertu du projet de nouvelle loi cantonale sur le Contrôle des finances, le Contrôle des finances examine les comptes annuels des établissements cantonaux, pour autant que la législation spéciale n'en dispose pas autrement. Sachant que l'OCRN continuera d'exercer des tâches régaliennes et qu'il sera financé par des émoluments, il n'y a pas de raisons impérieuses de recourir à un organe de révision privé. Une société de révision privée pourrait présenter un atout à supposer qu'une séparation entre l'organe de révision et la surveillance financière soit politiquement souhaitable.

La gouvernance des entreprises publiques s'aligne sur les lignes directrices y relatives du Conseil-exécutif du 16 décembre 2020. Le nouvel établissement se rattachera au premier des trois cercles qui sont définis. Il sera donc doté d'une stratégie de propriétaire, de même que d'une stratégie de surveillance qui précisera les modalités de conduite, de pilotage et de surveillance de l'organisation chargée de tâches publiques. S'agissant des tâches publiques à accomplir par l'établissement, elles seront consignées dans une convention de prestations, tout comme les prestations de service fournies à l'établissement par le canton.

Principe directeur 5 Des prestations de qualité et axées sur les besoins

Le nouvel OCRN exercera, pour l'essentiel, les mêmes missions qu'aujourd'hui. Ce qui change, c'est qu'il devra avoir (et aura) désormais plus de souplesse pour réagir aux besoins changeants de la population et de la clientèle, de même qu'aux nouvelles contraintes réglementaires. Son statut d'établissement autonome lui permettra aussi de proposer de nouvelles prestations de mobilité, pour autant qu'elles se rapportent à ses missions premières et qu'elles soient conformes à la loi et à la stratégie de propriétaire.

Vis-à-vis de l'extérieur, le nouvel établissement de droit public restera une entité rattachée au canton de Berne, soumise à un contrôle politico-administratif. Ce rattachement garantira aussi son acceptation par la collectivité – et, partant, par la clientèle. Les missions futures de l'OCRN seront de trois types:

- Tâches régaliennes (droit public): délivrance et retrait de permis de circulation ou de navigation, délivrance et retrait de permis de conduire pour véhicule ou pour bateau, expertises de véhicules ou de bateaux, autorisations spéciales, imposition des véhicules routiers et des bateaux, signalisation des voies de navigation, activités de droit de surveillance (p. ex. surveillance des auto-écoles).
- Prestations sur mandat (droit public): perception des taxes cantonales et des redevances fédérales sur la circulation routière, procédures d'admission, d'autorisation et d'expertise en matière de mobilité, activités de surveillance en rapport avec la mobilité (p. ex. services de contrôle automobile), mise en œuvre de référentiels coordonnés (nouveaux services) (p. ex. tarification de la mobilité, étiquette environnementale), gestion de centres de compétences en matière de mobilité (p. ex. pour le transport par drones).

- Prestations de service étendues (droit privé): location et gestion de places d'amarrage, modules de formation initiale et continue en matière de mobilité, activités d'expertises.

La délégation de tâches régaliennes devra se fonder sur une base légale formelle suffisante.

L'option consistant à scinder les activités actuelles de l'OCRN entre l'administration centrale (qui conserverait certaines tâches régaliennes) et un nouvel établissement a également été étudiée. Mais pareille scission ne serait ni opportune, ni rentable: d'une part, elle impliquerait la création de nombreuses interfaces opérationnelles et, d'autre part, les synergies que permettent les processus actuels seraient perdues. Sans compter que les objectifs d'adaptation et de développement de la société définis par la loi seraient entravés. Il apparaît donc nécessaire de réunir sur un seul acteur l'exécution des prestations, tant sous l'angle de la transparence que de la clarté des processus et des responsabilités.

Dans le périmètre de ses tâches régaliennes, le nouvel établissement sera investi d'une compétence décisionnelle. La fourchette de taxation sera toujours définie par le Conseil-exécutif; l'OCRN disposera néanmoins de la latitude voulue pour fixer judicieusement le montant des émoluments, l'établissement restant soumis aux principes de couverture des coûts et d'équivalence.

Principe directeur 6 Un bon indice de satisfaction du personnel

Le personnel de l'OCRN sera transféré au nouvel établissement. Le droit du personnel s'alignera sur le droit cantonal pertinent, tout en laissant la marge de manœuvre opérationnelle nécessaire à une exploitation efficace et efficiente. La loi constitutive de l'établissement établira si le personnel est engagé sous contrat de droit public ou privé, mais son affiliation à la CPB sera en principe maintenue.

