



Planification détaillée de la modification de la forme juridique de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE:	15 novembre 2023
N° d'affaire:	2023.SIDGS.266
Direction:	Direction de la sécurité
Classification:	Non classifié

Table des matières

Table des matières.....	2
Table des illustrations	3
1. L'essentiel en bref.....	4
2. Mandat et déroulement.....	6
3. Raisons en faveur de la modification de la forme juridique de l'OCRN	8
3.1 L'évolution dynamique de la mobilité et la transformation numérique placent l'OCRN face à des défis majeurs	8
3.2 Tâches actuelles de l'OCRN	9
3.3 Facteurs d'influence sur le volume d'affaires	10
3.4 Influence de la numérisation à l'OCRN.....	11
3.5 Répercussions sur la navigation	13
3.6 Modification de la mobilité.....	13
3.7 Temporalité	15
3.8 Obstacles actuels à l'efficacité	15
4. Clarifications détaillées – tour d'horizon de l'ECRN	17
4.1 Contexte	17
4.2 Répercussions opérationnelles	17
4.2.1 Futures tâches possibles de l'ECRN	18
4.2.2 Personnel	21
4.2.3 Informatique	24
4.2.4 Biens immobiliers	25
4.2.5 Conduite et organisation	26
4.3 Répercussions juridiques – projet de loi sur l'ECRN	27
4.3.1 Considérations générales sur le projet de loi constitutive	27
4.3.2 Pilotage et surveillance	28
4.4 Répercussions financières – planification financière	30
4.4.1 Cadre général	30
4.4.2 Comparabilité des modèles	31
4.4.3 Planification financière du nouvel établissement.....	31
4.4.4 Avantages économiques découlant du changement de forme juridique.....	33
4.4.5 Coûts de transformation.....	34
4.4.6 Répercussions pour le canton	35
4.4.7 Autorisation de dépenses	37
5. Mise en œuvre et proposition – de l'office à l'établissement autonome	39
5.1 Répercussions	39
5.1.1 Opportunités.....	39
5.1.2 Risques	39
5.2 Conséquences d'une non-réalisation.....	40
5.3 Proposition et prochaines étapes.....	40
6. Annexes	1
6.1 Annexe 1: Questions et réponses	1
6.1.1 Particularités de l'OCRN par rapport à d'autres unités administratives	1
6.1.2 Marge de manœuvre en tant qu'établissement, compte tenu de la clause de non-concurrence.....	1
6.1.3 Personnel	3
6.1.4 Biens immobiliers	4
6.1.5 Finances.....	5
6.1.6 Gouvernance.....	6
6.2 Annexe 2: projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation (ECRN)	1
7. Autre documentation	31

Table des illustrations

Illustration n° 1: Influences futures possibles sur les activités de l'OCRN	15
Illustration n° 2: Tâches actuelles et futures de l'ECRN	18
Illustration n° 3: Compte de résultats prévisionnel de l'ECRN	32
Illustration n° 4: Compte de résultats prévisionnel de l'OCRN	32
Illustration n° 5: Bilan d'ouverture prévisionnel au 1 ^{er} janvier 2027	33
Illustration n° 6: Comparaison du compte de résultats prévisionnels pour les modèles statu quo et transformation en établissement autonome	34
Illustration n° 7: Excédents de revenus supplémentaires de l'ECRN	35
Illustration n° 8: Possibilités d'utilisation des excédents de revenus de l'ECRN pour le canton	36

1. L'essentiel en bref

La mobilité connaît des changements déjà visibles qui se traduisent par des évolutions en profondeur. On assiste à une numérisation et une automatisation croissante des véhicules, sans compter le comportement des personnes en matière de mobilité, qui évolue également. La numérisation modifie durablement les activités de masse de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN).

Les évolutions dynamiques de la mobilité et la transformation numérique
confrontent l'OCRN à des défis majeurs.

Par ailleurs, en raison du retard accumulé dans les activités de contrôle et de l'augmentation constante du parc automobile, l'OCRN n'est peu à peu plus en mesure, avec les ressources en personnel dont il dispose, de remplir le mandat légal qui lui incombe dans le respect des conditions exigées. En tant que prestataire de services cantonal pour la population et les entreprises dans le domaine de la mobilité, l'OCRN devra répondre à ces défis de manière flexible et en temps utile. Plus l'OCRN pourra agir vite, plus les avantages pour la clientèle et le canton de Berne seront grands. Le financement par les émoluments perçus par l'office, déjà influencé par le droit fédéral, exige une plus grande transparence, qui est obtenue grâce à une présentation des comptes plus détaillée. L'OCRN se distingue ainsi considérablement des autres offices du canton de Berne¹.

Aujourd'hui déjà, l'OCRN, en tant qu'office, ne peut répondre que partiellement aux défis spécifiques liés aux tâches à accomplir du fait des processus standardisés de planification des finances et du personnel appliqués à l'échelle du canton. En 2020, le Conseil-exécutif a donc examiné la possibilité de modifier la forme juridique de l'office et a soumis un rapport présentant ses conclusions au Grand Conseil au milieu de l'année 2021.

L'objectif n'est pas de privatiser l'OCRN pour en faire une société anonyme, mais de le transformer en un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre². Cette forme juridique offre le plus d'avantages pour répondre aux défis de manière flexible, tout en conservant la proximité nécessaire avec le canton.

En tant qu'établissement de droit public, l'ECRN² peut agir de façon bien plus flexible et réagir rapidement et de manière ciblée aux évolutions.
La modification de la forme juridique n'équivaut pas à une privatisation.

L'ECRN continuera à remplir les tâches qui lui sont confiées de par la loi dans le domaine de la circulation routière et de la navigation. Le canton en restera le seul propriétaire et en assurera le pilotage et la surveillance en appliquant ses lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques.

L'ECRN pourra réaliser des gains d'efficacité et étendre ses prestations grâce à une plus grande flexibilité décisionnelle (p. ex. planification financière et du personnel). Il en résultera des résultats annuels durablement plus élevés, dont le canton profitera: les excédents de revenus pourront continuer à alimenter les caisses cantonales.

¹ Prise en compte de la [déclaration de planification 2](#), cf. aussi ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

² Dans le présent document, l'abréviation OCRN renvoie à l'office actuel, tandis que l'Établissement de la circulation routière et de la navigation est abrégé en ECRN. Il s'agit d'une désignation provisoire correspondant au nouvel établissement autonome de droit public après transformation de la forme juridique.

L'avantage économique qui résulte de la forme juridique du nouvel établissement par rapport au statut d'office est confirmé par une planification financière solide. Pour le canton, le changement de forme juridique présente des avantages financiers.

Un ECRN efficace profitera également à la population tout comme aux entreprises, en fournissant des prestations de qualité et orientées vers les besoins. Les comptes de l'ECRN donneront une image globale et plus transparente. Il en résultera des émoluments plus compréhensibles et équitables à long terme. La position phare de l'OCRN parmi les offices cantonaux de la circulation routière et de la navigation pourra ainsi être conservée et consolidée. De plus, les potentiels inhérents à la collaboration intercantonale et aux coopérations intrasectorielles pourront être mieux mis à profit.

La clientèle bénéficiera de prestations adaptées à ses besoins et grâce aux comptes globaux, les émoluments seront transparents et équitables.

L'ECRN continuera d'appliquer le droit du personnel cantonal, avec des exceptions mineures au profit du personnel. Les collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN seront repris par le nouvel établissement dans la fonction qu'ils occupent et au salaire qu'ils perçoivent actuellement, et ils resteront assurés à la Caisse de pension bernoise (CPB). Ils sont impliqués dans les travaux de projet, qui est accompagné d'une communication anticipative, active et adaptée aux parties prenantes.

Pour le personnel, la continuité sera assurée.

Dans le cadre de la rédaction du présent rapport, les questions en suspens (cf. également l'annexe 1) ont pu être clarifiées. Outre l'analyse des raisons pour lesquelles une transformation de la forme juridique de l'OCRN mérite d'être examinée, les questions relatives à l'exploitation, au personnel, aux aspects juridiques et aux finances sont notamment approfondies et expliquées en détail. Le rapport est également assorti d'un projet de loi constitutive sur l'établissement, qui explicite la mise en œuvre juridique envisagée.

Le Grand Conseil dispose de bases de décision complètes qui lui permettent de débattre en connaissance de cause sur l'intérêt de transformer l'OCRN en établissement de droit public. Toutes les déclarations de planification ont été prises en compte.

Le Conseil-exécutif recommande au Grand Conseil de transformer l'OCRN en établissement de droit public et lui propose de prendre connaissance du présent rapport. En cas d'avis favorable, le gouvernement engagera dans une prochaine étape la procédure législative formelle relative à la loi constitutive qui figure en annexe avant de la soumettre au Grand Conseil pour délibération et décision. Une fois la loi adoptée au Parlement, la transformation de la forme juridique de l'OCRN sera définitivement mise en œuvre.

2. Mandat et déroulement

Vu les profondes mutations dans le domaine de la mobilité, le Conseil-exécutif a chargé la Direction de la sécurité, le 19 août 2020, d'élaborer un avant-projet d'acte normatif relatif à l'automatisation de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN). Cet avant-projet, que le gouvernement a soumis au Grand Conseil, accompagné d'un rapport explicatif, par arrêté n° 801/2021 du 23 juin 2021 lui a permis de se forger une opinion et de décider sur le principe de poursuivre les travaux de modification de la forme juridique. Le 8 décembre 2021, le Grand Conseil a approuvé le rapport du Conseil-exécutif, en l'assortissant de déclarations de planification³, afin que le gouvernement prépare une planification détaillée pour compléter les informations avant qu'une décision définitive soit prise⁴.

Sur la base de l'avant-projet d'acte normatif, la nouvelle direction de l'OCRN a pu se faire une bonne idée de la situation de départ⁵. Elle s'est penchée de près sur la question et a mené de nombreux entretiens avec des parties prenantes internes et externes. Consciente des défis actuels et à venir, et après avoir évalué tous les facteurs pertinents, la nouvelle direction a conclu à l'utilité de poursuivre activement la voie engagée vers une modification de la forme juridique de l'Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Berne en un établissement de droit public.

L'avenir est inéluctable: préparons-nous à y faire face,
sous quelque forme juridique que ce soit.

C'est le slogan mis en avant pour inviter les collaboratrices et collaborateurs à s'impliquer activement. Les différents scénarios d'avenir ont été examinés en détail dans le cadre d'ateliers organisés avec les domaines spécialisés de l'OCRN, et leurs conséquences sur les activités de l'office ont été évaluées. Les collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN apprécient la réflexion ouverte et active qui est menée sur les scénarios d'avenir possibles, indépendamment d'une éventuelle modification de la forme juridique. La communication ciblée sur les parties prenantes s'est révélée efficace: grâce à la procédure choisie, la modification de la forme juridique est désormais sensiblement mieux comprise et davantage plébiscitée au sein de l'office, notamment parce qu'il est reconnu que les défis à relever et les mutations du contexte opérationnel peuvent être maîtrisés plus efficacement avec un établissement de droit public. Grâce à une meilleure capacité d'adaptation et de réaction, ce dernier pourra assurer à long terme une circulation sûre sur les routes et les eaux bernoises.

La question de l'adaptation du droit du personnel est également cruciale. C'est pourquoi des échanges intenses ont eu lieu à cette fin avec d'autres organisations. Bien qu'au début des travaux, on envisageait de soumettre le personnel du nouvel établissement à un engagement de droit privé, il a été décidé en cours de route de conserver des rapports de travail régis par le droit public. Le droit du personnel cantonal doit rester applicable sur le fond et sur les points essentiels. Il est prévu de créer des marges de manœuvre individuelles et ciblées en faveur des collaboratrices et collaborateurs. Un engagement du personnel sous le régime du droit public soulignera la proximité de l'OCRN avec l'administration cantonale, une proximité préservée avec le nouveau statut juridique.

Le projet partiel «Finances» s'est appuyé sur les chiffres actuels du bilan et de la planification financière du canton pour élaborer la planification financière de l'OCRN. L'impossibilité d'extraire

³ Déclarations de planification pour l'affaire 2018.POM.759

⁴ Réalisation de la déclaration de planification 1

⁵ Le chef de l'Office de la circulation routière et de la navigation et son suppléant ont pris leur retraite fin 2021.

clairement les coûts d'exploitation complets de l'OCRN, compte tenu du plan financier et comptable actuel du canton, a constitué une difficulté supplémentaire⁶. Les coûts transversaux liés aux infrastructures, aux TIC et au personnel ont notamment dû être estimés ou extrapolés afin d'obtenir la transparence des coûts nécessaire. En outre, la planification financière s'est appuyée sur les scénarios d'avenir et les changements de processus possibles élaborés par les collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN. Précisons ici que la planification financière n'a volontairement pas été orientée vers une maximisation des bénéfices, l'objectif étant de veiller à ce que l'établissement soit autoporteur. Les calculs démontrent la stabilité de la planification financière prévue. Il en ressort qu'en tant qu'établissement de droit public, l'ECRN sera autoporteur et, à cet égard, sera mieux à même que l'office de générer des excédents de revenus plus élevés. Le canton pourra ainsi profiter de la modification de la forme juridique en engrangeant des excédents de revenus, en allégeant le compte des investissements du canton grâce à un autofinancement plus important dans le domaine immobilier de l'ECRN ou encore en adaptant le cadre des émoluments en faveur de la population et de l'économie.

Étant donné que l'avant-projet d'acte normatif existant est déjà détaillé et dûment étayé, le présent document a pour objectif premier d'approfondir et de clarifier les questions encore en suspens. Les questions d'exploitation, de personnel et de finances occupent le premier plan et sont traitées au chapitre 4. Des réponses à d'autres questions sont fournies à l'annexe 1. Il est également important de présenter dans le détail le pilotage et la surveillance par le canton en tant que propriétaire de l'établissement. Dans un souci de transparence et de traçabilité, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil un projet de loi constitutive dans l'annexe 2.

Les analyses approfondies qui ont été menées confirment que la modification de la forme juridique de l'OCRN en un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre présente avant tout des avantages pour les principaux concernés, notamment pour la population bernoise (efficacité, meilleure disponibilité de rendez-vous, prestations étendues), pour le personnel (attractivité de l'employeur) et pour le canton en tant que propriétaire (excédents de revenus, respect des exigences légales en matière de sécurité routière, p. ex. respect des intervalles entre les expertises). La transparence des coûts et l'augmentation de l'efficacité garantissent à la clientèle des prestations de qualité à des prix équitables sur le long terme. Le projet ne présente pas de risque, car le financement par les taxes résultant de l'activité de base prévue par la loi apporte fiabilité et sécurité. Les coûts de transformation de l'office en établissement seront préfinancés par le canton et pourront être remboursés par l'ECRN en quelques années. La mise en œuvre de la transformation passera par une loi, qui donnera une assise et un cadre légal à l'établissement. En outre, l'organe compétent en matière de finances devra décider d'une autorisation de dépenses pour la dotation financière de l'établissement.

⁶ Dans des domaines clés, il n'y a pas d'imputation interne des coûts entre les fournisseurs de prestations (p. ex. gestion immobilière et services de base TIC), cf. aussi ch. 4.4.1

3. Raisons en faveur de la modification de la forme juridique de l'OCRN

3.1 L'évolution dynamique de la mobilité et la transformation numérique placent l'OCRN face à des défis majeurs

Les mutations progressives mais radicales à l'œuvre dans le domaine de la mobilité ainsi que les exigences sociales et techniques qui en découlent font peser des attentes élevées sur la capacité de développement et d'adaptation de l'OCRN. Dans les années et décennies à venir, les technologies automobiles, la numérisation et les besoins de la clientèle connaîtront d'importantes évolutions qui changeront sensiblement tant la manière de travailler que le contenu du travail, avec pour corollaire des prescriptions de la Confédération en constante évolution. L'expérience acquise jusqu'à présent montre que, dans l'environnement administratif traditionnel, il n'est pas possible de répondre complètement et surtout en temps utile aux exigences et aux attentes des différentes parties prenantes (p. ex. disponibilité des dates d'expertises, services numériques). Pour que l'OCRN puisse se développer à l'avenir dans cet environnement dynamique, en temps voulu et de manière ciblée, il devra pouvoir poursuivre les objectifs entrepreneuriaux suivants:

- **Adaptation des ressources en personnel au volume des tâches et à la demande de la clientèle**
Pour que les prescriptions légales concernant les intervalles entre les expertises puissent être respectées, près d'un tiers des véhicules du canton de Berne doivent être contrôlés chaque année. Ce quota ne peut pas être respecté avec les ressources en personnel dont l'office dispose actuellement. L'OCRN pourra plus facilement adapter ses effectifs aux prescriptions et à la demande de la clientèle (autonomie dans la planification des postes).
- **Liberté d'investissement pour l'accomplissement des tâches (numérisation, infrastructure)**
Afin de pouvoir exploiter le potentiel des activités de masse de l'OCRN, il faut investir davantage dans la numérisation et les infrastructures (p. ex. sites d'expertises et d'exams supplémentaires). En tant qu'établissement autonome, l'OCRN disposera d'une plus grande marge de manœuvre en la matière.
- **Possibilités de collaboration (avec la Confédération, entre cantons, avec des tiers)**
L'introduction de nouvelles procédures de contrôle (p. ex. contrôle de systèmes d'assistance, exams de conduite assistés virtuellement) dans le cadre des développements technologiques est pilotée par la Confédération et il s'agira de nouer des partenariats avec d'autres cantons pour la mise en œuvre ou la réalisation d'essais pour les affaires en masse. En tant qu'établissement autonome, l'OCRN pourra agir de manière plus flexible en la matière.
- **Meilleure transparence des coûts**
Grâce à la modification de la forme juridique de l'OCRN, les coûts complets de l'établissement seront présentés de manière transparente et garantiront des émoluments équitables sur le long terme.

En faisant partie intégrante de l'administration centrale cantonale, l'OCRN ne pourra pas réaliser ces objectifs dans la mesure nécessaire et surtout pas assez rapidement. Cela joue en défaveur du canton et risque d'entraîner une perte de qualité pour la clientèle. En revanche, en devenant un établissement de droit public, il pourra atteindre pleinement ces objectifs et exploiter le potentiel existant. En tant qu'établissement autonome, l'OCRN restera entièrement aux mains du canton et étroitement lié à l'administration cantonale.

Les chapitres suivants présentent les changements attendus sous différents angles, en se basant sur les tâches actuelles de l'OCRN. D'une part, sont expliqués les facteurs d'influence sur le volume d'affaires et l'influence de la numérisation sur les activités de l'OCRN. Sont également mises en lumière les répercussions sur la navigation, car l'OCRN devra continuer à assumer la responsabilité des deux domaines de transport. Les évolutions à l'œuvre dans le domaine de la mobilité montrent dans quelle mesure les nouvelles formes de mobilité et les nouvelles technologies de propulsion auront un impact sur les activités de l'OCRN. Enfin, nous nous pencherons sur l'évolution dans le temps et expliquerons comment et pourquoi l'OCRN a atteint ses limites dans le cadre de ces évolutions dynamiques en présentant les circonstances qui entravent son efficacité.

3.2 Tâches actuelles de l'OCRN

Le groupe de produits «Circulation routière et navigation», dont l'OCRN s'occupe au profit de la société et de la clientèle, comprend aujourd'hui les prestations suivantes:

- **Admission à la circulation routière**
Admission aux examens de conduite; organisation des expertises de véhicules et des examens de conduite; délivrance de permis de circulation, de permis de conduire et d'autorisations spéciales; surveillance des auto-écoles; prononcé et exécution de mesures à l'encontre des conductrices et conducteurs ayant commis des infractions (mesures administratives, ADMAS).
- **Admission à la navigation**
Organisation des inspections de bateaux et des examens de conduite de bateaux; délivrance des permis de navigation, des permis de conduire pour bateaux et des autorisations nautiques; signalisations sur les eaux; prononcé et exécution de mesures à l'encontre des conductrices et conducteurs de bateaux ayant commis des infractions.
- **Prestations financières**
Perception des impôts cantonaux sur la circulation routière et sur les bateaux ainsi que des redevances fédérales sur la circulation routière; location et gestion des places d'amarrage du canton.

Bien entendu, l'OCRN a déjà dû faire face à des exigences changeantes, à des prescriptions légales en évolution et à de nouvelles technologies. Il a dû orienter ses prestations et ses tâches en conséquence et s'adapter. Mais le passé montre aussi que les changements ayant des répercussions sur les ressources financières et en personnel au sein de l'administration cantonale prennent du temps, ce qui est compréhensible, compte tenu des intérêts nombreux et variés des différentes Directions et de leurs offices. De plus, les décisions découlent non seulement d'une perspective entrepreneuriale, mais régulièrement aussi d'une perspective politique.

Au vu des évolutions dynamiques à venir et des défis qui y sont liés, ces circonstances comportent des risques non négligeables susceptibles d'avoir un impact direct sur le canton. Le cadre imposé à l'OCRN en tant qu'office de l'administration cantonale est trop étroit pour lui permettre de réagir efficacement et en temps utile aux défis actuels et futurs. Des expériences réalisées par le passé l'ont démontré. Ainsi, malgré les besoins existants de la clientèle, les prescriptions légales et le refinancement incontesté par les recettes liées aux émoluments, les décideurs politiques n'ont par exemple pas alloué de ressources en personnel supplémentaires pour les tâches de contrôle dans le domaine de la circulation routière en fonction des besoins.

Une vue globale du présent et de l'avenir le montre: la mobilité est aujourd'hui et sera demain quasi exclusivement réglementée par des dispositions internationales et fédérales⁷. Elle n'est soumise que marginalement aux décisions de la politique cantonale et peut être qualifiée de manière générale d'«apolitique». Le droit cantonal se limite aux réglementations organisationnelles de l'exécution; il régit les finances et les ressources dans le cadre de la planification cantonale et de la convention de prestations annuelle entre la Direction de la sécurité (DSE) et l'OCRN; il règle les aspects matériels de la perception des impôts sur les véhicules à moteur, des impôts sur les bateaux et des émoluments; il réglemente la location des places d'amarrage du canton.

Dans leur ensemble, les prestations fournies par l'OCRN sont homogènes et bien mesurables. Le volume d'affaires est en grande partie déterminé par la demande de la clientèle. Contrairement à la plupart des autres unités administratives, les prestations de l'OCRN sont entièrement financées par les recettes liées aux émoluments. Aujourd'hui déjà, il couvre au moins ses frais et reverse des excédents au canton⁸, ce qui le distingue sensiblement d'autres unités administratives, comme l'Intendance des impôts, quant à sa situation de départ dynamique et son autofinancement.

3.3 Facteurs d'influence sur le volume d'affaires

Le volume d'affaires de l'OCRN dépend principalement du parc de véhicules et de bateaux dans le canton de Berne. De fait, les détenteurs privés et professionnels de véhicules et de bateaux ainsi que les conductrices et conducteurs déterminent donc directement le volume de prestations à fournir par l'OCRN. Depuis l'invention de l'automobile, le parc de véhicules du canton de Berne n'a cessé de croître. Même s'il a progressé un peu moins fortement ces dernières années, il n'a cessé d'augmenter pour atteindre aujourd'hui près de 840 000 véhicules⁹. Selon les prévisions, il devrait encore s'accroître ces dix à quinze prochaines années pour atteindre 950 000 véhicules. Et ce chiffre ne devrait pas diminuer à long terme, malgré les changements de comportement en matière de mobilité dans le canton de Berne.

Compte tenu des différents intervalles auxquels les véhicules doivent être expertisés, un tiers du parc de véhicules du canton doit être contrôlé chaque année pour satisfaire aux prescriptions légales.

Les tâches de contrôle de l'OCRN sont régies exclusivement par le droit fédéral. Des facteurs tels que le semi-confinement durant la pandémie de COVID-19, les goulets de livraison qui affectent le marché automobile mondial, les adaptations juridiques, mais aussi la pénurie de main-d'œuvre qualifiée continuent d'influer fortement sur la performance et le volume d'affaires. Ainsi, le canton de Berne accuse actuellement des retards dans les activités de contrôle qui ont pour effet que certains véhicules ne peuvent être soumis à une expertise qu'avec un retard d'environ un an. Or, compte tenu des différents intervalles d'expertise, environ un tiers du parc de véhicules du canton doit pouvoir être contrôlé chaque année. Afin de réduire les retards actuels et de respecter durablement les intervalles, il serait nécessaire d'augmenter rapidement les ressources en personnel d'une vingtaine d'expertes et experts de la circulation routière¹⁰. Ces engagements pourraient être réalisés sans incidence sur les coûts, car les prestations seraient entièrement financées par les recettes liées aux émoluments. La loi oblige le canton et

⁷ Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01); loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI; RS 747.201), loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (loi relative à une redevance sur le trafic de poids lourds, LRPL; RS 641.81) et les ordonnances d'exécution

⁸ Réalisation de la déclaration de planification 2

⁹ État en 2022

¹⁰ Effectifs actuels: environ 100 expertes et experts de la circulation routière qui se chargent aussi bien des expertises de véhicules que des examens de conduite.

l'OCRN à respecter les délais légaux afin de garantir la sécurité routière. La fourniture de prestations au niveau régional telle que pratiquée aujourd'hui gagnera encore en importance sous l'effet de la croissance démographique et de l'augmentation du nombre de véhicules¹¹.

En particulier pour les expertises de véhicules, il serait envisageable de recourir davantage à des prestataires tiers (TÜV, TCS, garagistes, etc.), ce qui ne serait toutefois pas une solution avantageuse pour le canton, car cela reviendrait à externaliser une activité de masse à des privés et l'OCRN y perdrait des recettes servant à financer l'ensemble de la chaîne de processus (tâches régaliennes, planification, conseils, centre d'appels, domaines de ressources, etc.). Les excédents de revenus iraient ainsi aux sociétés privées au lieu de revenir à l'État, comme c'était le cas jusqu'à présent. Par ailleurs, il faudrait veiller à ce que les prestations soient assurées dans les régions et contrôler la qualité des prestations fournies par les tiers; tout cela entraînerait aussi des frais supplémentaires à la charge de l'OCRN.

Il en va de même pour les activités d'examen pour les conductrices et conducteurs de véhicules. Avec l'augmentation constante du nombre de véhicules mis en circulation et l'accroissement de la population résidente permanente, la demande d'examens de conduite ne cessera de croître. Par conséquent, cette charge de travail continuera également d'augmenter dans les années à venir. On ne peut s'attendre à une réduction significative du nombre d'examens de conduite que lorsque le comportement de la population en matière de mobilité ou les changements technologiques (véhicules autonomes) transformeront la mobilité de manière radicale et globale. Selon les spécialistes, les changements technologiques ne devraient pas avoir d'impact fondamental sur le nombre d'examens de conduite avant plusieurs décennies¹².

Outre les répercussions directes sur les besoins en personnel, ce sont surtout les prestations de contrôle des véhicules qui ont une influence sur les besoins en infrastructure de l'OCRN, en ce sens que plus il y a de véhicules à expertiser, plus il faut disposer de pistes de contrôle. Cette évolution est toutefois moins directe, car les véhicules spéciaux, les camions et les véhicules agricoles notamment peuvent souvent être expertisés à proximité de la clientèle. Néanmoins, il faudra toujours pouvoir moduler les infrastructures en temps réel en fonction du volume d'affaires. Il est par ailleurs nécessaire d'adapter en permanence les installations techniques ainsi que les mesures de sécurité au travail et de protection de l'environnement, etc.

Conclusion

Le parc de véhicules dépend de la population et de l'activité commerciale et influence directement les besoins de l'OCRN en termes de personnel et d'infrastructure. Ces évolutions exigent une plus grande flexibilité.

3.4 Influence de la numérisation à l'OCRN

«La cyberadministration va de soi»: suite à l'entrée en vigueur de la loi sur l'administration numérique dans le canton de Berne au 1^{er} mars 2023, la population et l'économie du canton de Berne doivent pouvoir régler toutes leurs affaires avec l'administration par voie électronique¹³. Cela permettra de réduire la charge administrative et d'améliorer l'attrait du canton comme espace d'activité économique et de vie en société. Cela vaut en particulier pour les relations étroites que l'OCRN entretient avec sa clientèle.

¹¹ Cf. aussi Stratégie de mobilité globale du canton de Berne

¹² Cf. par exemple: Conduite automatisée | bpa

¹³ Cf. aussi le programme gouvernemental de législature 2023-2026 – Objectif 2: Le canton de Berne exploite la transformation numérique pour fournir des services de haute qualité efficaces et efficients.

Grâce à la numérisation, les activités de masse au guichet sont de plus en plus reportées vers les services en ligne, ce qui modifie le profil professionnel des conseillères et conseillers à la clientèle.

Aujourd'hui, la clientèle de l'OCRN a déjà la possibilité d'obtenir différentes prestations sous forme numérique¹⁴. Ces services en ligne sont en plein développement, mais certains obstacles freinent la numérisation. En particulier, différents processus commerciaux nécessitent toujours une signature, une photo ou une attestation originale spécifique qui ne peuvent pas être soumises aujourd'hui par voie électronique dans tous les cas. Grâce à la multiplication des activités de numérisation des autorités partenaires¹⁵, de tels obstacles sont progressivement supprimés, l'échange de données entre les autorités est simplifié et la clientèle peut obtenir de plus en plus de services de manière autonome, sans devoir interagir avec des collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN. Les services peuvent ainsi être obtenus plus indépendamment du moment et du lieu. Les prestations numérisées peuvent en outre être hautement automatisées. Pour que ces développements puissent être réalisés de manière continue, il faut consentir des investissements en conséquence. Il s'agit notamment de développer les applications spécialisées existantes, d'élargir les interfaces et de mettre en place des portails pour le traitement des affaires. Enfin, le personnel doit être formé en conséquence.

La numérisation dans le secteur automobile pourrait en outre ouvrir de nouvelles perspectives pour les activités de contrôle. Dans la mesure où les véhicules ou leurs propriétaires échangeront à l'avenir des données avec les services des automobiles ou des organisations partenaires, les contrôles imposés à intervalles fixes pourraient davantage prendre la forme d'offres de contrôle orientées sur les risques et donc gagner en flexibilité temporelle. Cela pourrait à son tour influencer le volume d'affaires des prestations de contrôle. Grâce à la convergence numérique des systèmes, on peut également s'attendre à l'avenir à des systèmes harmonisés au niveau intercantonal et régis par des prescriptions fédérales. L'OCRN en tant qu'établissement agile et capable de coopérer pourrait jouer un rôle plus engagé et plus actif.

Dans un avenir proche, la numérisation entraînera un besoin accru de personnel qualifié et de compétences spécifiques pour le développement des systèmes dans le domaine de la sécurité routière, compétences aujourd'hui limitées au sein de l'OCRN. À long terme, il faut s'attendre à ce que l'automatisation et la transformation numérique se traduisent par une réduction et surtout une modification des besoins en personnel. Les profils professionnels dans le domaine du service à la clientèle vont sensiblement évoluer, car l'activité de conseil et le traitement des données seront de plus en plus au cœur de la relation avec la clientèle. Il faut s'attendre à ce que les activités de masse dans le domaine de l'immatriculation des véhicules ou de la demande de permis de conduire puissent être traitées de plus en plus de manière digitale par la clientèle elle-même et que les conseillères et conseillers à la clientèle assument un rôle de conseil, surtout pour les affaires complexes (p. ex. procédures comptables, immatriculation de nouveaux véhicules, obstacles linguistiques, compréhension technique, etc.), ce qui pourrait entraîner une diminution des effectifs pour certaines catégories de personnel. En revanche, on pourrait voir apparaître de nouveaux profils professionnels, qui s'attachent à examiner de près les données. Conscient de cet état de fait, l'OCRN évalue en permanence, dans le cadre du développement de l'organisation, la manière dont les profils professionnels et, le cas échéant, l'organisation doivent être adaptés.

¹⁴ [Services numériques et formulaires \(be.ch\)](#)

¹⁵ P. ex. Office fédéral des routes, Office fédéral des transports, Office fédéral de la police, Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, Office fédéral de la justice, Association des services des automobiles, Police cantonale bernoise, Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne, etc.

Conclusion

La numérisation modifie durablement les processus d'affaires. Il faut consentir des investissements dans les systèmes TIC et adapter en permanence les profils professionnels et les besoins en personnel pour pouvoir exploiter le potentiel offert par les prestations numériques.

3.5 Répercussions sur la navigation

Quelque 12 000 bateaux sont immatriculés dans le canton de Berne: relativement constant, ce nombre ne croît pas dans la même mesure que celui des véhicules. Également réglementé par le droit fédéral¹⁶, le domaine de la navigation se trouve lui aussi à l'aube de changements majeurs.

En ce qui concerne la numérisation, il y a encore un retard à combler: le potentiel numérique reste considérable, par exemple dans le domaine des inspections ou dans la mise en réseau intercantonale des données (cf. motion Grütter¹⁷). En particulier dans le domaine des loisirs aquatiques, les idées créatives qui se font jour ne manqueront pas de poser des défis, tant pour l'admission des bateaux à la navigation que pour les permis de les conduire.

Concrètement, les expertes et experts en navigation de l'OCRN étudient de près les nouvelles technologies de foils¹⁸, les bateaux habitables, les vélos aquatiques, les bateaux-saunas, les *jetboats*, les bateaux à propulsion électrique et les possibilités de chargement qu'ils offrent. Les échanges consultatifs et les coopérations vont se multiplier et les cantons disposant d'importants stocks de bateaux et de surfaces aquatiques doivent prendre les devants et élaborer des solutions consolidées. Il est donc indispensable disposer de spécialistes reconnus, capables d'assurer une admission à la navigation conforme à la loi. Les cantons disposant d'un petit parc de bateaux voudront davantage confier ces travaux à des spécialistes. Dans ce contexte, l'OCRN pourrait devenir un partenaire important et se charger de ces tâches dans le cadre d'un mandat rémunéré.

Conclusion

Les contenus des formations et des examens pour les inspections de bateaux, leur admission à la navigation et les examens de conduite doivent être régulièrement adaptés aux conditions, en fonction de l'évolution des technologies. Les exigences différenciées et individualisées en matière d'examen multiplient les défis qui se posent en termes d'organisation et de personnel (recrutement, gestion du savoir, recours à des spécialistes). Il est dès lors indispensable de coopérer davantage avec d'autres organisations partenaires.

3.6 Modification de la mobilité

Indépendamment de la forme exacte que prendra la mobilité à l'avenir, il y a fort à parier que le besoin de mobilité de la population, toutes tranches d'âge confondues, pour les loisirs et le travail restera élevé, voire augmentera encore.

Les changements les plus marquants sont actuellement observables dans la technologie de propulsion (surtout électrique) et dans l'aide à la conduite par des systèmes d'assistance (jusqu'à la conduite semi-autonome), avec pour effet de complexifier les exigences posées tant aux

¹⁶ Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI; RS 747.201) et ses ordonnances d'application

¹⁷ 22.3907 | Intégration des données concernant les bateaux et leurs conducteurs dans le système d'information relatif à l'admission à la circulation | Affaires | Le Parlement suisse

¹⁸ Par hydrofoil, on entend une aile située sous la coque d'un bateau, d'une planche de surf, d'un kiteboard, etc.

spécialistes de la technique automobile qu'aux conductrices et conducteurs de véhicules. Dans les deux cas, cela influence les activités et donc les profils professionnels de l'OCRN. Le parc automobile hétérogène du canton de Berne ne va pas disparaître du jour au lendemain. En revanche, de nouveaux véhicules dotés de nouvelles fonctionnalités arrivent sur le marché à un rythme assez soutenu. Les systèmes d'assistance doivent être des aides pour les conductrices et conducteurs. En cas de mauvaise utilisation ou de dysfonctionnement, ils peuvent toutefois aussi impacter négativement la sécurité routière, d'où l'importance accrue pour le personnel de l'OCRN de maîtriser tant les anciennes que les nouvelles technologies, les commandes de véhicules et les prescriptions en la matière. Les technologies ne cessent de gagner en diversité, et les évolutions futures sont parfois difficiles à prévoir.

Il est bien possible qu'à l'avenir, l'OCRN doive contrôler des systèmes d'assistance, des vélos électriques ou même des drones.

Si le vélo électrique¹⁹ continue à se développer, surtout dans les agglomérations, pour s'établir comme une solution de rechange au transport individuel motorisé, on peut imaginer qu'à l'avenir, il faudra soumettre de tels véhicules à un contrôle technique ou faire passer un examen ou une formation spécifique de conduite aux cyclistes à vélo électrique. Il s'agirait là de tâches qui n'existent pas aujourd'hui sous cette forme et qui pourraient avoir un fort impact sur le volume d'activités de l'OCRN. Il n'est pas non plus exclu que les véhicules entièrement automatisés circulent un jour sur nos routes, laissant aux conducteurs et conductrices une fonction de surveillance totalement nouvelle. Ainsi, on peut également imaginer que, dans le cadre des expertises de véhicules, les systèmes d'assistance soient soumis à un test de fonctionnement, que les examens de conduite puissent éventuellement être passés avec des simulateurs ou encore que l'aptitude médicale à la conduite soit partiellement évaluée au moyen d'appareils électroniques. De même, il se peut que la propriété des véhicules se déplace de plus en plus vers les entreprises, ce qui modifiera les relations avec la clientèle.