L'OCRN compte aujourd'hui un effectif de quelque 370 collaborateurs. En sa qualité d'employeur, il jouit d'une bonne réputation à l'interne comme à l'égard de ses partenaires externes et s'investit, depuis de nombreuses années, dans le développement de ses processus RH et de conduite du personnel, tout en développant en continu ses instruments de conduite. L'OCRN s'engage systématiquement pour garantir de bonnes conditions de travail à ses collaborateurs; il s'est même vu labelliser «Friendly Work Space» par Promotion Santé Suisse. Ces efforts se poursuivront indépendamment de l'autonomisation de l'office.

L'autonomisation marquera aussi le transfert du personnel sous la responsabilité propre de l'établissement. Pour permettre à l'OCRN de déployer ses activités dans une logique plus entrepreneuriale et orientée client, son service du personnel devra impérativement disposer d'une certaine marge de manœuvre entrepreneuriale. C'est une condition sine qua non pour permettre au nouvel établissement d'évoluer dans un contexte de transformation de la mobilité, de se développer de façon entrepreneuriale et de rester performant. Il devra notamment avoir plus de latitude dans les domaines suivants:

- réglementation du temps de travail, compte tenu éventuellement de la loi sur le travail (saisie et modèles de temps de travail, horaires fondés sur la confiance, etc.),
- modèles de postes de travail (télétravail, poste de travail mobile, réaction à l'évolution démographique),
- système de rémunération (conditions conformes au marché et aux besoins relevés, par référence à des modèles cantonaux adaptés ou à d'autres modèles éprouvés),
- développement du personnel/gestion structurée des savoirs,
- abandon du système hiérarchique, agilité (simplification des processus décisionnels /suppression d'interfaces superflues)
- transformation numérique active et rapide (flux opérationnels internes)

- Marque employeur/plateformes de recrutement (réseaux sociaux, etc.)

Le droit du personnel applicable à l'établissement devra s'aligner étroitement sur le droit cantonal pertinent. Sachant que l'OCRN continuera, dans une large mesure, d'accomplir des tâches régaliennes cantonales, d'importants écarts ne pourront se justifier. Il en va de même de la rémunération des cadres. Pour soutenir la rentabilité et les capacités de développement du nouvel établissement, il importe en revanche de lui donner suffisamment de latitude pour déroger lorsque nécessaire dans les domaines énumérés ci-dessus. Cet objectif est réalisable, que l'on opte pour une solution de droit public ou de droit privé.

En conservant l'affiliation à la Caisse de pension bernoise (CPB), les collaborateurs continueront de bénéficier de prestations de prévoyance attrayantes.

Principe directeur 7 Transfert correct des biens immobiliers et des places d'amarrage

Le nouvel OCRN reprendra les immeubles qui appartiennent actuellement au canton dans le droit de superficie, tandis que les contrats de location passés avec des tiers seront transférés à l'établissement. Quant aux places d'amarrage, le canton en transférera la propriété, et l'établissement les gèrera sous sa propre responsabilité. Le nouvel OCRN reprendra le nouveau bâtiment prévu à Münchenbuchsee dans le droit de superficie (év. droit de superficie de second degré) une fois qu'il aura été achevé.

L'OCRN dispose d'un bureau ou d'un centre d'expertise sur treize sites. Son siège se trouve au Schermenweg 5, à Berne. Les locaux sis à cette adresse sont loués par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) à la société immobilière «Immobilien-gesellschaft Wankdorfplatz AG» (IWAG). Le Centre d'expertises et d'exams de Berne (CEE BE), situé au Schermenweg 9, est la propriété du canton de Berne. Rattaché au CEE Berne, le Centre de compétence pour poids lourds (CCPL) installé à la Milchstrasse 10, à Ostermundigen, est également loué. Le canton ne facture actuellement rien à l'OCRN pour la location de ces sites. Le déménagement dans le nouveau bâtiment à Münchenbuchsee permettra de renoncer aux surfaces occupées actuellement au Schermenweg à Berne et à la Milchstrasse 10, à Ostermundigen.