La mobilité se développera en outre de plus en plus dans la troisième dimension. Des drones pourraient être utilisés pour des services de transport qui, à leur tour, devront répondre à des normes de sécurité élevées s'ils sont utilisés à des fins commerciales. Aujourd'hui, il n'est pas clairement établi qui contrôlerait les drones pour s'assurer de leur aptitude au vol ou qui vérifierait les compétences des pilotes. En raison du volume d'activités potentiellement concerné, il est tout à fait envisageable qu'il faille mettre en œuvre cette tâche d'exécution au niveau cantonal, par exemple en la confiant à l'OCRN²⁰.

Ces idées d'avenir ont toutes un point commun: on ignore quand elles se réaliseront. Si elles deviennent réalité, elles transformeront profondément les champs d'action du canton et de l'OCRN. Ce dernier part du principe que l'introduction de nouvelles procédures d'expertise dans le cadre de projets pilotes sera chapeautée par la Confédération et qu'il lui faudra trouver des partenaires cantonaux pour la mise en œuvre ou l'expérimentation dans les activités de masse. Cela implique une plus grande capacité de coopération, ce qui nécessite des investissements en termes de personnel, de technologies et de finances. De telles coopérations doivent pouvoir être engagées de manière dynamique. Le canton de Berne a tout intérêt à participer de manière significative à ces développements afin de promouvoir son attractivité en tant qu'espace économique et de vie²¹.

¹⁹ Admis à la circulation jusqu'à 45 km/h

²⁰ Cf. également à ce propos les compétences aux Pays-Bas: [Drone | RDW](#)

²¹ Cf. aussi le [programme gouvernemental de législature 2023-2026](#) – Objectif 1 : Le canton de Berne renforce son attractivité en tant que pôle d'innovation et d'investissement.

Conclusion

Les contenus des formations et des examens de conduite et de navigation ainsi que les autorisations délivrées doivent être régulièrement adaptés aux conditions, en fonction de l'évolution des technologies. Les exigences différenciées et individualisées en matière d'examens augmentent les défis qui se posent en termes d'organisation et de personnel (recrutement, gestion du savoir, recours à des spécialistes). En outre, il faudra vraisemblablement assumer de toutes nouvelles tâches d'exécution. Il est dès lors indispensable de coopérer davantage avec d'autres organisations partenaires.

3.7 Temporalité

Les scénarios et les facteurs d'influence décrits ne peuvent pas tous être définis de la même manière en termes de temporalité. On peut toutefois partir du principe qu'il est possible d'estimer de manière fiable les changements qui interviendront ces prochaines années. Plus on regarde en avant, moins les influences sur l'activité de l'OCRN sont claires. La représentation ci-après montre que la circulation routière et la navigation connaîtront des changements importants sur de nombreuses années. Il faut s'attendre à ce que non seulement la nature des relations avec la clientèle de l'OCRN, mais aussi les tâches à accomplir évoluent de manière dynamique et durable, ce qui aura également un impact sur les activités des collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN. C'est pourquoi il est important de les impliquer en permanence et de leur proposer une formation continue afin qu'ils puissent assurer leurs activités de masse en dépit des changements qui interviendront.

Incidences futures potentielles sur les activités de l'ECRN

- Développement des services numériques pour la clientèle
 - e-ID comme base pour les permis numériques
 - Intensification des échanges de données numériques avec les partenaires
 - Croissance démographique plus forte (sur toutes les années)
 - Augmentation du parc automobile (volume d'expertises)
 - Contrôle des systèmes d'assistance
 - Augmentation des flottes de grande taille
 - Décision politique de transformer la forme juridique de l'OCRN
- Emménagement nouv. bât. ECRN
 - Proc. numériques de bout en bout
 - Conseil à la clientèle sur l'utilisation des services en ligne (24/7) et pour les dossiers complexes
 - Modif. de la gestion des plaques de contrôle
 - Expertises/examens d'autres types de véhicules/conducteurs (p. ex. vélos électriques)
 - Mise en place de prestations étendues en tant qu'établissement (formation/prévention, centres de compétence en matière d'offres de mobilité, navigation, etc.)
- Transfert du transport lourd (p. ex. cargo souterrain)
 - Utilisation commerciale de l'espace aérien (nouvelle tâche de contrôle des drones)
 - Simulateur au lieu d'examens de conduite
 - Intervalle de contrôle des véhicules en fonction des risques
 - Prestations pour d'autres cantons (p. ex. immatriculations, expertises)
 - Stagnation du parc automobile en raison de l'économie du partage
- Interdiction des moteurs thermiques
 - Auto-évaluation médicale des conducteurs et conductrices
 - Véhicules autocontrôlés
 - Zones de trafic sans véhicules à conduite manuelle



Illustration n° 1: Influences futures possibles sur les activités de l'OCRN

3.8 Obstacles actuels à l'efficience

Les changements possibles décrits en matière de sécurité routière et dans le domaine d'activité de l'OCRN montrent que l'office dans sa forme actuelle ne peut réaliser des potentiels d'efficience et des recettes supplémentaires que s'il peut agir de manière rapide et proactive selon des principes entrepreneuriaux. Comme les conditions-cadres cantonales ne permettent pas de prendre suffisamment bien des décisions en temps réel, la transformation en un établissement de droit public recèle un potentiel considérable, notamment en termes financiers:

- Les **effectifs** ne peuvent pas être adaptés aux besoins opérationnels de manière suffisamment rapide et flexible. L'OCRN ne jouit d'aucune autonomie en la matière, malgré l'enveloppe budgétaire dont il dispose. Les postes à durée indéterminée supplémentaires créés par rapport à l'année précédente doivent être justifiés par l'office, puis approuvés par le Conseil-exécutif dans le cadre de l'approbation des charges de personnel inscrites au budget et confirmés par le Grand Conseil²². La gestion globale actuelle de la politique du personnel ne permet pas de procéder à des adaptations flexibles, par exemple en fonction du parc automobile du canton de Berne. Or, qui dit plus de prestations de contrôle et d'immatriculation, dit aussi plus de recettes, sans compter que les postes en question peuvent être occupés de manière à couvrir les coûts. L'occupation de postes pour une durée déterminée n'est pas une solution appropriée compte tenu des tâches à accomplir. Les investissements dans la formation nécessaire à l'accomplissement des tâches sont très élevés, car il n'est pas possible de recruter sur le marché du travail des collaboratrices et collaborateurs au bénéfice d'une formation complète.
- Pour les **engagements** dans le domaine des professions techniques, la marge de manœuvre dont l'OCRN dispose actuellement en matière de classification du personnel et de salaire est trop limitée et trop complexe par rapport au marché. Cela complique par exemple le recrutement d'expertes et d'experts de la circulation routière et se répercute sur la qualité dans un marché du travail tendu. Il faut noter que de tels experts peuvent être recrutés exclusivement dans les métiers de l'automobile et qu'il existe donc une concurrence importante avec l'industrie automobile. C'est pourquoi l'attractivité de l'OCRN en tant qu'employeur est en concurrence directe avec les conditions de travail de la branche automobile.
- En tant qu'office, les **besoins immobiliers** doivent être approuvés en passant par les processus politiques ordinaires. En outre, ils sont soumis au pilotage de la gestion budgétaire. La charge de travail et les retards qui y sont liés disparaîtraient dans le cas d'un établissement financièrement autonome. Par exemple, la location de pistes d'essai décentralisées supplémentaires nécessite généralement des décisions du Conseil-exécutif ou du Grand Conseil qui prennent beaucoup de temps. Dans le cas présent, les dépenses pourraient être refinancées par les frais d'examen.
- La **capacité de coopération** de l'OCRN est aujourd'hui restreinte. Pour la mise en place de partenariats, par exemple avec l'asa (Association des services des automobiles) ou avec des auto-écoles, il faut pouvoir disposer de ressources spécialisées supplémentaires qui peuvent être utilisées à temps partiel dans le cadre de formations à l'échelle nationale. Ce type de partenariat n'est aujourd'hui possible que de manière restreinte, car les ressources de l'OCRN sont déjà limitées. On pourrait envisager d'élaborer des offres de prévention communes payantes avec les moniteurs et monitrices de conduite ou de soutenir d'autres cantons dans l'accomplissement de leurs tâches contre rémunération en leur mettant à disposition de ressources en personnel. En tant qu'établissement de droit public, l'OCRN pourrait plus facilement conclure de telles coopérations lucratives et utiliser plus efficacement les synergies.
- Les directives et l'organisation du **processus de planification à l'échelle cantonale** sont très fastidieuses. Le processus de planification s'effectue au moyen d'une mise à jour préalable des anciennes valeurs de planification pour l'année suivante. Trois variantes de plan à l'échelle cantonale sont ensuite élaborées. Le Grand Conseil peut influencer sur les valeurs du plan déterminées par le Conseil-exécutif lors de la session d'hiver. En tant qu'établissement de droit public, l'OCRN pourrait adapter les processus, les rendre plus efficaces et donc agir de manière plus flexible et plus rapide.

²² Cf. art. 7a LPers en rel. avec art. 11, al. 1 de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel (OPers; RSB 153.011.1)

- En tant qu'office, l'OCRN doit faire approuver les **investissements dans le domaine de la transformation numérique** en passant par les processus politiques ordinaires. En outre, ils sont soumis au pilotage de la gestion budgétaire. La charge de travail et les retards qui y sont liés disparaîtraient dans le cas d'un établissement financièrement autonome. Les dépenses seraient couvertes par les recettes liées aux émoluments ou pourraient être compensées par des gains d'efficacité.

Conclusion

Les compétences dévolues actuellement au Grand Conseil, au gouvernement et aux offices transversaux en matière de sécurité routière compliquent la capacité de réaction entrepreneuriale de l'OCRN et empêchent ce dernier d'exploiter le potentiel d'efficacité existant. Il est judicieux d'accorder à l'OCRN une plus grande marge de manœuvre afin qu'il puisse adapter en temps utile et de manière ciblée les effectifs, les conditions d'engagement et l'infrastructure aux attentes changeantes des diverses parties prenantes. L'OCRN, actif dans des domaines d'activité « apolitiques », s'autofinance déjà au travers des recettes liées aux émoluments. En revanche, on peut considérer qu'en tant qu'office intégré dans l'administration centrale cantonale, il manque de la capacité d'adaptation nécessaire eu égard aux des conditions-cadres actuelles.

4. Clarifications détaillées – tour d'horizon de l'ECRN

4.1 Contexte

Partant de l'avant-projet d'acte normatif²³, le Conseil-exécutif entend, au moyen du présent document, clarifier les questions en suspens et approfondir certains aspects clés, en s'intéressant au premier plan aux questions opérationnelles et de personnel (ch. 4.2), aux aspects juridiques (ch. 4.3) et aux éléments financiers (ch. 4.4). Il est également important de présenter dans le détail le pilotage et la surveillance par le canton en tant que propriétaire de l'établissement. Par souci de transparence et de facilité de lecture, l'annexe 1 répond à plusieurs questions clés. Et par souci d'exhaustivité et de clarté, le projet de loi constitutive fait également partie intégrante du présent document en tant qu'annexe 2.

4.2 Répercussions opérationnelles

Les évolutions décrites précédemment s'imposeront à l'OCRN, quelle que soit sa forme juridique. Afin d'en déterminer les répercussions sur l'activité commerciale ainsi que sur l'organisation de l'exploitation opérationnelle, les différents scénarios d'avenir ont été examinés plus en détail dans le cadre d'ateliers organisés avec les domaines spécialisés de l'OCRN.

En tant qu'établissement, l'ECRN pourra entre autres adapter plus rapidement ses effectifs aux développements et réaliser ainsi des gains d'efficacité au profit du canton.

Les réflexions sont délibérément menées sous la devise «L'avenir est inéluctable: préparons-nous à y faire face, sous quelque forme juridique que ce soit». Au cours de ce processus, il est apparu aux collaboratrices et collaborateurs impliqués qu'il serait plus aisé de maîtriser les défis à venir et, par conséquent, de se doter de la capacité d'adaptation nécessaire avec la forme juridique d'un établissement de droit public, et qu'une telle modification ouvrirait des perspectives prometteuses.

²³ Avant-projet d'acte normatif relatif à l'autonomisation de l'Office de la circulation du 15 juin 2021

4.2.1 Futures tâches possibles de l'ECRN

La sécurité du trafic sur les routes et les eaux bernoises figure au cœur des scénarios décrits ci-après. Ceux-ci reposent également sur l'hypothèse que l'établissement n'entre pas en concurrence avec les entreprises (automobile, auto-écoles, assurances) ²⁴.

Il existe des potentiels tant pour garantir l'exécution des tâches régaliennes et des prestations sur mandat que pour développer des offres de services supplémentaires:

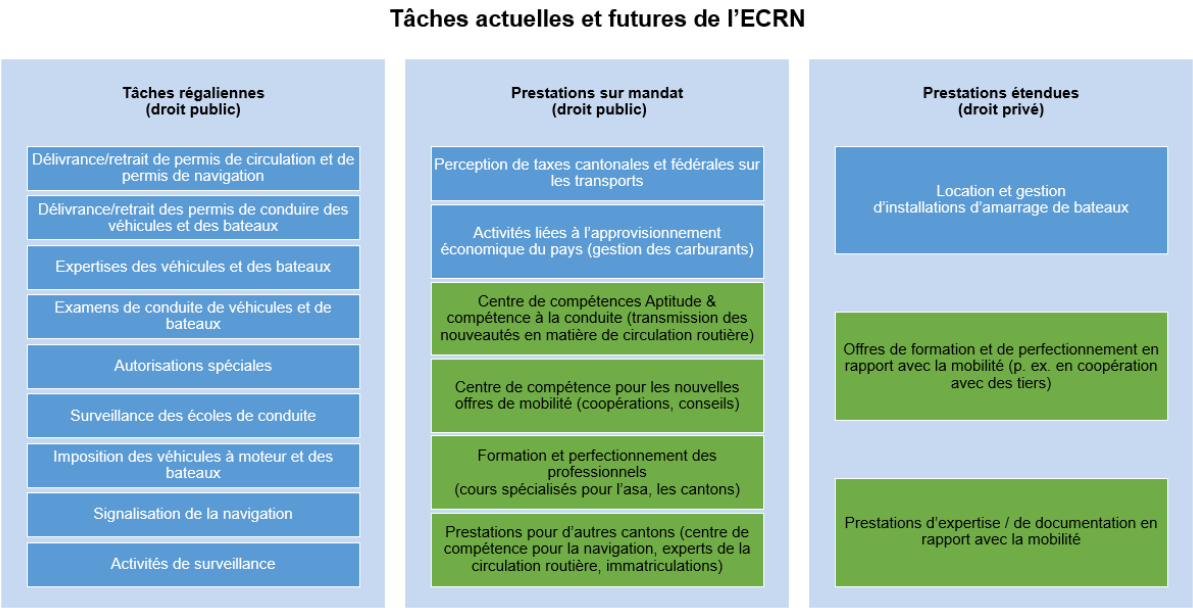


Illustration n° 2: Tâches actuelles et futures de l'ECRN

4.2.1.1 Potentiel de développement dans le domaine de l'exécution des tâches régaliennes

- **Augmentation des ressources en personnel pour garantir les intervalles de contrôle (experts et expertes de la circulation)**

L'ECRN aurait la possibilité de planifier de manière autonome ses ressources en personnel et de les orienter en fonction des besoins pour accomplir les tâches nécessaires. Cela lui permettrait par exemple de respecter les intervalles prévus par la loi entre les expertises de véhicules ou de répondre à la demande en matière d'examens de conduite. Actuellement, les postes requis dans le domaine du contrôle des véhicules ne sont pas reconnus par les instances politiques comme refinancés et les demandes de postes correspondantes ne sont pas accordées dans la mesure nécessaire. L'OCRN a déjà transformé des postes par le passé, lorsque le potentiel se présentait. Toutefois, dans un environnement dynamique, cela ne permet pas de dégager suffisamment vite et bien des ressources disponibles (p. ex. vingt expertes et experts en circulation routière).

- **Prise en charge de nouvelles tâches régaliennes à venir dans le domaine de la mobilité**

Il faut s'attendre à ce que la Confédération délègue à l'avenir aux cantons des prestations de contrôle plus étendues (p. ex. contrôles techniques de systèmes d'assistance ou de vélos électriques, examens de conduite pour vélos électriques, contrôles techniques de drones). Pour que ces tâches puissent être assumées par l'OCRN, il faut mettre à disposition les ressources en personnel correspondantes et investir dans les moyens d'exploitation

²⁴ Réalisation de la déclaration de planification 3

nécessaires.

Ces tâches incomberont à l'OCRN, indépendamment de la forme juridique choisie. Pour garantir l'accomplissement de ces tâches, il faudrait toutefois impérativement se doter des ressources en personnel, d'outils de travail correspondants ainsi que des infrastructures requises. En tant qu'établissement de droit public, l'ECRN serait bien plus flexible et agile, et pourrait générer ainsi des recettes provenant des taxes supplémentaires.

4.2.1.2 Mise en place de prestations supplémentaires

- **Formation de base et formation continue pour spécialistes des services des automobiles**

L'Association des services des automobiles (asa) organise des cours de formation de base et continue spécifiques à l'intention des collaboratrices et collaborateurs des services des automobiles. Pour les différents modules de formation, l'asa doit pouvoir compter sur des spécialistes des services des automobiles. Aujourd'hui déjà, des collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN y participent activement en tant qu'intervenants, une activité pour laquelle l'office comme eux-mêmes sont indemnisés. Outre les offres de formation de base et continue de l'asa, les services cantonaux des automobiles doivent développer et proposer des programmes spécifiques en la matière à l'intention de leur personnel. Cela représente un défi en particulier pour les petits cantons. En tant qu'établissement de droit public, l'ECRN aurait la possibilité de se doter de ressources en personnel supplémentaires, ce qui lui permettrait par exemple d'exploiter les potentiels suivants:

- **Participation active auprès de l'Association des services des automobiles.** L'ECRN pourrait mettre à la disposition de l'asa des spécialistes supplémentaires pour participer à des modules de formation de base et continue, ce qui lui permettrait d'accroître son attractivité en tant qu'employeur, d'encourager l'acquisition de compétences spécialisées sur le long terme et de générer des recettes supplémentaires pour le canton de Berne.
- **Offres de formation de base et continue d'expertes et d'experts de la circulation routière pour d'autres cantons.** L'ECRN pourrait se charger de la formation de base des nouveaux collaborateurs et collaboratrices pour le compte d'autres cantons. En outre, les collaboratrices et collaborateurs d'autres cantons pourraient participer à des formations continues spécialisées proposées par l'ECRN.

- **Centres de compétences et location de services**

L'automatisation et la numérisation dans l'industrie automobile ainsi que les nouvelles technologies qui en découlent ont pour conséquence qu'il faut développer de nouveaux critères d'homologation et d'examen pour l'admission à la circulation des véhicules et des conductrices et conducteurs ainsi que pour les contrôles techniques. Cela se traduira par un besoin accru de conseils de la part de la clientèle (particuliers et entreprises). Pour développer de nouvelles procédures d'expertise de véhicules et d'examens de conduite, la Confédération souhaitera s'engager davantage dans des coopérations avec quelques centres de compétence. Dans ce contexte, l'ECRN doit pouvoir se profiler en tant que partenaire.

- **Centre de compétences pour les nouvelles offres de mobilité.** Il s'agit ici d'offres de conseil et de coopération dans les domaines de l'admission à la circulation des véhicules et des conductrices et conducteurs et du conseil à la clientèle (particuliers et entreprises) sur les questions techniques d'immatriculation des véhicules et de coopération avec la Confédération pour de nouveaux processus d'admission à la circulation des véhicules ainsi que des conductrices et conducteurs.

Jusqu'à présent, la formation continue pour les conductrices et conducteurs n'a pas revêtu une grande importance dans le trafic routier suisse. La complexité croissante devrait toutefois favoriser un développement de la demande. L'ECRN disposerait à cet égard de compétences professionnelles solides et étendues qui pourraient être mises à disposition dans l'intérêt de la sécurité routière. Il pourrait également s'engager dans des coopérations ciblées (p. ex. avec des auto-écoles), comme l'illustrent certains des exemples ci-après.

- **Centre de compétences pour l'aptitude à la conduite et les compétences de conduite.** Afin de faire vérifier leur aptitude personnelle à la conduite et leurs propres compétences, les conductrices et conducteurs pourraient procéder à un bilan sur une base volontaire. Il serait par exemple envisageable de proposer, dans le cadre de coopérations, des cours aux seniors, aux cyclistes à vélo électrique ou encore aux personnes qui se réengagent sur la route après une longue période d'inactivité.
De nombreuses ambassades ont leur siège à Berne, la capitale suisse. Afin que le personnel diplomatique connaisse le droit en vigueur sur nos routes et dispose des connaissances nécessaires dans le cadre de l'admission à la circulation des véhicules ainsi que des conductrices et conducteurs, l'ECRN pourrait mettre en place des offres payantes spécifiques.
Les conductrices et conducteurs sanctionnés par un retrait de permis pourraient en réduire la durée en suivant un cours. Une extension des cours obligatoires actuels à une offre de cours d'éducation routière facultatifs pourrait être judicieuse pour les personnes concernées.

En tant que centre de compétences, l'ECRN pourrait en outre soutenir d'autres cantons en leur fournissant des spécialistes (experts et expertes en circulation routière et en navigation). Cette offre pourrait susciter l'intérêt d'autres cantons, étant donné que les structures de l'administration centrale ne leur permettent pas d'augmenter leurs ressources en personnel de manière flexible et qu'ils sont tributaires d'un personnel spécialisé et bien formé pour accomplir leurs tâches.

- **Centre de compétences pour la navigation.** Location de services d'expertes et d'experts en navigation à d'autres cantons (passation d'examens de navigation et inspections de bateaux).
- **Location de services d'expertes et d'experts en circulation routière.** Location de services d'expertes et d'experts de la circulation routière à d'autres cantons (passation d'examens de conduite et expertises de véhicules).

Pour que ces potentiels de développement puissent être exploités de manière complète et lucrative, l'ECRN a besoin de disposer d'une marge de manœuvre en termes de personnel, d'une liberté d'investissement pour l'accomplissement des tâches ainsi que de possibilités de conclure des coopérations (avec la Confédération, d'autres cantons et des tiers).

4.2.1.3 Développement de l'offre de prestations

- **Extensions possibles de l'offre de prestations existante**

La Confédération renforce constamment l'interconnexion des systèmes informatiques des cantons, ce qui permet d'optimiser en permanence l'échange de données et, partant, de générer de nouvelles possibilités pour la fourniture de prestations.

- **Commercialisation plus proactive des ventes de plaques de contrôle.** Par exemple, par des bons-cadeaux pour des plaques de contrôle spéciales et une démarche proactive pour la vente de remplacement pour les plaques de contrôle devenues peu lisibles.
- **Échange de plaques pour des véhicules hors canton.** Échange de plaques pour les véhicules situés dans les zones frontalières avec d'autres cantons sur mandat de ces derniers, y compris la reprise des plaques de contrôle concernées.

Ces offres peuvent en principe être réalisées par l'OCRN, indépendamment de sa forme juridique. L'échange de plaques pour des véhicules hors canton pourrait toutefois être plus rapide à réaliser s'il avait la forme d'un établissement de droit public, car il serait plus flexible dans la conclusion d'accords avec d'autres cantons et pourraient mettre le personnel nécessaire à disposition plus facilement.

- **Développement de la collaboration intercantonale dans des domaines spécifiques.** L'ECRN pourrait par exemple se charger de l'homologation des vélos électriques pour d'autres cantons et devenir ainsi un centre de compétences mandaté par plusieurs cantons.
- **Services de documentation destinés à la clientèle.** L'ECRN pourrait documenter le patrimoine de la technique automobile pour les générations actuelles et futures. Il s'agirait d'attester les normes techniques et de documenter l'historique des véhicules de manière compréhensible dans l'intérêt de la clientèle.

Ces prestations supplémentaires ne peuvent être réalisées qu'avec des investissements correspondants en moyens informatiques, des ressources en personnel supplémentaires et la mise en place de nouvelles coopérations. C'est pourquoi ces tâches pourraient être assumées par l'ECRN en tant qu'établissement de droit public, mais guère en tant qu'office cantonal.

Conclusion

En tant qu'établissement de droit public, l'ECRN pourrait exploiter le potentiel de prestations supplémentaires et générer ainsi des recettes autrement irréalisables en tant qu'office. Le tout sans concurrencer la branche commerciale²⁵.

4.2.2 Personnel

Les quelque 370 collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN sont actuellement soumis au droit du personnel cantonal, qui régit la formation et la résiliation des rapports de travail et les modalités contractuelles.

L'OCRN investit depuis de nombreuses années dans le développement des processus de gestion du personnel et de management. C'est ainsi qu'il a adopté il y a plusieurs années déjà les instruments de gestion suivants: feedback aux supérieurs hiérarchiques, planification de la relève et de la carrière, gestion du savoir, offres de développement du personnel et des cadres spécifiques à l'OCRN, gestion des conflits, etc. Nombre de ces instruments ont également été repris par d'autres offices et par l'Office du personnel au cours des dernières années. L'OCRN a ainsi régulièrement participé à des groupes de travail à l'échelle du canton et a servi de catalyseur. Il convient de relever tout particulièrement le rôle actif qu'il a joué dans le cadre de la gestion de la santé en entreprise (GSE). En adoptant une approche systématique, l'OCRN s'engage pour de bonnes conditions de travail et est le seul office de l'administration cantonale à porter le label «friendly workspace» de Promotion Santé Suisse.

L'OCRN s'engage déjà fortement en faveur de ses collaboratrices et collaborateurs et porte depuis longtemps le label «friendly workspace». En devant un établissement de droit public, il renforcerait encore son attractivité en tant qu'employeur.

Dans l'avant-projet d'acte normatif, la future conception du droit du personnel a été délibérément décrite avec des variantes (engagements de droit public ou de droit privé). Comme

²⁵ Réalisation de la déclaration de planification 3

L'ECRN continuera à fournir majoritairement des prestations régaliennes et à agir au nom du canton, il a été décidé, au moment d'élaborer le plan détaillé, de prendre comme base d'application le droit du personnel cantonal.

Des différences notables avec les autres employées et employés du canton ne se justifient pas. Cela vaut également pour les salaires des cadres²⁶. Dans l'intérêt du développement et de la performance, l'ECRN doit toutefois disposer d'une marge de manœuvre pour des dérogations lorsque nécessaire. Dans le cadre de l'élaboration des dérogations souhaitées ci-après, des échanges ont eu lieu avec l'Université de Berne et la Haute école spécialisée bernoise, qui sont toutes deux des établissements de droit public. En ce qui concerne les bases juridiques relatives au personnel, ces institutions sont conçues de manière comparable à ce qui est visé pour l'ECRN.

La loi sur la constitution de l'établissement (art. 19, annexe 2) doit accorder une certaine marge de manœuvre à l'ECRN. Concrètement, il faut aménager des dispositions dérogatoires dans les domaines suivants:

- **Classification des fonctions et traitement de départ (art. 70 et 71 LPers²⁷)**

L'ECRN devra pouvoir assigner chaque fonction prévue dans son règlement du personnel à une classe de traitement. Le Conseil-exécutif gardera ainsi la possibilité d'influer sur la classification des fonctions au moment où il approuve le règlement. Les modalités d'implication éventuelle de la commission d'évaluation (art. 195 ss OPers) restent à définir dans la loi constitutive et le règlement du personnel. Quant au traitement de départ, il est prévu que l'ECRN puisse arrêter lui-même, toujours dans le règlement du personnel, les modalités de prise en compte de l'expérience professionnelle. Il sera ainsi en mesure d'assurer des conditions d'engagement concurrentielles.

- **Entretien d'évaluation périodique et progression individuelle du traitement (art. 48 et 72 LPers)**

L'ECRN devra continuer à mener des entretiens d'évaluation périodique et à les utiliser comme instrument de gestion, de contrôle qualité et de développement du personnel. Il doit toutefois avoir la possibilité d'adapter cet instrument à ses besoins spécifiques, en mettant l'accent sur la prise en compte des domaines d'activité liés aux multiples groupes de fonctions et sur un renforcement du développement personnel des collaboratrices et collaborateurs. Il faudrait aussi pouvoir adapter la manière dont l'évaluation de la performance et du comportement est conçue. Concrètement, il s'agit de moderniser l'échelle d'évaluation actuelle (de C à A++). De même, il devra être possible d'adapter les bases de la progression individuelle du traitement.

- **Allocation de fonction (art. 87 LPers)**

Il est actuellement possible de verser des allocations de fonction pour l'attribution de tâches supplémentaires et les suppléances de longue durée. Ce cadre devra être maintenu par l'ECRN, tout en prévoyant une marge de manœuvre en ce qui concerne les conditions-cadres pour le versement d'allocations pour l'attribution de tâches supplémentaires. Concrètement, il faut pouvoir adapter les possibilités aux besoins de l'ECRN et assouplir leur mise en œuvre administrative. L'ECRN pourra ainsi organiser de manière attrayante et équitable l'attribution de tâches supplémentaires aux collaboratrices et collaborateurs (p. ex. pour des missions de formation).

- **Remboursement des frais (art. 76 LPers)**

Les collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN sont souvent aussi directement engagés

²⁶ Réalisation de la déclaration de planification 4

²⁷ Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers; RSB 153.01)

auprès de la clientèle ou sur des sites décentralisés. Selon les scénarios de développement de l'OCRN, ces engagements pourraient encore gagner en importance à l'avenir et il faut aussi pouvoir envisager des interventions hors canton. C'est pourquoi il est important que l'ECRN puisse tenir compte des besoins spécifiques également dans le domaine des dépenses et fixer des règles adaptées à son environnement. Le taux d'indemnisation doit se baser sur les indemnités cantonales et être approuvé par l'Intendance cantonale des impôts.

- **Primes (art. 89 à 92 LPers)**

Pour positionner l'ECRN comme un employeur attrayant dans le contexte des entreprises actives dans la mobilité, il convient de lui accorder une plus grande marge de manœuvre en ce qui concerne les primes. Il pourrait par exemple réorganiser le versement des primes de fidélité. On pourrait imaginer qu'une prime de fidélité soit versée aux collaboratrices et collaborateurs après cinq ans déjà. De même, les possibilités de récompenser les idées d'amélioration formulées par les collaboratrices et collaborateurs pourraient être plus attrayantes, ce qui augmenterait la capacité d'innovation de l'ECRN. Le montant des primes devra continuer à s'orienter sur le cadre cantonal.

- **Avantages (art. 93a LPers)**

La loi sur le personnel prévoit, sous le titre «Avantages», des mesures telles que le financement d'événements d'entreprise, des réductions sur les abonnements aux transports publics et la mise à disposition de places de crèche, des possibilités dont le Conseil-exécutif ne fait usage qu'avec beaucoup de retenue à l'heure actuelle. Afin d'accroître son attractivité en tant qu'employeur, l'ECRN doit pouvoir proposer à ses collaboratrices et collaborateurs des offres plus spécifiques que celles qui sont utiles à l'échelle du canton.

- **Jours fériés et jours chômés (art. 95 LPers)**

Les jours fériés et les jours chômés sont aujourd'hui définis par le Conseil-exécutif. Comme les prestations fournies par l'OCRN dépendent fortement de la demande de la clientèle, l'établissement devrait pouvoir définir des jours fériés et des jours chômés de son propre chef afin de garantir une exécution efficace des tâches. Cela concerne aussi bien les jours isolés en raison du calendrier des jours fériés (p. ex. la veille de Noël qui tombe un lundi) que les jours où la clientèle fait majoritairement le pont (p. ex. le vendredi qui suit l'Ascension). Dans ce contexte, aucun jour de congé payé supplémentaire ne doit être accordé aux collaboratrices et collaborateurs de l'ECRN par rapport aux autres agentes et agents du canton. La prestation de travail de tels jours doit être compensée. La disponibilité des services pour le canton restera donc garantie.

Les modalités concrètes seront définies dans un règlement du personnel, sur la base des dispositions de la loi sur l'ECRN, qui prévoit que ce règlement devra être approuvé par le Conseil-exécutif. Celui-ci pourra ainsi mettre en œuvre des décisions de politique du personnel aussi au sein de l'ECRN et garantir que la réglementation concernant l'ECRN puisse être harmonisée par rapport à la législation cantonale et donc également par rapport aux autres agentes et agents du canton. La planification et la création de postes relèveront à l'avenir de la compétence de l'ECRN. Si la législation sur le personnel exige l'accord ou l'approbation d'un service cantonal (on pense en particulier à l'Office du personnel), l'ECRN en sera exempté. Cette procédure est identique aux réglementations de l'Université de Berne et de la Haute école spécialisée bernoise.

Les craintes de voir les salaires des cadres augmenter et ceux des employées et employés diminuer sont infondées. L'ECRN continuera d'appliquer le système de traitements du canton, ce qui pose un cadre clair²⁸.

Les collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN sont actuellement assurés auprès de la Caisse de pension bernoise (CPB), une institution autonome de droit public. Il est prévu que l'ECRN et son personnel restent affiliés à la CPB sur le long terme. C'est pourquoi l'affiliation de l'ECRN à la CPB est prévue par la loi²⁹.

Dans le cadre de la transformation de la forme juridique, il est essentiel d'accompagner les collaboratrices et collaborateurs pendant les différentes phases du projet en adoptant une communication prévoyante, active et adaptée aux groupes cibles. Il faudra soutenir le personnel de manière proactive à travers des mesures ciblées de gestion du changement. L'OCRN a jusqu'à présent suivi cette voie avec succès dans le cadre du présent projet et de processus de changement antérieurs.

Conclusion

Les collaboratrices et collaborateurs de l'ECRN resteront soumis au droit du personnel cantonal et assurés auprès de la Caisse de pension bernoise. Les dérogations prévues par le projet de loi sur l'ECRN favorisent l'attractivité de l'établissement en tant qu'employeur. Les dérogations sont définies dans un règlement du personnel qui sera approuvé par le Conseil-exécutif. Cela permettra de garantir que les dérogations soient également acceptables pour les agentes et agents du canton. Le personnel ne subira aucun préjudice.

4.2.3 Informatique

L'ECRN continuera d'acheter l'infrastructure informatique et les applications des services de base auprès du canton (Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne, OIO). Cet approvisionnement sera réglé 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. Les coûts de ces services seront pris en charge par l'ECRN et remboursés au canton.

L'ECRN restera compétent comme jusqu'à présent pour la gestion des services des applications spécialisées. Pour l'ECRN, le principal fournisseur de prestations informatique restera la société BEDAG³⁰, avec l'application spécialisée pour la circulation routière et la navigation SUSA.

Dans le cadre de la transformation de l'office en établissement de droit public, avant la mise en exploitation, il faudra évaluer des solutions TIC pour la gestion des finances, de la comptabilité et des ressources humaines, car l'ECRN devra répondre à des exigences étendues en matière de présentation des comptes (obligation de publication). Dans ce contexte, il conviendra d'examiner de manière approfondie avec l'Administration des finances les modalités de maintien du système d'informations financières du canton de Berne (SAP) à l'ECRN. Dans le domaine des ressources humaines, l'ECRN entend également continuer à utiliser le système d'informations sur le personnel du canton (SAP). L'achat de SAP est régi par un accord de services avec l'Administration des finances. Si une solution plus avantageuse devait se présenter par la suite pour

²⁸ Réalisation de la déclaration de planification 4

²⁹ Cf. annexe 2, art. 20 et ch. II du projet de loi sur l'ECRN

³⁰ Page d'accueil de la société Bedag Informatik AG

les parties, cet accord pourrait être résilié. Les coûts de ces services seront pris en charge par l'ECRN et remboursés au canton.

L'ECRN a l'intention d'acquérir des applications autonomes pour assurer sa présence sur Internet, système de gestion de contenu compris. Cela lui permettra d'adopter son propre positionnement et d'intégrer les services en ligne de manière plus flexible.

Conclusion

Les services informatiques devront encore être achetés auprès du canton contre rémunération.

4.2.4 Biens immobiliers

Les biens immobiliers utilisés par l'OCRN sont aujourd'hui en principe gérés par le canton, que ce soit le canton (OIC/DTT)³¹ qui autorise l'utilisation des infrastructures par l'OCRN en tant que propriétaire ou au travers de solutions de location avec des tiers. Conformément aux directives cantonales, l'utilisation de ces infrastructures ne fait pas l'objet d'une facturation interne au canton. L'OCRN prend en charge les frais d'exploitation de ces biens immobiliers. Il loue également des pistes d'essai à la journée à Bärau, Interlaken et Malleray auprès de propriétaires de garages privés.

Le siège de l'OCRN se trouve au Schermenweg, à Berne. En outre, les prestations de contrôle et d'immatriculation sont notamment fournies dans les trois centres d'expertises et d'exams (CEE) de Thoune-Allmendingen, de Bützberg et d'Orpund. Par ailleurs, des prestations de contrôle sont également fournies sur de nombreux autres sites sur l'ensemble du territoire cantonal, que ce soit dans les antennes ou chez la clientèle.