Le nouvel établissement devra en principe disposer du droit de décision sur les immeubles et les infrastructures qu'il utilisera et en assumer la responsabilité. Le nouvel OCRN reprendra dans le droit de superficie les bâtiments appartenant au canton qui abritent les centres d'expertises à Thoune, à Orpund et à Bützberg. De nouveaux droits de superficie pour Orpund et Bützberg seront établis à cette fin. Le droit de superficie existant avec la commune bourgeoise de Thoune sera transféré par le canton au nouvel OCRN. Les surfaces utilisées actuellement au Schermenweg continueront d'être louées par le canton à titre provisoire jusqu'à ce que le nouveau bâtiment à Münchenbuchsee soit livré. Pour ce dernier, il est également prévu de conclure un droit de superficie; le contrat de droit de superficie passé entre le canton et la commune d'implantation le 20 décembre 2017 devrait être transmis au nouvel établissement, sans changement de contenu. Si tel n'était pas possible au regard des intérêts des propriétaires fonciers, le droit de superficie serait transféré à l'OCRN au moyen d'un droit de superficie de second degré. Pour déterminer les valeurs de transfert exactes, il faudra faire estimer la valeur vénale des bâtiments dans le cadre de la stratégie détaillée, pour autant que cela soit pertinent compte tenu de la nature particulière des bâtiments.

Les places d'amarrage existantes seront transférées au nouvel établissement, ce qui aura pour avantage de décharger le canton et de renforcer la marge de manœuvre entrepreneuriale du nouvel établissement, également pour ce qui est des investissements. Il en résultera, parallèlement, une perte d'influence politique sur les investissements dans ce secteur d'activités, mais celui-ci ne fait pas partie de

ses tâches clés. Un affermage du canton au nouvel établissement ne serait pas davantage une option, car le canton continuerait alors de consentir les investissements nécessaires et d'assurer l'entretien des bâtiments. On peut craindre que les ressources mises à disposition à cette fin seraient insuffisantes et que les installations nécessitant un entretien conséquent ne seraient pas suffisamment bien entretenues, avec à la clé des risques en termes de responsabilité.

Principe directeur 8 Simplification des interfaces – fourniture de prestations ciblées

Les interfaces opérationnelles entre le canton et l'établissement seront fortement simplifiées. De fait, l'établissement pourra obtenir des prestations du canton pour autant que ce soit pertinent (p. ex. services de base dans le domaine informatique, pool d'assurance, prestations de recouvrement), pour lesquelles il rétribuera le canton. Dans le domaine informatique, l'établissement se chargera de l'achat, du développement continu et de l'exploitation des applications spécialisées à ses propres frais. De même, il lui incombera de gérer les finances, la comptabilité et les ressources humaines. Enfin, les synergies entre les plateformes clientèle de l'établissement et le futur portail destiné aux citoyens et citoyennes seront exploitées.

Les activités d'achat et d'approvisionnement de l'établissement en biens et services nécessaires à son exploitation devront être organisées de manière conforme au marché et sur la base de critères techniques. La simplification des processus et des structures décisionnelles générera des potentiels d'optimisation. Les interfaces avec le canton, notamment dans le domaine des processus de planification et de conduite, seront largement simplifiées, tandis que les autres gagneront en transparence, tant au niveau des processus que des coûts. À l'exception des interfaces définies dans le cadre de la gouvernance des entreprises publiques ou fondées sur des conventions de prestations, la quasi-totalité des interfaces complexes existant à l'heure actuelle disparaîtront, ce qui se traduira par un gain d'efficacité considérable dans l'ensemble des structures.

La fourniture des services de base sera réglée avec l'OIO par un contrat de services. Si une solution plus avantageuse devait se présenter par la suite pour les parties, ce contrat pourra être résilié. L'établissement étant propriétaire des applications spécialisées, il assumera la responsabilité de leur acquisition, de leur développement et de leur exploitation. Il sera également responsable des extensions de système et des achats de remplacement dans le cadre des besoins opérationnels et de la gestion du cycle de vie. Dans le cadre de la transition, l'OCRN devra évaluer de nouvelles solutions TIC pour la comptabilité et la gestion du personnel comme application spécialisée et les déployer de manière appropriée avant leur mise en service, en tenant compte des besoins changés de l'établissement et du canton. Il en va de même pour le site Internet et le système de gestion des contenus (CMS). Le remplacement d'autres applications de groupe n'est pas urgent et pourra – pour autant que cela soit pertinent – intervenir de manière échelonnée.