Localité	Prestation	Situation actuelle	Nouvelle situation
Berne Schermenweg	Siège / CEE Berne	Location OIC	Sous-location
Ostermundigen Mösl	CEE Berne	Location OIC	Sous-location
Thoune-Allmendingen	CEE Oberland bernois	Droit de superficie, canton	Droit de superficie au 2 ^e degré, ECRN
Bützberg	CEE Haute-Argovie / Emmental	Canton	ECRN
Orpund	CEE Bienne Seeland	Canton	ECRN
Bärau	Antenne CEE Berne	Location OCRN	Loc. ECRN
Interlaken	Antenne CEE OB	Location OCRN	Loc. ECRN
Zweisimmen	Bureau d'immatriculation OB	Location OIC	Loc. ECRN
Langenthal	Antenne CEE HAE	Location OIC	Loc. ECRN
Malleray	Antenne CEE SB	Location OCRN	Loc. ECRN
Tavannes	Bureau d'immatriculation SB	Location OIC	Loc. ECRN

L'ECRN gardera son ancrage régional grâce aux sites décentralisés.

Afin que l'ECRN puisse continuer à fournir ses prestations de manière décentralisée et sur les sites existants, les biens immobiliers utilisés par l'OCRN et appartenant au canton devront être

³¹ Office des immeubles et des constructions de la Direction des travaux publics et des transports

transférés, en accord avec la DTT, au nouvel établissement à leur valeur comptable. D'ici là, tous les investissements nécessaires resteront pris en charge par le canton.

Le droit de superficie sur le site de Thoune-Allmendingen devra être transféré par le canton à l'ECRN en tant que droit de superficie de deuxième degré. Tous les contrats de location devront être repris par le nouvel établissement, les contrats de location au Schermenweg et à Möslì devant prendre la forme de contrats de sous-location jusqu'à l'emménagement dans le nouveau bâtiment de Münchenbuchsee.

Nouveau bâtiment à Münchenbuchsee

D'ici à 2029, un nouvel bâtiment sera construit à Münchenbuchsee pour réunir les sites de Berne et de Möslì³². Après le déménagement et l'expiration du délai de réclamation, le nouveau bâtiment doit également devenir la propriété de l'ECRN (y c. le transfert du droit de superficie existant). La procédure concrète ne pourra toutefois être définie que lorsque l'objet aura été approuvé et sera en construction. Il n'est pas judicieux que ce soit l'ECRN qui exécute les travaux, car cela retarderait considérablement la procédure de construction en cours, étant donné que l'ECRN n'aura la compétence d'agir qu'une fois qu'il aura été créé et qu'il devra encore développer ses propres compétences dans le domaine immobilier. Il faudra encore décider du mode de financement (cf. ch. 4.4.5 et 4.4.6). Il est possible que le canton puisse alléger ses finances au moyen du compte des investissements en opérant une vente au moins partielle à l'ECRN.

Nouveau bâtiment à Bützberg

Le Centre d'expertises et d'examen de Haute-Argovie/Emmental (CEE OE) à Bützberg est en cours de rénovation et sera complété par la location de l'antenne de Langenthal. Le CEE OE doit par ailleurs être reconstruit, car la poursuite de son exploitation à long terme nécessiterait des investissements disproportionnés, et il n'est pas possible de poursuivre l'exploitation du site tout en le rénovant de fond en comble et en agrandissant les locaux existants. Dans le cadre du plan d'investissement intégré du canton (PIC), 20 millions de francs sont demandés pour l'acquisition du terrain et la construction de remplacement du CEE OE. La mise en œuvre par étapes de ce projet est prévue entre 2025 et 2037. Le Conseil-exécutif devra définir les priorités dans le cadre du processus PIC en cours. En cas de transformation de la forme juridique de l'OCRN, le canton pourrait voir son compte des investissements s'alléger, puisque l'ECRN pourrait autofinancer la nouvelle construction.

Places d'amarrage

L'OCRN met en location les places d'amarrage sur le territoire cantonal pour le compte du canton. Elles figurent d'ores et déjà dans le bilan de l'OCRN, si bien que la transformation de la forme juridique n'entraînera aucun changement à cet égard.

Conclusion

Les biens immobiliers seront transférés sous la responsabilité de l'ECRN. Tant la propriété que les relations contractuelles devront lui être transférées. La procédure concernant le nouveau bâtiment à Münchenbuchsee sera définie ultérieurement. Ce faisant, il est envisageable d'alléger le compte des investissements.

4.2.5 Conduite et organisation

Aujourd'hui déjà, l'OCRN est une entreprise de services proche de sa clientèle et a constamment adapté ses structures de direction aux défis actuels et à ses activités commerciales. La numérisation, les nouvelles tâches prévues par la loi ainsi que le développement de prestations

³² Cf. 2020.BVD.2203 Münchenbuchsee, Buechlimatt, Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) (be.ch)

supplémentaires dans son cœur de métier sont autant de catalyseurs clés qui influenceront la future structure organisationnelle. La fourniture décentralisée de prestations par l'ECRN continuera d'occuper une place de choix. Il n'y a aucun besoin immédiat de revoir la structure d'organisation en place. Cela tient principalement au fait que le nouvel établissement poursuivra les principales tâches de l'actuel OCRN. Du fait son indépendance juridique, les domaines transversaux que sont les ressources humaines, les TIC, la gestion immobilière, les finances et la communication devront vraisemblablement être quelque peu renforcés afin de compenser les prestations fournies aujourd'hui par l'administration centrale. Le directeur ou la directrice de l'ECRN restera responsable de la gestion opérationnelle. En revanche, la direction stratégique n'incombera plus au Conseil-exécutif: elle sera assurée en lieu et place par un conseil d'administration, dont les membres seront nommés par le gouvernement bernois sur la base d'un profil d'exigences défini. La composition du conseil d'administration mettra sur l'interdisciplinarité, de manière à obtenir un impact maximal.

4.3 Répercussions juridiques – projet de loi sur l'ECRN

4.3.1 Considérations générales sur le projet de loi constitutive

La création de l'établissement de droit public se fonde sur l'article 95, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale (ConstC)³³. L'alinéa 2 énumère les différentes exigences légales pour les établissements de droit public. La loi constitutive doit notamment régler les grandes lignes de l'organisation et les tâches de l'ECRN.

Le projet complet de la loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation est joint au présent rapport³⁴. Il illustre la manière dont les conclusions et les points clés de la présente planification détaillée devraient être représentés sur le plan législatif et tient pleinement compte des directives cantonales de gouvernance d'entreprise publique.

Le projet de loi crée l'établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique, avec siège dans le canton de Berne³⁵. Il définit les tâches de l'ECRN et règle les conditions auxquelles d'autres tâches de droit public peuvent lui être confiées et auxquelles celui-ci peut fournir une plus large gamme de prestations. Concrètement, le projet de loi prévoit que l'ECRN peut fournir des prestations étendues dans le domaine de la mobilité si elles sont en rapport avec les tâches prévues par la loi ainsi que le droit public et si elles ne portent pas atteinte à l'accomplissement de ses tâches (cf. art. 7, al. 1 du projet de loi sur l'ECRN). Il est aussi important de préciser dans la loi que les prestations étendues ne doivent pas faire l'objet d'un subventionnement croisé par les tâches de droit public (cf. art. 7, al. 2 du projet de loi sur l'ECRN).

Le projet de loi définit les grandes lignes de l'organisation de l'établissement, du pilotage et de la surveillance ainsi que du droit du personnel. Un domaine de réglementation clé concerne la désignation des organes de l'établissement de droit public (cf. art. 10 du projet de loi sur l'ECRN). Il s'agit en l'occurrence du conseil d'administration, de la direction et de l'organe de révision. Le conseil d'administration est l'organe de direction suprême de l'ECRN. En tant qu'organe de direction suprême et stratégique, c'est à lui qu'incombe la responsabilité globale de l'établissement. C'est lui qui nomme, surveille et, le cas échéant, révoque la direction en tant qu'organe de direction opérationnel suprême (cf. art. 11 à 13 du projet de loi sur l'ECRN). Le directeur ou la directrice préside la direction. Il lui incombe de gérer l'ensemble des affaires et d'assumer la responsabilité opérationnelle (cf. art. 14 du projet de loi sur l'ECRN). Le conseil

³³ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1)

³⁴ Cf. annexe 2

³⁵ Réalisation de la déclaration de planification 9

d'administration fixe les modalités d'organisation de la direction dans un règlement d'organisation que le Conseil-exécutif doit approuver (cf. art. 13, al. 2, lit. c en rel. avec art. 17 du projet de loi sur l'ECRN). L'article 15 prévoit le Contrôle cantonal des finances comme organe de révision, conformément à la législation sur le contrôle des finances.

Le projet de loi constitutive sur l'établissement présente un cadre clair pour l'ECRN et garantit le respect des directives cantonales de gouvernance d'entreprise publique.

Le conseil d'administration fixe le montant des émoluments dans le règlement sur les émoluments, qui doit être approuvé par le Conseil-exécutif (cf. art. 13, al. 2, lit. e en rel. avec art. 17 du projet de loi sur l'ECRN). Le gouvernement aura donc – comme maintenant – le dernier mot en ce qui concerne le niveau des taxes dans le domaine de la circulation routière et de la navigation. Les principes généraux du droit des émoluments, tels que le principe de la couverture des coûts et le principe d'équivalence, restent contraignants pour l'ECRN (cf. art. 22, al. 1 et 2 du projet de loi sur l'ECRN)³⁶.

En outre, la protection juridique de droit public restera elle aussi garantie pour les actes accomplis dans l'exercice de la puissance publique (cf. art. 28 du projet de loi sur l'ECRN)³⁷.

La procédure de création de l'établissement constitue un domaine de réglementation important du projet de loi sur l'ECRN. Afin de garantir une transition optimale et flexible, il est essentiel que le Conseil-exécutif dispose de la liberté d'action nécessaire. C'est ce que prévoient les articles 29 et suivants du projet de loi sur l'ECRN. Le transfert de l'OCRN dans le nouvel établissement entraînera certains coûts (appelés coûts de transaction). Il s'agit des dépenses liées aux charges de biens et services et au personnel supplémentaire à engager pendant la phase de transition. Il faut distinguer les coûts de transaction des coûts d'investissement pour équiper l'établissement (transfert des actifs). Il s'agira de doter l'ECRN des moyens d'exploitation nécessaires et de le rendre financièrement viable. Par exemple, les biens immobiliers utilisés, notamment les centres d'expertises et d'exams, devront lui être transférés à leur valeur comptable. Le chapitre Finances (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) décrit en détail la dotation prévue pour l'établissement.

Le projet de loi sur l'ECRN règle en outre le droit transitoire et les dérogations prévues dans le domaine du personnel. Il est ainsi prévu que les rapports de travail de droit public existants de l'OCRN soient transférés à l'établissement au moment de sa création (cf. art. 31, al. 1 du projet de loi sur l'ECRN). L'ECRN conclura de nouveaux contrats de travail avec les collaboratrices et collaborateurs actuels sur la base du droit du personnel cantonal et du règlement du personnel de l'établissement. Le salaire que les collaborateurs et collaboratrices percevront au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur l'ECRN leur est garanti par la loi (cf. art. 31, al. 2 du projet de loi sur l'ECRN). L'affiliation à la Caisse de pension bernoise et l'application de la législation bernoise sur le personnel doivent être ancrées dans la loi constitutive, les exceptions décrites au point **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** ci-dessus étant énumérées (cf. art. 19 s. du projet de loi sur l'ECRN).

4.3.2 Pilotage et surveillance

Le pilotage et la surveillance de l'ECRN seront organisés conformément aux instruments éprouvés de gestion des établissements cantonaux³⁸.

³⁶ Réalisation de la déclaration de planification 6

³⁷ Réalisation de la déclaration de planification 5

³⁸ Cf. participations du canton de Berne

4.3.2.1 Stratégie de propriétaire

Le Conseil-exécutif définira une stratégie de propriétaire qui fixera périodiquement des objectifs stratégiques et précisera ses attentes envers l'établissement. Elle comprendra notamment les objectifs en termes entrepreneuriaux, organisationnels, économiques, sociaux et personnels. Il est possible d'envisager et de viser un objectif selon lequel l'ECRN devrait se positionner comme l'une des autorités de la circulation routière et de la navigation les plus à la pointe et les plus innovantes de Suisse, tout en menant une politique responsable et prudente en matière d'affaires, de personnel et de sécurité. Au sein d'un tel champ de tensions, il incombera au conseil d'administration de définir les mesures stratégiques concrètes à prendre pour répondre aux objectifs du Conseil-exécutif. Le gouvernement attend de l'ECRN qu'il assure son financement à long terme ainsi que les développements nécessaires à son fonctionnement. La stratégie de propriétaire dans le domaine des expertises de véhicules permettrait au Conseil-exécutif de fixer de manière contraignante la poursuite de l'exploitation des sites de Berne/Münchenbuchsee, Thoune, Orpund et Bützberg, qui jouissent d'une assise régionale sur le territoire cantonal. En outre, la stratégie de propriétaire peut fixer des objectifs en matière d'engagement en faveur de la formation professionnelle et en ce qui concerne la structure salariale des collaboratrices et collaborateurs ainsi que des postes de cadres³⁹. C'est ainsi qu'il est à la fois possible et judicieux de limiter en pourcentage la portée des prestations étendues du nouvel établissement par rapport au chiffre d'affaires généré. Le Conseil-exécutif juge important que l'activité principale de l'ECRN, qui relève de la loi et du droit public, reste au premier plan et qu'il n'y ait pas de véritable concurrence avec les entreprises⁴⁰.

Conclusion

Les décisions les plus importantes resteront de la responsabilité du Conseil-exécutif. Son influence sur l'établissement sera garantie de manière globale par la stratégie de propriétaire.

4.3.2.2 Surveillance

Le Conseil-exécutif exercera la surveillance sur l'établissement, tandis que l'encadrement technique restera assuré par la Direction de la sécurité. Il édictera un plan de surveillance et l'actualisera périodiquement. Il exercera sa fonction de surveillance de diverses manières.

S'agissant du personnel, le Conseil-exécutif disposera de pouvoirs importants en ce qui concerne l'organe de direction stratégique de l'établissement, à savoir le conseil d'administration. Il nommera la présidence ainsi que les autres membres du conseil d'administration sur la base d'un profil d'exigences défini, qui prévoit différentes compétences et expériences professionnelles et personnelles que les membres du conseil d'administration doivent posséder. Grâce à cette composition interdisciplinaire, il sera possible de maximiser l'effet pour que l'ECRN se développe avec succès. Il est également tenu compte d'une représentation adéquate des sexes et des deux langues officielles. Le Conseil-exécutif prévoira la désignation d'un représentant cantonal ou d'une représentante cantonale au conseil d'administration afin de garantir un échange d'informations adéquat. Le canton ne sera pas représenté par un membre du gouvernement, mais vraisemblablement par un cadre de la Direction de la sécurité.

En outre, le Conseil-exécutif devra approuver les principales règles et décisions du conseil d'administration. Si le gouvernement n'approuve pas une décision du conseil d'administration, celle-ci n'entrera pas en vigueur et le conseil d'administration devra prendre une nouvelle décision (droit de veto). Concrètement, le Conseil-exécutif approuvera

- le règlement d'organisation,

³⁹ Réalisation de la déclaration de planification 4

⁴⁰ Réalisation de la déclaration de planification 3

- le règlement du personnel,
- le règlement sur les émoluments,
- le rapport de gestion et les comptes annuels,
- la rémunération annuelle de la présidence du conseil d'administration et la somme de la rémunération annuelle des autres membres du conseil d'administration.

Le Conseil-exécutif décidera en outre, sur proposition du conseil d'administration, de l'utilisation de l'excédent de recettes (bénéfice au bilan).

Étant donné qu'il aura le dernier mot sur l'utilisation de l'excédent de recettes, le Conseil-exécutif pourra, en sa qualité de propriétaire, décider de l'utilisation des réserves excédentaires.

En tant que propriétaire unique de l'établissement, le canton profitera également des fonds propres non utilisés. À ce titre, il a par ailleurs un intérêt de principe à ce que l'établissement se porte bien sur le long terme. Cela étant, celui-ci devra pouvoir assumer ses investissements et ses frais courants. C'est pourquoi le Conseil-exécutif, en tant que propriétaire, veillera à ce que les fonds propres de l'établissement restent en ligne avec les tâches ainsi que les risques, et à ce que l'autofinancement des investissements nécessaires soit garanti.

En outre, le Conseil-exécutif assumera sa fonction de surveillance lors d'entretiens de control-ling périodiques avec l'organe de direction stratégique et en prenant connaissance du rapport annuel standardisé. La haute surveillance générale restera du ressort du Grand Conseil.

Outre le Conseil-exécutif, le Contrôle des finances et l'autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données continueront d'exercer leur fonction légale de surveillance sur l'établissement. Le Grand Conseil exercera – comme aujourd'hui – la haute surveillance sur l'ECRN.

Conclusion

Une réglementation adéquate et les directives cantonales en matière de gouvernance d'entreprise publique, qui ont fait leurs preuves, permettront d'assurer une surveillance et un pilotage sur le long terme.

4.4 Répercussions financières – planification financière

Un changement de forme juridique pour une unité administrative peut être envisagé s'il est économiquement avantageux pour le canton. Cet avantage est démontré par une planification financière détaillée.

4.4.1 Cadre général

La planification financière se base sur les comptes de l'OCRN jusqu'en 2022, le budget 2023, les valeurs du plan tirées du budget 2024 ainsi que le plan intégré mission-financement 2025-2027 (version 2 du plan). Sur cette base, les évolutions des différents secteurs d'activité ont été analysées et des scénarios possibles ont été définis jusqu'en 2038 (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Il en résulte une présentation globale de la planification financière pour les modèles « statu quo » et « établissement ». Comme nous le verrons plus loin, les résultats actuels de l'OCRN doivent être adaptés pour pouvoir être mieux comparés à ceux de l'établissement post-autonomisation, et ce pour différents facteurs d'influence, afin de pouvoir refléter les coûts d'exploitation.

Ce qui est essentiel, c'est que les résultats très positifs obtenus jusqu'à présent par l'OCRN ne peuvent être reconduits à l'avenir que si l'on opère des déductions. Si les excédents affichés (avant imputations) s'élevaient encore à 17 millions de francs en 2019, ils tombent à près de 8 millions de francs en 2024 et à moins de 7 millions de francs à partir de 2025 selon la planification financière actuelle. La planification table sur une augmentation des charges de personnel et des biens et services, ainsi que sur une légère progression des amortissements en raison d'un besoin d'investissements supplémentaires (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Parallèlement, certaines recettes disparaissent (p. ex. suppression des recettes provenant des contrôles garage)⁴¹.