Principe directeur 9 Dotation financière solide de l'établissement

Les actifs et passifs seront transférés au nouvel établissement aux valeurs comptables actuelles. Le nouvel établissement sera géré selon les normes comptables suisses Swiss GAAP RPC, de sorte qu'il faut éventuellement s'attendre à des réévaluations à la hausse, qui pourraient venir consolider encore davantage le capital propre (réserve de réévaluation). Le nouvel établissement ne requerra aucune dotation en capital particulière. Une fois construit, le nouveau bâtiment prévu sera transféré à l'OCRN, qui devra toutefois le refinancer en partie, ce qui allégera le compte des investissements du canton.

Le transfert des actifs et passifs sera réalisé selon les normes reconnues par le canton. Il est présumé que,

lors de la création de l'OCRN, les actifs et passifs existants seront entièrement repris par la nouvelle entité.

Voici les modalités prévues pour le transfert: les apports en nature existants seront transférés du patrimoine administratif vers le patrimoine financier. Le transfert sera réalisé en se fondant sur les valeurs comptables. Ces apports seront réaffectés aux mêmes valeurs, transférés à l'établissement et comptabilisés dans le bilan d'ouverture en tant qu'apports en nature (avec les réserves latentes). Dans le même temps, il sera procédé à un retraitement du bilan d'ouverture et les valeurs effectives seront activées selon les normes Swiss GAAP RPC. Les éventuelles réserves latentes seront dissoutes et comptabilisées dans le bilan de l'établissement comme provisions.

Il est prévu que l'OCRN présente ses comptes selon des normes reconnues. Les normes GAAP RPC (recommandations relatives à la présentation des comptes) sont préconisées. Il s'agit de normes comptables suisses qui donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des revenus d'une entreprise (*true and fair view*). Le Conseil-exécutif pourra édicter des directives en la matière dans le cadre de la stratégie de propriétaire.

Lors de la reprise du nouveau bâtiment, la structure du bilan changera considérablement. Il serait possible de ne pas transférer la totalité de la valeur du bâtiment dans le nouvel établissement pour privilégier un transfert partiel ou y renoncer. De cette manière, le canton pourrait transférer le bâtiment (droit de superficie) au nouvel établissement en échange d'un prêt porteur d'intérêt remboursable, voire le vendre. L'établissement pourrait alors refinancer le prix d'achat sur le marché des capitaux, ce qui aurait le mérite d'alléger fortement le compte des investissements du canton. Cela vaut aussi, le cas échéant, pour les futurs projets de construction de l'OCRN.

5. Répercussions

Principe directeur 10 Transparence en matière de coûts et de finances

Les comptes de l'OCRN présentés dans le rapport de gestion annuel du canton de Berne ne traduisent pas la réalité des coûts. Ainsi, des coûts à hauteur d'environ 8 millions de francs ne sont pas compris dans le budget global de l'office (env. CHF 3 mio. de charges immobilières, CHF 4 mio. de charges informatiques, CHF 1 mio. d'autres services). Il s'agit là des coûts liés à des services transversaux fournis par l'administration cantonale. Il y a un manque de transparence quant aux délimitations financières entre les impôts, les taxes et les autres revenus ainsi qu'aux flux financiers y relatifs. L'autonomisation améliorera sensiblement la transparence en matière financière.

Au sein de l'administration cantonale, une multitude de services sont fournis aux différents offices de manière centralisée (p. ex. services de base dans le domaine informatique, gestion des biens immobiliers). Pour des raisons stratégiques ou par souci de simplification, les coûts liés aux services transversaux (p. ex. OIO, OIC, AF, DSE, etc.) sont centralisés sans qu'ils soient imputés aux bénéficiaires de ces services. Si l'on considère les comptes annuels des offices de manière indifférenciée, il en résulte d'importantes erreurs d'interprétation, qui pèsent au moment d'analyser le résultat des comptes et le degré de couverture des coûts, ainsi que d'évaluer le principe du paiement par l'utilisateur et le calcul des taxes causales. Ces coûts analytiques non intégrés dans les comptes de l'OCRN, qui seraient comptabilisés intégralement dans le compte de résultats du futur établissement, se montent à environ 8 millions de francs.

L'autonomisation simplifiera fortement les flux de paiements et, partant, les rendra transparents. L'établissement de droit public prendra en charge tous ses coûts de fonctionnement, ce qui améliorera grandement la transparence des coûts pour toutes les parties prenantes et, notamment, pour les décideurs

politiques et pour la direction opérationnelle. Dans le cadre de l'autonomisation, la mise en place d'une comptabilité par activités transparente qui tienne compte des coûts totaux aura l'avantage de créer des bases de décision objectives et les bases de calcul nécessaires pour fixer les taxes causales et les prix de location.

Principe directeur 11 Amélioration du résultat d'exploitation

Une première planification financière fondée sur les chiffres du plan intégré mission-financement 2024 (PIMF) table sur un résultat d'exploitation réaliste d'environ 3,5 millions de francs. N'est pas encore pris en compte le potentiel de gain d'efficience d'environ 1,5 million de francs réalisable grâce à la plus grande marge de manœuvre dont jouira l'OCRN.

Il est difficile de faire des pronostics sur l'évolution des revenus et des coûts de l'office, aussi bien dans sa forme d'organisation actuelle qu'en tant qu'établissement autonome. Les principaux facteurs à l'origine de ce manque de prévisibilité sont pour l'essentiel externes et non influençables directement.

Différents scénarios de développement ont été étudiés et évalués. Une première planification financière approximative (sur la base du PIMF 2024) table sur un résultat d'exploitation d'environ 3,5 millions de francs. Les valeurs indiquées tiennent compte des changements déjà prévisibles aujourd'hui dans les charges de biens et de services et autres charges d'exploitation, tout comme de l'évolution des recettes prévue. Cette estimation approximative se fonde sur le résultat des comptes 2019 déjà bouclés ainsi que sur les prévisions de croissance probables.

Au cours des dernières années, les valeurs inscrites au budget ont été régulièrement dépassées, l'OCRN ayant dégagé des excédents de revenus. Cela étant, les excédents de revenus figurant dans le rapport de gestion ne traduisent pas la réalité des coûts, puisque d'importants blocs de coûts de l'administration centrale n'ont pas été imputés au compte de résultats de l'OCRN.

La planification financière fait état d'un potentiel de prélèvement qui restera acquis au canton. Ce potentiel de prélèvement résulte des prévisions de croissance dans le domaine des expertises et des immatriculations, des taxes spéciales en lien avec les immatriculations (numéros de plaque de son choix) ainsi que le développement de nouveaux secteurs d'activités tels que le conseil en matière de circulation routière à un nombre croissant de personnes âgées, les activités d'expertises et d'immatriculations en lien avec les nouvelles formes de mobilité (p. ex. centre de compétences pour la conduite autonome) ou encore les expertises juridiques et techniques destinées aux autorités.

L'établissement fonctionnera selon les principes de la gestion d'entreprise, ce qui signifie qu'il sera attendu de lui qu'il assume des risques, accroisse son efficience et son efficacité et, partant, qu'il augmente la qualité de service fournie aux utilisateurs. Dans le même temps, il pourra exploiter le potentiel de baisse ou prévenir les éventuelles hausses de taxes.

N'est pas encore pris en compte le potentiel de gain d'efficience d'environ 1,5 million de francs qui résultera de la mise en œuvre rapide et cohérente des projets d'automatisation et de numérisation (p. ex. dialogue orienté client, standardisation de l'application spécialisée), des adaptations organisationnelles (p. ex. pour le travail au guichet) et des opportunités liées aux nouvelles offres de services. L'accent sera mis sur les procédures d'immatriculation, d'autorisation et d'expertise dans le domaine des véhicules automatisés et de leur fonctionnement et, dans le domaine de la mobilité, sur les activités de surveillance, les offres de formation et de perfectionnement ainsi que les expertises/conseils.

Principe directeur 12 Autonomisation – une solution économiquement avantageuse

Une plus grande marge de manœuvre permettra à l'OCRN de réaliser des gains d'efficience à hauteur d'environ 1,5 million de francs par an grâce à une augmentation des revenus (sans relèvement des taxes) et à une diminution des coûts. Le résultat permettra d'amortir les coûts inhérents à l'autonomisation (coûts de transaction) de l'ordre de 5,5 millions de francs (charges de biens, services et autres charges d'exploitation ainsi que charges de personnel ayant une incidence sur les finances) en l'espace d'environ quatre ans. Les coûts de transaction seront pour l'essentiel préfinancés par le canton durant la phase de transition et remboursés au canton par le nouvel établissement en quelques années.