4.4.2 Comparabilité des modèles

S'agissant de la planification financière de l'ECRN, il faut tenir compte du fait que les comptes actuels de l'OCRN ne sont pas gérés selon le principe des coûts complets. Ainsi, d'autres services administratifs cantonaux ne lui imputent pas l'ensemble des frais immobiliers ou informatiques, par exemple. S'ils le faisaient, les résultats actuels de l'OCRN en seraient réduits de près de 4 millions de francs⁴². Afin de pouvoir comparer l'office et l'établissement de droit public, ces coûts sont pris en compte dans la planification financière des deux modèles. Cela a pour conséquence que les résultats du modèle «statu quo» sont inférieurs de près de 4 millions de francs à ceux du plan intégré mission-financement⁴³. Cela montre également que les comptes du nouvel établissement seront plus transparents en matière de respect des principes de couverture des coûts et d'équivalence dans le domaine des émoluments, car les coûts effectifs seront intégrés dans les comptes (cf. opportunités liées à la modification de la forme juridique au ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Les conclusions découlant de la planification financière du nouvel établissement en ce qui concerne l'avantage économique, les répercussions pour le canton, les coûts de transformation ainsi que l'autorisation de dépenses nécessaire sont expliquées ci-après.

4.4.3 Planification financière du nouvel établissement

Selon la planification financière, le modèle d'affaires de l'ECRN est autoporteur. Le futur établissement pourra générer d'importants excédents de revenus, ce qui lui permettra de supporter ses futurs investissements et de couvrir ses risques. En outre, les excédents de revenus seront à la disposition du canton en tant que propriétaire; il lui reviendra de décider de leur utilisation.

Alors que le résultat pour l'année de création restera encore modeste, il pourra ensuite augmenter fortement à moyen et long terme. Les éventuelles décisions politiques en matière d'émoluments ou d'indemnités versées au canton ne sont pas prises en compte ici (elles affecteraient le statu quo dans les mêmes proportions).

⁴¹ En conséquence du nouveau régime d'admission des véhicules IVI (*Initial Vehicle Information*)

⁴² Le produit pour la gestion des débiteurs a déjà été imputé à l'encaissement des recettes fiscales. Les charges nettes non imputées s'élèvent à plus de 8 millions de francs.

⁴³ Cf. les explications détaillées dans l'annexe relative à la planification financière.

Compte de résultats prévisionnel

Établissement ECRN

GC	Élément du plan comptable général	2027	2029	2031	2033	2038
	Résultat global	2 197 425	5 092 837	5 698 975	6 359 720	7 109 347
	Charges globales	64 848 830	65 967 158	68 348 361	68 979 403	70 764 175
	Revenus globaux	67 046 255	71 059 995	74 047 336	75 339 124	77 873 522
30	Charges de personnel	41 342 641	42 053 156	42 994 383	43 633 191	44 774 097
31	Biens, services et marchandises et autres charges d'exploitation	20 567 103	20 749 553	19 484 976	19 498 876	19 506 076
33	Amortissements	2 919 086	3 144 449	5 849 002	5 827 336	6 464 002
34	Charges financières	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
42	Contributions	65 476 255	69 489 995	72 477 336	73 769 124	76 303 522
43	Revenus divers	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000
44	Revenu financier	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
46	Revenus liés au transfert	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000

Illustration n° 3: Compte de résultats prévisionnel de l'ECRN

Le **compte de résultats prévisionnel** s'explique comme suit : les charges de personnel augmenteront en raison des nouvelles prestations fournies et de l'engagement de personnel supplémentaire pour réduire le retard accumulé dans les activités de contrôle. Les charges de biens et services, quant à elles, resteront stables. Les amortissements progresseront de manière abrupte à partir de 2030 en raison de la reprise du nouveau bâtiment de Münchenbuchsee. Quant aux recettes, elles augmenteront les premières années, notamment grâce à la réduction du retard accumulé dans les activités de contrôle, puis continueront à croître grâce à des optimisations et à des activités complémentaires, en fonction de la marche des affaires. Dans l'ensemble, l'ECRN pourra ainsi générer d'importants excédents de revenus en faveur du canton. Dès l'emménagement dans le nouveau bâtiment de Münchenbuchsee, les charges immobilières s'accroîtront, tout en précisant que du point de vue du canton, ce serait également le cas si l'on maintenait la structure actuelle. Il est habituel que les nouvelles constructions entraînent des amortissements et des frais d'entretien plus élevés. En règle générale, c'est aussi l'occasion d'améliorer légèrement le standard d'aménagement, sans compter les effets fondamentaux liés au renchérissement. Les produits financiers proviendront, comme aujourd'hui, des recettes générées par la location des places d'amarrage des bateaux.

Dans un souci de transparence, le tableau ci-après présente le compte de résultats prévisionnel de l'OCRN s'il conserve sa forme juridique actuelle. La planification repose sur les scénarios de base décrits au chapitre 3.

Compte de résultats prévisionnel

Office OCRN

GC	Élément du plan comptable général	2027	2029	2031	2034	2038
	Résultat global	3'245'52	3'759'17	3'120'82	3'769'44	3'097'90
	Charges globales	63'029'426	63'567'324	65'651'907	66'271'945	67'716'821
	Revenus globaux	66'274'955	67'326'495	68'772'736	70'041'391	70'814'722
30	Charges de personnel	40'043'891	40'368'456	40'913'583	41'498'621	42'363'497
31	Biens, services et marchandises et autres charges d'exploitation	19'077'014	19'267'014	19'099'822	19'099'822	19'099'822
33	Amortissements	3'659'021	3'682'354	5'389'002	5'424'002	6'004'002
34	Charges financières	20'00	20'00	20'00	20'00	20'00
39	Imputations internes	229'50	229'50	229'50	229'50	229'50
42	Contributions	64'679'955	65'731'495	67'177'736	68'446'391	69'219'722
43	Revenus divers	50'00	50'00	50'00	50'00	50'00
44	Revenu financier	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000
46	Revenus liés au transfert	20'00	20'00	20'00	20'00	20'00
49	Imputations internes	25'00	25'00	25'00	25'00	25'00

Illustration n° 4: Compte de résultats prévisionnel de l'OCRN

Le **bilan d'ouverture** prévisionnel de l'ECRN présente les actifs et les passifs de l'OCRN selon son état probable au 31 décembre 2026 (valeurs mises à jour à partir de la clôture des comptes 2022).

Bilan prévisionnel				
Positions du bilan (simplifiées)	31.12.2022		01.01.2027	
	MCHF	%	MCHF	%
Actif circulant	6 602	53%	6 300	22%
Actif immobilisé	5 828	47%	21 921	78%
dont places d'amarrage (patr. fin.)	1 370	11%	796	3%
dont immeubles	-		15 425	55%
Capitaux de tiers à court terme	3 327		7 750	27%
dont engagement pour coûts de transformation	-		2 350	8%
Capitaux de tiers à long terme	2 564		2 500	9%
Capital propre	-		17 971	64%
Total du bilan	12 430		28 221	100%

Illustration n° 5: Bilan d'ouverture prévisionnel au 1^{er} janvier 2027

Le transfert des actifs et des passifs au nouvel établissement se fera, selon la pratique du canton, sur la base des valeurs comptables actuelles au moment du transfert⁴⁴. Les moyens d'exploitation (patrimoine administratif) de l'actuel OCRN d'une valeur de 22,2 millions de francs, déduction faite des capitaux de tiers à long terme (CHF 2,5 mio), seront transférés au nouvel établissement sous forme d'un apport en nature (CHF 19,7 mio nets).

Le financement du transfert de la propriété du nouveau bâtiment au nouvel établissement n'est pas pris en compte dans la planification financière actuelle, car il reste à en régler les modalités. Il faut encore clarifier le rapport entre un apport sous forme de capital (et donc une augmentation de la valeur de la participation du canton), un financement par un prêt accordé par le canton ou un financement par un tiers, et comment serait réglé le paiement des intérêts. Les valeurs de référence du transfert financier devront être fixées en tenant compte des recettes, de la fortune et de la situation financière du nouvel établissement à ce moment-là, ainsi que des intentions du canton de prélever des excédents de revenus.

4.4.4 Avantages économiques découlant du changement de forme juridique

Si l'on compare les deux modèles (office/statut quo vs établissement), on constate – en tenant compte des charges et des produits d'exploitation – que le modèle de l'ECRN est nettement plus avantageux qu'une variante optimisée de l'office (pour le statu quo, les optimisations envisageables ont également été prises en compte).

⁴⁴ Les valeurs vénale des placements sont indiquées à titre d'information. D'après l'estimation des valeurs vénale, elles sont presque identiques aux valeurs comptables.

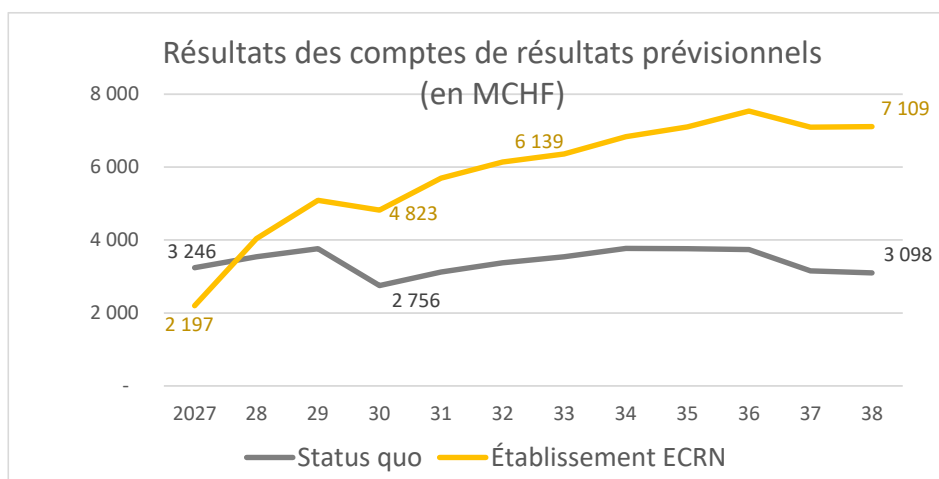


Illustration n° 6: Comparaison du compte de résultats prévisionnels pour les modèles statu quo et transformation en établissement autonome

En résumé, les différences s'expliquent comme suit :

- **Effets de la numérisation:** économies de 440 MCHF à 1400 MCHF de 2028 à 2038. Le gain d'efficacité est compensé par des investissements et d'autres créations de postes. En outre, on peut tabler sur des économies dans les processus de gestion de 60 à 180 MCHF à long terme.
- **Harmonisation des effectifs** pour résorber complètement le retard accumulé dans les activités de contrôle et adaptation au parc de véhicules, avec des marges contributives de 750 à 2500 MCHF.
- **Prestations supplémentaires:** le nouvel établissement peut, dans une mesure limitée, fournir des prestations supplémentaires, par exemple pour d'autres cantons, mais aussi – dans le cadre de la stratégie de propriétaire – proposer de nouveaux services. Cela permettra de générer davantage de marge contributive.

La planification financière a été modélisée selon différents scénarios (variante du plan principal, scénarios positifs, scénarios négatifs). La variante de planification avec tous les scénarios positifs montre de nouvelles possibilités de recettes et un excédent de revenus de 9 à 10 millions de francs. Les risques liés aux évolutions négatives pourront être limité, grâce aux nouvelles prestations supplémentaires, qui ne seront proposées que si elles permettent selon toute vraisemblance de dégager une marge contributive. Si tous les scénarios négatifs se réalisent, le résultat de l'établissement à long terme, avec un excédent de près de 5 millions de francs, sera toujours supérieur à celui du statu quo, qui est d'environ 3 millions de francs.

Conclusion

L'établissement autonome réalisera des excédents de revenus nettement supérieurs à ceux de l'OCRN dans sa forme actuelle, avec des risques économiques moindres. L'avantage financier de l'établissement dans la comparaison directe des deux formes juridiques est ainsi démontré.

4.4.5 Coûts de transformation

En cas de modification de la forme juridique, il faudra tabler sur des charges internes et des coûts pour financer le soutien externe. Alors que les travaux internes seront réalisés par le personnel en place, l'aide externe entraînera des charges supplémentaires qui pèseront sur l'ECRN et donc sur le canton.

Il est prévu que tous les coûts de transformation externes d'un montant de 2,3 millions de francs soient remboursés par l'établissement autonome dans un délai de trois ans.

Le canton ne fait ainsi que préfinancer le projet et ses comptes seront à nouveau allégés à moyen terme.

4.4.6 Répercussions pour le canton

4.4.6.1 Compte de résultats

Les excédents de revenus de l'établissement autonome reviendront au canton. C'est le Conseil-exécutif qui décidera de leur affectation. Il pourra utiliser le plus grand potentiel de revenus de l'ECRN de différentes manières, ce qui offrira au canton une marge de manœuvre intéressante.

L'établissement autonome allégera le compte de résultats du canton à partir de 2028. En 2027, ce dernier sera certes encore grevé (CHF 1,0 à 2,6 mio, selon la méthode de calcul)⁴⁵, du fait que le canton ne pourra pas encore profiter des excédents de revenus de l'ECRN pour cette première année du plan, car l'établissement aura besoin des fonds ainsi générés pour rembourser les coûts de transformation et mettre en place les domaines de ressources. Dans une perspective à moyen et long terme, le compte de résultats du canton sera toutefois allégé d'environ 2,4 millions de francs par an en moyenne (montant grimpant jusqu'à CHF 4,0 mio) jusqu'en 2038, cf. Illustration no 4). L'avantage cumulé de l'établissement sur l'ensemble de la période de planification (2027 à 2038) s'élève donc à environ 29 millions de francs.

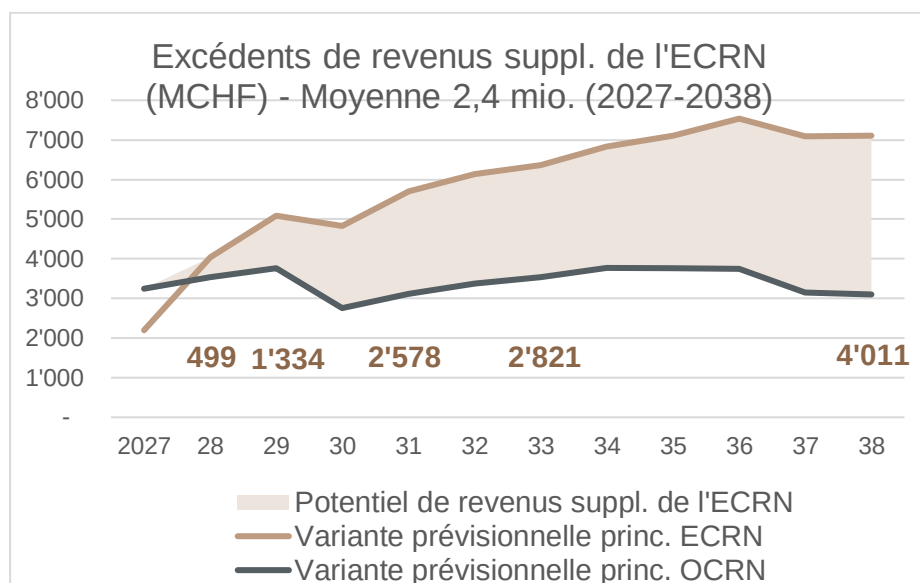


Illustration n° 4: Excédents de revenus supplémentaires de l'ECRN

Le canton pourra utiliser les excédents de revenus plus élevés de différentes manières. Il pourra:

- alléger son **compte de résultats** à travers le prélèvement d'une taxe ou une participation au résultat fixe;

⁴⁵ La différence entre les résultats de l'office et de l'établissement en comparaison directe dynamique (comptabilité d'exploitation) s'élève en 2027 au plus bas des chiffres mentionnés (cf. graphique). Si l'on se base en 2027 sur le résultat prévu aujourd'hui dans le PIMF pour 2027 (point de vue financier de la comptabilité du canton), il s'agit du chiffre le plus élevé, cf. à ce sujet la comparaison en annexe sur la planification financière et les finances.

- laisser les excédents de revenus dans l'établissement autonome et les utiliser pour financer le nouveau bâtiment de Münchenbuchsee, ce qui allègera considérablement son **compte des investissements**;
- **viser un abaissement des émoluments** et décharger ainsi la population et l'économie⁴⁶.

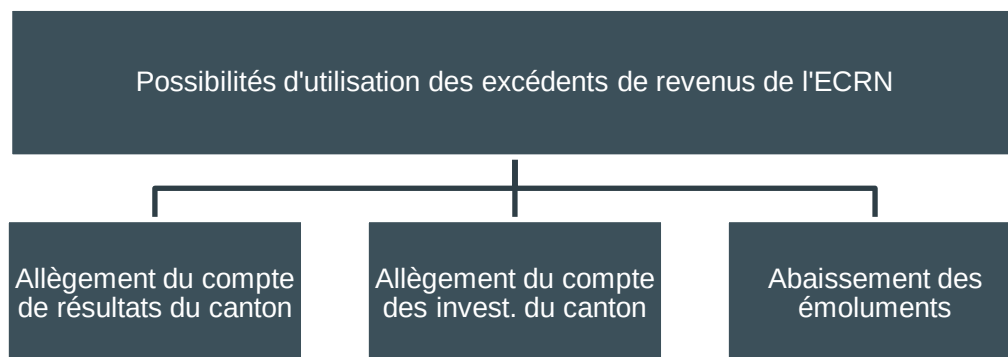


Illustration n° 8 : Possibilités d'utilisation des excédents de revenus de l'ECRN pour le canton

Allègement du compte de résultats du canton. Il s'agit là d'un moyen direct d'utiliser l'excédent de revenus plus élevé de l'établissement autonome présenté ci-dessus. L'excédent sera transféré dans les comptes du canton et en améliorera le bouclage. Cela pourra se faire de différentes manières, par exemple à travers une taxe définie ou une réduction de l'indemnisation pour la gestion des débiteurs des recettes fiscales cantonales pour le compte du canton⁴⁷.

Allègement du compte des investissements du canton. Si les excédents de revenus de l'établissement ne sont pas transférés au canton, les réserves et les flux de trésorerie de l'établissement augmenteront. Il pourra ainsi réaliser des investissements supplémentaires, soit en améliorant son autofinancement, soit en augmentant son potentiel de financement externe. Le canton pourrait notamment en profiter pour financer les investissements dans le nouveau bâtiment de Münchenbuchsee. Il convient de noter que le compte des investissements du canton est allégé même en cas de prélèvement des excédents de revenus, car la planification financière tient déjà entièrement compte des investissements (cf. chap. 0 ci-dessous).

Baisse des émoluments. Les prestations prévues par la loi sont soumises au principe de la couverture des coûts et de l'équivalence découlant du droit des émoluments; pour les tâches publiques déléguées, les coûts doivent être compensés par des taxes. En revanche, l'ECRN sera libre d'agir pour ce qui est des revenus provenant de prestations étendues. La transparence des comptes de l'ECRN permettra de fixer avec plus de précision le niveau des émoluments, d'où l'existence d'une marge de manœuvre pour réduire les émoluments en cas d'excédents de revenus et compte tenu des investissements nécessaires.