Compte tenu de l'accroissement du parc automobile et de la diminution des retards dans le traitement des dossiers, il sera possible d'engager 8 experts et expertes de la circulation routière supplémentaires pour les expertises des véhicules à moteur (+ CHF 0,8 mio.). Une telle amélioration ne serait pas possible aujourd'hui, eu égard aux conditions de planification et de plafonnement des postes imposées à l'OCRN dans le cadre de l'administration centrale.

Il faut aussi tabler sur des gains d'efficience à partir de 2027 liés à la conception ciblée et rapide d'offres numériques, ainsi qu'au développement continu de solutions d'automatisation et de nouveaux concepts de guichets après que des investissements préalables dans ces domaines auront été réalisés (CHF 0,7 mio.). Il faut notamment s'attendre à des gains d'efficience résultant de l'exploitation du nouveau bâtiment, qui pourront être mis à profit dans des secteurs de croissance. D'autres gains d'efficience pourront être réalisés à travers la gestion active de nouveaux secteurs d'activités et de nouvelles coopérations. Les améliorations seront fondamentalement réalisées dans le cadre du solde. L'amélioration de la capacité de décision et de réaction au sein de l'établissement sera déterminante pour concrétiser ces gains d'efficience.

Les coûts de transaction ont été estimés durant la phase de travail préliminaire. Voici, en résumé, ce qu'on peut retenir: les travaux de préparation et de mise en œuvre devront être réalisés dans une très large mesure par le personnel actuel. Les charges y relatives seront imputées aux charges de personnel courantes. Les travaux incomberont pour l'essentiel aux collaborateurs et collaboratrices de l'OCRN (env. CHF 1,6 mio.). Le budget du personnel des autres services sera imputé à hauteur d'environ 1 million de francs. Il est présumé que ces charges liées au personnel seraient également générées si on optait pour d'autres variantes, dans la mesure où elles visent à assurer le développement continu de l'OCRN. Ont une incidence sur les finances les dépenses liées aux charges de biens et services et autres charges d'exploitation, ainsi qu'au personnel supplémentaire à recruter pour la phase de transition. Le montant total est estimé à près de 5,5 millions de francs, dont 5 millions de francs devraient être pris en charge par le futur établissement et 0,5 million de francs par le canton. Les travaux à la charge du futur établissement qui interviendront avant sa création (estimation actuelle: CHF 5 mio.) seront préfinancés par le canton et imputés au nouvel OCRN avant d'être rétrocédés au canton. Le gain d'efficience visé étant estimé à 1,5 million de francs par an, les coûts de transaction de 5,5 millions de francs seront amortis en l'espace d'environ quatre ans. L'autonomisation est dès lors une solution économiquement avantageuse pour le canton.

Principe directeur 13 Les fruits du travail toujours acquis au canton

L'autonomisation n'aura guère d'incidence sur le résultat du canton. Si le compte de résultats de l'établissement affiche des excédents de revenus, le canton pourra prélever les excédents de réserves, comme c'était le cas jusqu'à présent. Comme le canton, en tant que propriétaire de l'établissement, a un intérêt à ce que celui-ci se porte bien sur le long terme, il tiendra compte de ses besoins d'investissement et des provisions pour risques. Les éléments patrimoniaux transférés resteront inscrits au bilan du canton. Ils feront uniquement l'objet d'une réaffectation au sein du patrimoine administratif (nouvellement sous forme de participation). Par ailleurs, au moment de

l'autonomisation, le canton pourra alléger son compte des investissements suite au transfert du nouveau bâtiment de Münchenbuchsee. Enfin, le produit des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur et les bateaux continuera d'être versé directement au canton.

À l'heure actuelle, les revenus sont intégralement versés dans les caisses du canton, qui servent notamment à payer les charges de l'OCRN. Comme les comptes de l'OCRN font régulièrement état de revenus dépassant les charges, il en résulte l'impression erronée que l'office dégage un «bénéfice» élevé dans le canton et qu'il constitue ainsi une «vache à lait». Comme mentionné précédemment, il faut relativiser ces suppositions au regard de la réalité des coûts. Aujourd'hui déjà, les taxes causales doivent respecter le principe de couverture des coûts, de sorte que des «bénéfices» réguliers sont par principe exclus constitutionnellement dans le domaine des tâches financées par des taxes. À relever également qu'en raison de changements qui vont intervenir dans le droit fédéral, il faut tabler aujourd'hui déjà sur la disparition de certaines recettes et une hausse des dépenses (p. ex. provision pour la commercialisation de la vignette autoroutière). Cette évolution est indépendante de la forme juridique qui sera retenue.