4.4.6.2 Compte des investissements, bilan et frein à l'endettement

Compte des investissements. Au moment du changement de forme juridique, l'établissement reprendra les postes du bilan de l'OCRN au 31 décembre 2026. Les transactions correspondantes passeront par le compte des investissements du canton. Les charges et les allègements se compenseront pour l'essentiel, comme le montre le chapitre consacré aux autorisations des dépenses (voir ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

⁴⁶ Réalisation de la déclaration de planification 6

⁴⁷ L'annexe sur la planification financière et les finances explique que, d'un point de vue technique, cela se ferait probablement sous forme de déduction du versement des recettes fiscales.

La modification de la forme juridique entraînera un allègement du compte des investissements du canton dans les années qui suivent. Comme l'établissement sera responsable de ses biens immobiliers, il devra également prendre en charge les dépenses d'assainissement correspondantes (p. ex. bâtiments de Thoune et d'Orpond) ou de nouveaux investissements plus importants comme sur le site de Bützberg. L'établissement pourra supporter ces investissements, qui sont déjà entièrement pris en compte dans la planification financière, tout comme d'autres investissements dans le domaine des applications informatiques. Cela allègera le compte des investissements du canton de plus de 20 millions de francs. L'assainissement de différentes places d'amarrage (p. ex. Güetital, Därligen) permettra d'alléger les finances cantonales de plusieurs millions.

Selon la planification actuelle, les investissements consacrés au nouveau bâtiment de Münchenbuchsee sont à la charge du canton. Comme indiqué plus haut, le compte des investissements du canton pourrait toutefois être allégé ici aussi en cas de besoin, si une partie des fonds provenant des excédents de revenus était utilisée pour assurer le financement de Münchenbuchsee.

Les changements dans le compte des investissements ont un impact sur le **bilan** du canton. Selon la planification actuelle, la fortune du canton ne changera pas en 2027 si l'on considère le solde net. Il y aura toutefois des réaffectations effectuées au niveau de la fortune (p. ex. du poste du bilan lié aux biens immobiliers vers la participation dans l'établissement) qui seront couvertes par l'autorisation de dépenses (cf. chap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** ci-après). À moyen ou long terme, le transfert du nouveau bâtiment pourra entraîner une réduction du patrimoine administratif (en cas de vente) ou une réaffectation des immobilisations corporelles en prêts. De plus, les investissements pris en charge par le nouvel établissement n'accroîtront plus le patrimoine administratif du canton.

Du point de vue du **frein à l'endettement** lié au compte des investissements du canton, le transfert des valeurs du patrimoine financier dans la participation sera conséquent (CHF 1,7 mio), de même que les coûts de transformation, dans la mesure où le remboursement n'est pas pris en compte. L'apport du patrimoine administratif existant à la participation n'aura pas d'effet sur le frein à l'endettement. Il en va de même pour le transfert du nouveau bâtiment au nouvel établissement (dans le cas d'un apport de participation). Ces modalités découlent de l'art. 101b, al. 1 ConstC, selon lequel le principe de la valeur nette s'applique. Relevons ici la votation à venir sur la révision du frein à l'endettement, qui ne modifie toutefois en rien les considérations fondamentales de la planification financière.

4.4.7 Autorisation de dépenses

Le changement de forme juridique n'entraîne pas de diminution de la fortune du canton (neutralité du bilan). Il faudra toutefois procéder à des réaffectations de l'office vers le nouvel établissement, qui devront être approuvées par une autorisation de dépenses. Selon la planification actuelle, les dépenses totales nécessaires à la transformation de la forme juridique s'élèveront à environ 23 millions de francs (frais de transformation inclus).

Le calcul de l'autorisation de dépenses se base sur les directives du droit budgétaire⁴⁸. Une dépense est ainsi «l'engagement durable» de fonds cantonaux provenant du patrimoine financier pour l'accomplissement de tâches publiques (on parle aussi d'«affectation» dans le langage juridique). L'«affectation complète à un même objet» est déterminante en la matière. Le calcul de

⁴⁸ Loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin; RSB 620.0), art. 21 ss.

l'autorisation de dépenses nécessaire ne coïncide donc pas avec le point de vue de l'économie d'entreprise, comme dans le cas présent. Ainsi, les réaffectations dans le patrimoine administratif sont également soumises à l'autorisation de dépenses:

- Les actifs actuellement disponibles (actifs financiers), par exemple les liquidités, les créances ou les places d'amarrage, sont engagés comme frais d'acquisition pour la participation au nouvel établissement (CHF 7,1 mio). Il faut en déduire des engagements à court terme de 5,4 millions de francs. Le montant net de l'affectation s'élève à environ 1,7 million de francs.
- Les moyens d'exploitation (patrimoine administratif) de l'actuel OCRN d'une valeur de 22,2 millions de francs (y c. les investissements au titre de coûts de transformation à hauteur de 1 mio), déduction faite des capitaux de tiers à long terme (CHF 2,5 mio), seront apportés au nouvel établissement sous forme d'un apport en nature (CHF 19,7 mio nets). Elles seront comptabilisées dans les comptes du canton sous le poste Participations. Celui-ci devra néanmoins être approuvé en tant que dépense (nouvelle affectation).
- Les dépenses liées à la mise en œuvre (coûts de transformation externes) s'élèveront à 1,35 million de francs⁴⁹.

La loi sur l'ECRN sera soumise au Grand Conseil. Les dépenses à autoriser seront connues sur la base des valeurs au moment de la présentation du rapport du Conseil-exécutif. Cette loi pourra faire l'objet d'un référendum facultatif.

Il ne semble pas judicieux, notamment au regard du calendrier de mise en œuvre, de soumettre deux fois au Grand Conseil (et éventuellement au corps électoral) la même question de changement de la forme juridique: d'une part, par la loi et, d'autre part, par une décision de financement en aval. C'est pourquoi l'autorisation de dépenses doit être déléguée au Conseil-exécutif (art. 31 de la loi constitutive de l'établissement). L'art. 69, al. 1 ConstC autorise une telle délégation à condition qu'elle soit limitée à un domaine déterminé et soit prévue par une loi qui en fixe le cadre. C'est le cas ici⁵⁰.

Le nouveau bâtiment en cours de planification pour l'OCRN (ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) devrait devenir la propriété du nouvel établissement (y c. le transfert du droit de superficie existant) après le déménagement (vers 2030) et l'expiration du délai de réclamation, probablement en 2032. La construction du nouveau bâtiment nécessite une autorisation de dépenses ordinaire, soumise au référendum facultatif. Le transfert prévu du droit de superficie nécessiterait alors à nouveau une autorisation de dépenses avec référendum financier. Une double soumission au référendum financier ne semble toutefois pas opportune dans le cas présent. C'est pourquoi il s'agit de déléguer au Grand Conseil la compétence d'autoriser les dépenses dans ce cas. Une délégation au Conseil-exécutif ne semble pas indiquée dans le cas présent, car il existe une marge de manœuvre politique: ainsi, il sera possible d'attendre de la part du nouvel établissement qu'il finance plus ou moins lui-même la reprise de la construction. Le canton pourrait ainsi comptabiliser des recettes d'investissement (cf. également ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Le prix d'achat devra être décidé le moment venu, en fonction de l'évolution des activités du nouvel établissement.

⁴⁹ L'investissement de 1 million de francs résultant de la transformation est déjà pris en compte dans le poste du patrimoine administratif.

⁵⁰ Il serait également envisageable de faire approuver par le Grand Conseil, en même temps que la loi, l'ensemble des dépenses prévues, sous réserve d'un référendum financier. Les divers postes du bilan d'ouverture seraient remplacés par un «capital de dotation». L'arrêté de dépenses du Grand Conseil (éventuellement du peuple) serait conditionnée à l'entrée en vigueur de la loi.

5. Mise en œuvre et proposition – de l'office à l'établissement autonome

5.1 Répercussions

Les analyses approfondies confirment que la transformation de la forme juridique de l'Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Berne en un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre présente avant tout des avantages pour les principaux concernés, notamment pour la population bernoise, l'industrie, le personnel et le canton en tant que propriétaire. La transparence des coûts et la meilleure efficacité garantiront à la clientèle des prestations de haute qualité à des prix équitables et durables. Il n'y a pas d'inconvénients majeurs, comme on peut le constater dans les opportunités et les risques illustrés ci-après.

5.1.1 Opportunités

L'établissement assumera la responsabilité de l'exploitation. Il pourra influencer directement l'efficacité opérationnelle grâce à une meilleure capacité de réaction et de décision et 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'établissement assumera la responsabilité 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. De plus, le rendement et les excédents de revenus pourront être augmentés.

L'orientation commerciale et la possibilité de mettre en œuvre 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** avec le nouvel établissement en ce qui concerne l'évolution rapide de l'éventail des tâches. La transformation de la forme juridique ne viendra pas alourdir les finances cantonales qui, au contraire, seront délestées de certains risques.

La comptabilité de l'établissement autonome sera **plus transparente** grâce à une présentation des comptes plus étoffée.

Population / Clientèle / Entreprises. Les prestations pourront être adaptées de manière flexible à la clientèle. La sécurité du droit des tâches régaliennes restera acquise (p. ex. ADMAS, prestations de contrôle, autorisations). En cas d'excédents de revenus, il existe éventuellement une marge de manœuvre pour réduire les émoluments. Dans tous les cas, la transparence des comptes garantit des frais équitables à long terme.

5.1.2 Risques

Influence politique. L'autonomie opérationnelle du nouvel établissement s'accompagnera d'une reprise 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 pas de nature politique et est dicté par des prescriptions internationales et fédérales.

Interfaces opérationnelles. Il restera d'innombrables interfaces opérationnelles, qui pourront toutefois être réduites et réorganisées de manière appropriée.

La nouvelle orientation et les changements pourront éveiller des craintes chez les **collaborateurs et collaboratrices**. Il conviendra d'en tenir compte par une organisation adéquate de la transition, un statut du personnel approprié, des outils de participation adaptés et notamment une communication adaptée aux groupes cibles. L'OCRN a jusqu'à présent suivi cette voie avec succès dans le cadre du présent projet et de processus de changement antérieurs.

Si la loi sur l'ECRN pose des **conditions générales politiques trop strictes**, la marge de manœuvre s'en trouvera péjorée, empêchant la concrétisation des avantages promis.

Risques financiers. La dotation de base et la planification financière proposées assureront la situation financière de l'ECRN. Des détériorations dues à des coûts plus élevés ou à des rendements plus faibles sont possibles à tout moment. La planification financière tient compte de ces scénarios. Comme l'activité du nouvel établissement reste régalienne, il ne faut pas s'attendre à des baisses imprévisibles du marché. Si, à moyen ou long terme, des adaptations importantes s'avéraient nécessaires suite à une modification du contexte et des conditions-cadres dans le domaine de la mobilité, il incomberait au canton, en tant que propriétaire et premier responsable de l'application du droit fédéral, de prendre les mesures nécessaires. La transformation de la forme juridique de l'OCRN ne modifiera pas la situation en matière de risques. Au contraire, grâce à sa capacité d'action, l'établissement autonome pourra contribuer à réagir plus rapidement et de manière plus ciblée aux changements, et donc à réduire les risques pour le canton.

5.2 Conséquences d'une non-réalisation

Si l'OCRN n'est pas transformé en établissement de droit public, il continuera de faire partie de l'administration centrale du canton de Berne. Les processus de pilotage et les processus transversaux existants demeureront. La marge de manœuvre restera ainsi limitée et les défis décrits précédemment ne pourront pas être relevés en exploitant le plein potentiel de l'OCRN. Il ne sera vraisemblablement pas possible de saisir les opportunités à moyen et long terme d'une mise en œuvre plus efficace et plus efficiente des tâches d'exécution et les possibilités de générer des revenus supplémentaires. Il ne sera pas non plus possible de traiter de manière proactive les problèmes qui s'accroissent déjà aujourd'hui pour adapter en permanence les effectifs au parc automobile du canton de Berne. La responsabilité de l'exécution des prescriptions fédérales dans les délais et de manière appropriée restera, même pour les affaires opérationnelles, de la responsabilité politique des décideurs cantonaux. Afin de pouvoir désamorcer les évolutions négatives, il faudra chercher des moyens au sein de l'organisation administrative pour que l'OCRN puisse répondre au mieux aux besoins opérationnels, et s'adapter et se développer avec agilité aux nouvelles situations. Il faudrait en outre viser une meilleure transparence des comptes dans les domaines ou unités d'organisation financés par les émoluments, de manière à garantir des tarifs équitables pour la clientèle.

5.3 Proposition et prochaines étapes

Le Conseil-exécutif recommande au Grand Conseil de transformer l'OCRN en un établissement de droit public et lui propose de prendre connaissance du présent rapport.

Si le Grand Conseil peut se rallier aux conclusions du Conseil-exécutif quant à l'avantage de transformer la forme juridique de l'OCRN en un établissement de droit public, le projet sera poursuivi. Concrètement, le Conseil-exécutif poursuivra l'élaboration du projet de loi dans le

cadre de la procédure législative formelle. Cela impliquera une consultation publique auprès des parties prenantes. Le Grand Conseil pourra ensuite débattre et adopter le projet de loi. Ce n'est qu'après l'adoption de ce dernier par le Grand Conseil que le Conseil-exécutif aura la compétence de créer l'établissement et de prendre les autres mesures nécessaires pour procéder au changement de forme juridique.

Le présent rapport table, en ce qui concerne la planification financière, sur une mise en service opérationnelle au 1^{er} janvier 2027. Selon la durée du processus de décision politique et des travaux de création et de mise en œuvre, il est possible de mettre en service le nouvel établissement plus tard, par exemple au 1^{er} janvier 2028.

6. Annexes

6.1 Annexe 1: Questions et réponses

6.1.1 Particularités de l'OCRN par rapport à d'autres unités administratives

Pourquoi l'OCRN devrait-il être transformé en établissement et pas les autres offices?

L'OCRN présente plusieurs particularités qui le distinguent des autres unités administratives cantonales. Il est entièrement financé par des émoluments et donc financièrement autoporteur. Le travail de l'OCRN ne revêt guère de caractère politique, mais se réfère à des activités de masse réglementées par des prescriptions fédérales. Les changements massifs qui s'annoncent dans le domaine de la mobilité exigeront une grande flexibilité en termes d'investissements et de personnel. C'est ce qui distingue par exemple l'OCRN d'autres offices financés par des émoluments, comme l'Office des poursuites et des faillites ou l'Office du registre du commerce. L'OCRN est plutôt comparable à des entreprises orientées vers le client comme l'assurance immobilière (domaine régalien) ou – au niveau communal – les entreprises municipales ou communales généralement externalisées (eaux, eaux usées, déchets, transports). Par rapport aux possibilités limitées dont l'OCRN dispose en tant qu'office, l'OCRN pourra bien mieux répondre aux défis spécifiques et générer ainsi un plus grand bénéfice pour la clientèle et le canton. (cf. aussi ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Quelle influence le monde politique exerce-t-il aujourd'hui à travers l'OCRN?

La marge de manœuvre politique de l'OCRN est très limitée dans les affaires de masse de la circulation routière et de la navigation, qui sont exécutées sur la base du droit fédéral. Les exigences auxquelles l'OCRN doit répondre découlent en premier lieu des besoins de la population et des entreprises. La politique cantonale ne peut influencer que marginalement les tâches relevant du domaine d'activité de l'OCRN, à l'exception de l'imposition des véhicules à moteur et des barèmes des émoluments. Dans ces deux cas, la mainmise cantonale reste entière, même dans le cas d'un établissement autonome. Le montant des impôts sur les véhicules à moteur restera fixé par le Grand Conseil dans la loi. Même en cas de changement de forme juridique, c'est le Conseil-exécutif qui aura le dernier mot sur le montant des émoluments. (cf. aussi ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

6.1.2 Marge de manœuvre en tant qu'établissement, compte tenu de la clause de non-concurrence

Pourquoi l'OCRN doit-il être transformé en établissement et quels sont les besoins?

Les comportements en matière de mobilité évolueront fortement ces prochaines années et décennies, ce qui exigera une grande flexibilité et une bonne réactivité de la part des autorités cantonales de la circulation routière et de la navigation. Cela aura notamment des répercussions sur les exigences posées au personnel, et l'OCRN devra donner à ses collaboratrices et collaborateurs les moyens d'agir en conséquence. De plus, ces évolutions nécessiteront des investissements dans la transformation numérique, l'informatique et l'infrastructure opérationnelle. Les comptes de l'OCRN garantiront en outre la transparence et donc des frais équitables. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Quels sont les risques liés au changement de forme juridique?

Les changements et les défis surviendront indépendamment de la forme juridique de l'OCRN, mais il est beaucoup plus facile et rapide d'y réagir dans le cadre d'un établissement de droit public. Les risques sont minimes. Pour le canton et la clientèle, le risque que les développements nécessaires ne puissent pas être réalisés en temps voulu diminue. Grâce à une préparation solide, il est possible de limiter les risques inhérents au processus de transformation. Même à moyen et long terme, les directives de gouvernance d'entreprise publique garantissent un pilotage et une surveillance appropriés. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et 0)

Que se passera-t-il en cas de non-transformation en établissement de droit public?

Les changements importants à venir en matière de mobilité interviendront inévitablement. De même, il est établi qu'un office peut agir et réagir de manière moins flexible sur le plan opérationnel qu'un établissement autonome de droit public. En conséquence, si le canton décide de ne pas le transformer en établissement de droit public, il perdra des recettes supplémentaires à moyen et long terme. De plus, le canton ne pourra pas mettre les prestations à la disposition de l'économie et de la population avec la même rapidité et la même flexibilité. Le cas échéant, il existe un risque de perdre des potentiels de coopération. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

La transformation en établissement de droit public bénéficiera-t-elle à la clientèle?

La clientèle de l'OCRN s'intéresse en premier lieu à des services de qualité, disponibles rapidement et à des prix attractifs. Grâce à sa capacité d'adaptation et à la transparence de ses comptes, l'ECRN garantira des services de qualité et de proximité à des prix équitables à long terme. La transformation en établissement de droit public est donc également dans l'intérêt de la clientèle.

Comment s'assurer que l'établissement ne concurrence pas les entreprises?

L'ECRN exécutera principalement les tâches qui lui seront dévolues par la loi et d'autres tâches de droit public qui lui seront confiées. Il proposera des prestations étendues dans des domaines d'activité très proches de son cœur de métier (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) et, si possible, s'engagera dans des coopérations avec des partenaires existants (p. ex. les moniteurs et monitrices de conduite). D'une part, les garde-fous sont réglés dans la loi constitutive sur l'ECRN, d'autre part, le Conseil-exécutif pilotera le type et la portée des prestations étendues à travers la stratégie de propriétaire.

La croissance du nombre de véhicules ne diminuera-t-elle pas bientôt?