La nouvelle organisation aura pour effet de modifier et de simplifier les flux de paiements. Les taxes causales et les indemnités seront encaissées par l'établissement, tandis que l'OCRN rétribuera le canton pour les prestations internes (p. ex. dans le domaine informatique) qu'il lui fournira, paiera des rentes de droit de superficie pour les immeubles cantonaux et assumera lui-même les charges immobilières.

Selon l'objectif défini par la loi, le produit net des taxes sur la circulation routière sert principalement à construire, à entretenir et à exploiter les installations routières (art. 2 de la loi du 12 mars 1998 sur l'imposition des véhicules routiers, LIV¹). Le canton continuera de toucher directement le produit brut des redevances fiscales (impôts cantonaux sur les véhicules à moteur et sur les bateaux). Le nouvel OCRN continuera d'assurer la perception de ces impôts pour le compte du canton. L'étendue des prestations de l'établissement et leur indemnisation seront définies dans le mandat.

Si la nouvelle organisation des flux financiers se traduit par des excédents de revenus pour l'OCRN, le canton pourra prélever les excédents de réserves en se fondant sur la loi constitutive de l'établissement et la stratégie de propriétaire. Il pourrait y avoir des excédents surtout générés par des activités relevant du mandat ou du volume d'affaires (p. ex. accroissement du parc automobile). En tant que propriétaire, le canton devra veiller en la matière à ce que le capital propre de l'établissement reste adéquat à la lumière des tâches et des risques et que l'autofinancement nécessaire des investissements reste garanti.

Comme le nouvel établissement sera bien capitalisé dès le départ, le potentiel de prélèvement devrait se concrétiser assez rapidement.

Une fois qu'il aura été construit, le nouveau bâtiment à Münchenbuchsee sera repris par l'établissement. Si le canton ne veut pas activer un apport en espèces dans le nouvel établissement à hauteur de la valeur totale de l'immeuble (ce qui n'est pas nécessaire pour l'OCRN d'un point de vue économique), il pourra amortir son (pré)investissement – en tout ou partie – soit immédiatement (à travers un financement de l'établissement par des tiers), soit progressivement (sous forme d'un prêt remboursable et porteur d'intérêt). De cette façon, le compte des investissements du canton serait allégé d'un montant d'au moins 50 millions de francs.

Principe directeur 14 Un bilan des avantages et des risques favorable à une autonomisation

L'OCRN sera responsable de sa gestion commerciale et financière. Il sera responsable de son exploitation et de son résultat. Il pourra réagir de manière rapide et adéquate aux évolutions à venir, adapter les prestations lorsque nécessaire et exploiter le potentiel de coopération. Par ailleurs, le

¹ RSB 761.611

degré d'efficacité s'en trouvera amélioré (p. ex. sécurité routière, protection de l'environnement), ce qui profitera également à la place économique. L'établissement assumera lui-même les risques financiers et devra compenser toute modification des conditions-cadres par des mesures appropriées. Le canton se verra ainsi décharger de risques considérables.

À la lumière des résultats obtenus, les avantages d'une autonomisation l'emportent largement, en particulier pour les raisons suivantes:

L'établissement autonome pourra influencer directement l'efficacité opérationnelle grâce à une meilleure capacité de réaction et de décision, ainsi qu'à une amélioration des processus, ce qui se traduira par des effets positifs sur la fourniture des prestations et le résultat d'exploitation, au bénéfice du canton et des personnes taxées.

L'orientation commerciale et la possibilité de prendre rapidement des mesures efficaces en termes de ressources et de postes de travail pourra profiter aux collaborateurs et collaboratrices (identification et motivation, amélioration des processus, environnement de travail, diminution des facteurs de stress, etc.).

Le canton de Berne gagnera en réactivité en ce qui concerne l'évolution rapide de l'éventail des tâches, qui est influencé par les prescriptions fédérales et internationales. L'autonomisation ne viendra pas alourdir les finances cantonales qui, au contraire, seront plutôt délestées de certains risques. Par ailleurs, le compte des investissements sera allégé. Le financement gagnera en transparence grâce à la comptabilité par activités de l'OCRN.

Les prestations pourront être adaptées avec flexibilité aux besoins de la population, de la clientèle et des entreprises. La sécurité du droit des tâches régaliennes restera acquise. Les personnes taxées profiteront d'une plus grande transparence des coûts et de gains d'efficacité, tandis que la place économique sera renforcée.

Les arguments défavorables sont de portée moindre. L'autonomie opérationnelle du nouvel établissement s'accompagnera d'une perte de l'influence politique directe (p. ex. suppression du référendum financier); cela étant, le pilotage sera sensiblement renforcé par la loi constitutive de l'établissement, la stratégie de propriétaire et la surveillance. Le cœur de métier de l'OCRN n'est de toute façon pas de nature politique et est dicté par des prescriptions internationales et fédérales. Les interfaces opérationnelles restantes avec le canton pourront être réduites et réorganisées de manière appropriée. La nouvelle orientation et les changements pourront éveiller des craintes chez les collaborateurs et collaboratrices, dont il conviendra de tenir compte en organisant la transition de manière adéquate, en leur accordant un statut approprié et en instaurant de nouveaux outils de participation (p. ex. commission du personnel).

Si les conditions-cadres politiques sont trop étroites et que la marge de manœuvre est inutilement restreinte, il pourrait être difficile voire impossible de concrétiser les avantages.

Il s'agira de prévenir ces risques par des mesures appropriées dans le cadre de la procédure législative, ainsi que des tâches de pilotage et de surveillance du Conseil-exécutif et de la Direction de la sécurité.

L'autonomisation permettra d'atteindre les objectifs visés par le projet, notamment de garantir durablement la capacité de développement et d'adaptation face aux transformations techniques et sociales à venir dans le domaine de la mobilité. Le nouvel établissement pourra fournir ses prestations de manière plus agile, plus efficace et plus efficiente au profit des parties prenantes. Les incidences négatives pour le canton seront évitées (p. ex. risques financiers) et les finances gagneront en transparence.

6. Mise en œuvre et prochaines étapes

Principe directeur 15 Les grandes lignes d'action définies par le Grand Conseil et le Conseil-exécutif

Les présents principes directeurs relatifs à l'autonomisation de l'OCRN seront soumis au Grand Conseil sous forme de rapport. L'avant-projet d'acte normatif figure en annexe comme document de fond. Sur cette base, le Grand Conseil décidera s'il convient d'élaborer une loi constitutive de l'établissement et une stratégie détaillée. Dans le projet de loi, il déléguera la compétence d'autorisation en matière de dépenses pour l'autonomisation au Conseil-exécutif, ce qui permettra une mise en œuvre rapide et ciblée.

La planification de la mise en œuvre doit tenir compte des processus politiques et opérationnels. En cas de prise de connaissance du présent avant-projet d'acte normatif par le Conseil-exécutif en mars 2021, on peut tabler sur une adoption de la loi constitutive de l'établissement par le Grand Conseil au plus tôt au printemps 2023. Il faut compter au moins dix-huit mois pour préparer la mise en exploitation. Ainsi, le démarrage opérationnel du nouvel OCRN pourra intervenir au plus tôt le 1^{er} janvier 2025.

Le rapport du Conseil-exécutif permettra de mener un débat de fond sur le projet d'autonomisation au Grand Conseil durant la session d'hiver 2021. L'avant-projet d'acte normatif sera remis au Grand Conseil en annexe en guise de document de fond détaillé.

En cas d'avis politique favorable à l'autonomisation, la procédure législative sera lancée. Dans le cadre d'une stratégie détaillée, il s'agira d'élaborer en parallèle toutes les bases nécessaires à la réalisation de la procédure législative et à la prise de décision qui y fait suite. Les arrêtés de crédit nécessaires au financement des prestations de conseil externe pour la phase Législation/stratégie seront soumis pour décision par la Direction de la sécurité au Conseil-exécutif en sa qualité d'organe compétent en matière financière.

Si le projet d'autonomisation devait se heurter à un rejet sur le fond lors du débat politique, il devra être stoppé. Reste qu'il faudrait malgré tout élaborer des variantes viables pour créer la capacité d'évolution et d'adaptation nécessaires ainsi que pour renforcer la capacité de décision. Cela étant, comme exposé dans l'avant-projet d'acte normatif, il n'existe aucune véritable alternative à la création d'un établissement autonome de droit public.

Annexe

- Avant-projet d'acte normatif sur l'autonomisation de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)