Selon les prévisions, le parc automobile du canton de Berne, qui compte aujourd'hui près de 840 000 véhicules, devrait approcher 950 000 véhicules dans les 10 à 15 prochaines années. Et ce chiffre ne devrait pas diminuer à long terme, malgré les changements de comportement en matière de mobilité dans le canton de Berne. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

La création du nouvel établissement entraînera-t-elle la disparition des sites régionaux et décentralisés?

Non. La structure décentralisée actuelle a fait ses preuves et devra être maintenue. Compte tenu de l'augmentation du nombre de véhicules, il est important que l'établissement reste proche de sa clientèle. Le Conseil-exécutif peut inscrire les sites décentralisés dans la stratégie de propriétaire. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

6.1.3 Personnel

Quels seront les rapports de travail sous le nouvel établissement?

Les rapports de travail resteront fondés sur la législation cantonale sur le personnel et régis par le droit public. L'employeur sera désormais l'ECRN. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Qu'est-ce qui changera pour le personnel par rapport à aujourd'hui?

Les conditions de travail resteront en principe les mêmes. Dans les grandes lignes, le droit cantonal sur le personnel restera déterminant. Il sera complété par un règlement du personnel de l'ECRN, qui pourra établir des règles différentes dans certains domaines. Ainsi, le règlement du personnel devra notamment définir un autre processus pour les augmentations de salaires et l'évaluation des collaborateurs et collaboratrices. Il est également prévu de verser des primes de fidélité après cinq ans déjà. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Quelles seront les opportunités offertes par les « nouveaux » rapports de travail?

Les rapports de travail restent fiables et transparents, il sera possible d'introduire plus rapidement des éléments modernes et flexibles. Cela permettra d'accroître l'attrait de l'OCRN en tant qu'employeur. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Comment le transfert sera-il traité du point de vue du droit du personnel?

Les rapports de travail de droit public existants de l'OCRN seront transférés à l'ECRN au moment de sa création. Ce dernier reprendra les collaboratrices et collaborateurs, et les salaires pratiqués seront garantis par la loi. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Que se passe-t-il avec les soldes de vacances et d'heures supplémentaires au moment de la transformation?

Les soldes de vacances et d'heures supplémentaires existants seront entièrement pris en charge par l'ECRN.

Quelles seront les règles applicables en cas de réduction éventuelle des effectifs?

Rien ne changera en la matière. Une éventuelle réduction du personnel est régie par la législation cantonale sur le personnel. Le cas échéant, elle ne résulterait pas de la transformation de la forme juridique, mais trouverait son origine dans un environnement changeant qui affecterait également l'office. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Les règles applicables aux vacances resteront-elles les mêmes?

Oui, les règles applicables aux vacances continueront de s'aligner sur les directives du canton.

Le travail des collaborateurs et collaboratrices sera-t-il plus stressant en cas de transformation en établissement de droit public?

Non, le changement de forme juridique n'affectera pas les horaires et la charge de travail. L'ECRN pourra cependant adapter plus facilement ses effectifs au volume de travail et aux besoins de la clientèle (cf. ch. 4.2.1.1). Le Conseil-exécutif pourra toujours influencer sur l'état des postes dans sa stratégie de propriétaire et au moment d'approuver le règlement du personnel (cf. ch. 4.3.2.1).

L'ECRN sera-t-il entièrement numérisé et les collaborateurs et collaboratrices perdront-ils leur emploi?

Les services numériques répondent à un besoin de la clientèle et vont aujourd'hui de soi. L'OCRN s'engage déjà depuis longtemps dans la numérisation de ses processus. Cette dernière entraînera des changements dans les profils professionnels, qu'il s'agisse d'un office ou d'un établissement. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Qu'est-ce qui changera dans la culture de l'OCRN?

L'ECRN continuera à cultiver le sens aigu de la qualité et du service de ses collaboratrices et collaborateurs. Ils doivent pouvoir continuer à s'y identifier fortement. L'expérience montre que l'identification des collaboratrices et collaborateurs à l'entreprise qui les emploie a tendance à augmenter dans les organisations qui favorisent l'autonomie et la responsabilité individuelle. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

L'ECRN pourra-t-il s'écarter du droit cantonal sur le personnel comme bon lui semble?

Non. La loi constitutive de l'établissement contiendra une liste exhaustive des domaines dans lesquels l'ECRN ne sera pas tenu d'appliquer le droit cantonal sur le personnel. Le règlement du personnel, qui devra être approuvé par le Conseil-exécutif, précisera l'ampleur et la nature des exceptions (cf. ch. 4.2.2).

Quel sera le futur niveau de rémunération des collaborateurs et collaboratrices?

Le système salarial du canton ne changera pas. L'ECRN reprendra les collaboratrices et collaborateurs, et les salaires pratiqués leur seront garantis. Il souhaite pouvoir être plus flexible dans la fixation des niveaux de salaire, par exemple au moment de l'embauche. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Comment s'assurer que les salaires des cadres n'augmenteront pas de manière indue?

Le système salarial actuel (avec des classes de traitement) s'appliquera toujours aux cadres. Le Conseil-exécutif donnera des directives à travers la stratégie de propriétaire et l'approbation du règlement du personnel et décidera en particulier de la rémunération annuelle de la présidence du conseil d'administration et de la somme de la rémunération annuelle des autres membres du conseil d'administration. Cela lui permettra d'exercer son influence en la matière. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Auprès de quelle caisse de pension le personnel de l'ECRN sera-t-il assuré?

Il restera affilié à la Caisse de pension bernoise (CPB), comme stipulé par la loi. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Comment les cotisations à la caisse de pension seront-elles affectées par le changement de forme juridique?

Elles ne seront absolument pas affectées. Les conditions restent les mêmes. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Quelles seront les conséquences du changement de forme juridique pour les collaboratrices et collaborateurs à la retraite?

Il n'y aura aucune conséquence.

6.1.4 Biens immobiliers

À qui appartiennent les bâtiments d'exploitation de l'ECRN?

Les bâtiments d'exploitation appartenant au canton seront transférés à l'ECRN à leur valeur comptable; ils seront la propriété de l'établissement. Cependant, l'ECRN appartiendra pour sa part intégralement au canton. Si le canton est propriétaire du terrain, un droit de superficie sera

établi en faveur de l'établissement. Les droits de superficie existants seront transférés à l'établissement ou un droit de superficie de second degré sera établi. L'ECRN reprendra du canton les baux des objets qu'il détiendra. Pour le nouveau bâtiment de Münchenbuchsee, la procédure doit encore être définie. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Que se passera-t-il s'il faut plus ou moins d'infrastructures?

L'ECRN sera responsable de la bonne exécution des tâches et de l'exploitation économique des infrastructures. Dans ce cadre, il procédera de manière autonome aux investissements et désinvestissements nécessaires en utilisant les fonds qu'il générera. En ce qui concerne les investissements, les finances cantonales seront allégées en conséquence, ce qui sera avantageux pour le canton. Par exemple, il pourrait être question d'investir dans le centre d'expertises et d'exams de Bützberg, un investissement que l'ECRN pourrait réaliser lui-même. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Qui assurera l'exploitation et l'entretien des infrastructures?

L'établissement exploitera et entretiendra les infrastructures en utilisant les ressources qu'il générera, ce qui allégera les finances cantonales. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

L'ECRN pourra-t-il louer des locaux?

Oui, il est libre de le faire dans la mesure où l'exécution des tâches le permet et qu'elle est nécessaire à la bonne exploitation économique. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Comment l'ECRN pourra-t-il réaliser de nouveaux besoins en infrastructure?

Les recettes de l'établissement doivent permettre de financer les amortissements, les achats de remplacement et les nouveaux investissements nécessaires à l'exécution des tâches. La planification financière de l'ECRN montre que c'est réaliste. Si nécessaire, l'ECRN pourra lever des capitaux sur le marché. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

6.1.5 Finances

Pourquoi l'OCRN aurait-il besoin de comptes transparents?

D'une façon générale, le canton n'établit pas de comptes consolidés, ce qui empêche une traçabilité précise des prestations fournies par l'administration centrale (p. ex. prestations informatiques, coûts immobiliers ou frais de personnel) dans les comptes de l'OCRN; au lieu de cela, ce sont les unités administratives qui fournissent les prestations qui établissent une comptabilité centrale pour l'ensemble du canton. Il n'existe pas de solutions standardisées permettant à l'OCRN de présenter un décompte des coûts complets. Or, le coût des prestations susmentionnées devrait justement pouvoir être pris en compte pour permettre à l'OCRN de se conformer aux principes de couverture des coûts et d'équivalence en matière d'émoluments. Grâce à une présentation des comptes distincte, l'ECRN sera en mesure de respecter ces deux principes et de calculer les émoluments en toute transparence (cf. ch. 4.4.2).

Comment s'assurer que les émoluments resteront attractifs?

Le principe d'équivalence des taxes reste valable, ce qui signifie que les émoluments devront couvrir les charges de l'ECRN, mais qu'ils ne devront pas être manifestement disproportionnés par rapport à la valeur objective de la prestation. Grâce à la plus grande flexibilité, aux gains d'efficacité supplémentaires et à la transparence du compte de résultats, l'ECRN pourra continuer à garantir des émoluments attractifs et équitables. Le Conseil-exécutif pourra influencer en la matière si nécessaire, puisqu'il devra approuver le règlement relatif aux émoluments. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Comment s'assurer que l'ECRN ne devienne pas un sujet de préoccupation financière?

Un conseil d'administration compétent et interdisciplinaire pilotera l'établissement d'un point de vue stratégique et sera responsable de sa planification financière. La plus grande transparence dans le domaine de la comptabilité permettra de prendre des décisions de manière anticipée et appropriée. Le Conseil-exécutif pourra exercer une influence appropriée à travers l'élection du conseil d'administration, la stratégie de propriétaire, les décisions relatives à l'utilisation des excédents de revenus, des directives et également sa compétence de surveillance. Le Grand Conseil exercera la haute surveillance et le Contrôle des finances du canton de Berne restera compétent pour l'ECRN. Il existe donc des mécanismes de contrôle suffisants et efficaces. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Que se passera-t-il si l'ECRN est déficitaire?

Des pertes au bilan isolées ne remettront pas fondamentalement en question son existence, car l'ECRN doit être solide dès le départ. Le conseil d'administration devra prendre les mesures qui s'imposent, le cas échéant. Le Conseil-exécutif pourra également exercer une influence en raison de son rôle de propriétaire et d'organe de surveillance. Il n'existe pas de risque financier majeur: si les recettes ne couvrent pas les prestations soumises à émolument ou l'exécution des tâches cantonales, il faudra adapter les barèmes en question. À noter que c'est déjà le cas aujourd'hui. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Qu'advient-il d'un excédent de revenus généré par l'établissement?

Le Conseil-exécutif pilotera l'ECRN en se fondant sur la stratégie de propriétaire et décidera, sur proposition du conseil d'administration, de l'utilisation de l'excédent de revenus (bénéfice au bilan). Le canton disposera de moyens d'action intéressants: il pourra engranger des excédents de revenus, alléger le compte des investissements du canton grâce à un autofinancement plus important dans le domaine immobilier de l'ECRN ou encore adapter le cadre des émoluments en faveur de la population et de l'économie. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Pourquoi l'excédent de revenus de l'ECRN sera-t-il beaucoup plus faible que les années précédentes et pourquoi devrait-il encore diminuer si l'OCRN reste un office?

D'une part, cela résulte d'évolutions et de changements généraux qui se produisent indépendamment de la forme juridique de l'OCRN. D'autre part, l'OCRN ne dispose pas à ce jour d'un calcul des coûts complets. Par exemple, les coûts consolidés pour l'immobilier ou l'informatique sont pris en charge par les offices spécialisés correspondants (OIC, OIO) et ne sont pas facturés de manière transparente à l'OCRN. Ces coûts ont désormais été calculés et seront intégrés dans la planification financière en tant qu'office. En conséquence, les excédents de bilan seront moins importants. C'est nécessaire pour pouvoir comparer les comptes de l'OCRN et de l'ECRN. De plus, les coûts d'infrastructure seront probablement plus élevés avec la reprise du nouveau bâtiment. Cela réduit les excédents de revenus, que ce soit en tant qu'office ou en tant qu'établissement. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Combien coûtera le conseil d'administration?

La planification financière table sur un conseil d'administration composé de cinq membres. Elle retient aussi les coûts de mise en place et la rétribution annuelle de ses membres (laquelle sera comparable à ce que touchent les membres d'un conseil d'administration d'une PME ordinaire). Au final, les montants exacts seront fixés par le Conseil-exécutif (cf. ch. 4.3.2.2).

6.1.6 Gouvernance

Quel sera le nom du nouvel établissement?

Le nom de l'établissement n'a pas encore été arrêté de manière définitive. L'intitulé provisoire est «Établissement de la circulation routière et de la navigation (ECRN)».

Par qui le conseil d'administration sera-t-il nommé et quelle sera sa composition?

Le Conseil-exécutif nommera les membres du conseil d'administration sur la base d'un profil d'exigences qui devra être mis à jour périodiquement. Les membres du conseil d'administration devront avoir des compétences professionnelles différentes. Il faudra assurer une représentation adéquate des deux langues officielles et des genres. Une représentation cantonale au sein du conseil d'administration doit garantir un flux d'informations approprié. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Comment le gouvernement ou le Grand Conseil pourront-ils exercer une influence sur l'ECRN?

Le pilotage et la surveillance seront assurés par le Conseil-exécutif, en application des directives de gouvernance d'entreprise publique du canton, qui ont fait leurs preuves. Le Conseil-exécutif édicte et actualise périodiquement sa stratégie de propriétaire et mène des entretiens de controlling à intervalles réguliers. Les décisions importantes du conseil d'administration mentionnées dans la loi sur l'ECRN devront être approuvées par le Conseil-exécutif. Le Grand Conseil exercera la haute surveillance. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Qui fixera les émoluments?

Le conseil d'administration fixera les émoluments dans un règlement sur les émoluments, qui devra être approuvé par le Conseil-exécutif. C'est donc le Conseil-exécutif qui aura le dernier mot sur les émoluments, comme actuellement. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Qui nommera le directeur ou la directrice de l'ECRN?

La nomination et l'éventuelle révocation du directeur ou de la directrice relèveront du conseil d'administration. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Quelle influence le conseil d'administration pourra-il exercer sur le nombre de postes?

Le conseil d'administration sera l'organe de direction stratégique de l'ECRN et pourra piloter les effectifs notamment au travers de la planification financière et de l'organisation de l'établissement. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Quelles seront les affaires décidées par le conseil d'administration?

En tant qu'organe stratégique suprême, le conseil d'administration traduira la stratégie de propriétaire du conseil d'administration en stratégie d'entreprise et assumera la responsabilité globale, notamment en ce qui concerne la gestion des risques. Il adoptera le règlement d'organisation et le règlement du personnel. En outre, le conseil d'administration nommera le directeur ou la directrice et en supervisera le travail. Il sera également chargé de la planification financière et de l'adoption du rapport d'activité et des comptes annuels, ainsi que de la proposition d'affectation du bénéfice au bilan. Afin de préserver les intérêts du canton, le projet de loi sur l'ECRN prévoit que le Conseil-exécutif approuve diverses décisions à prendre par le conseil d'administration (art. 17 du projet de loi sur l'ECRN), en particulier le règlement d'organisation, le règlement du personnel et le règlement sur les émoluments. Si le gouvernement n'approuve pas une décision du conseil d'administration, celle-ci n'entrera pas en vigueur et le conseil d'administration devra prendre une nouvelle décision. (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)

Comment s'assurera-t-on du respect des normes cantonales en matière de protection des données et de sécurité de l'information par l'ECRN?

La législation cantonale sur la protection des données et la future loi sur la sécurité de l'information et la cybersécurité (LSIC) s'appliquent aussi aux établissements cantonaux. Le changement de forme juridique de l'OCRN ne change donc rien à ce niveau.



6.2 Annexe 2: projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation (ECRN)

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation (LECRN)	<i>Titre provisoire</i>
	<i>Le Grand Conseil du canton de Berne,</i> vu l'article 95 de la Constitution cantonale (ConstC) ⁵¹ , sur proposition du Conseil-exécutif, <i>arrête:</i>	
	I.	
	1 Dispositions générales	
	Art. 1 Objet	

⁵¹⁾

RSB 101.1

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ La présente loi règle la création de l'Établissement de la circulation routière et de la navigation (ECRN) et les grandes lignes de ses tâches et de son organisation.	La création de l'établissement de droit public repose sur l'article 95, alinéa 1, lettre a ConstC. L'article 95, alinéa 2 ConstC fixe plusieurs exigences quant au contenu d'une loi entraînant la création d'un établissement de droit public. Ainsi, la présente loi doit régler les grandes lignes de l'organisation et des tâches de l'établissement à créer. La désignation «Établissement de la circulation routière et de la navigation (ECRN)» est un titre de travail pour le nouvel établissement à créer en remplacement de l'OCRN. Le nom effectif qui sera employé couramment pour désigner l'établissement sera arrêté par le conseil d'administration dans le règlement d'organisation. Il ne devra pas obligatoirement contenir le terme «établissement». Le règlement sera soumis à l'approbation du Conseil-exécutif (voir art. 17).
	Art. 2 Forme juridique ¹ L'ECRN est un établissement autonome de droit public doté d'une personnalité juridique propre; son siège se trouve dans le canton de Berne. ² L'ECRN est autonome, dans le cadre de la présente loi, dans son organisation et sa gestion et il tient sa propre comptabilité.	D'un point de vue légal, l'ECRN sera indépendant de l'administration cantonale, mais conservera néanmoins différentes interfaces avec elle, selon des modalités à définir. La présente loi confère à l'ECRN une personnalité juridique, l'habilitant ainsi à agir en son propre nom en tant que personne morale. Le canton restera propriétaire de l'établissement à 100 %. L'ECRN sera autonome dans son organisation et dans la gestion de ses finances. Il ne sera pas soumis à la législation cantonale sur les finances et jouira d'une autonomie financière intégrale (art. 2, al. 2 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances [LFin; RSB 620.0] a contrario). La présente loi règle les grandes lignes de l'organisation. Au surplus, l'ECRN sera responsable de s'organiser comme il l'entend.

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	³ L'ECRN doit être inscrit au Registre du commerce.	En rendant publiques les données juridiques des entreprises, le registre du commerce permet d'assurer la transparence. L'inscription dans ce registre permet en outre de protéger le nom de la société (désignation de l'entreprise) dans une zone géographique délimitée.
	Art. 3 Principes entrepreneuriaux et objectifs d'effet ¹ L'ECRN a est géré selon les principes de l'économie d'entreprise;	Efficacité, orientation client et force d'innovation sont quelques-unes des valeurs clés sous le signe desquelles l'ECRN accomplira ses activités, plus encore que l'OCRN. Ce dernier est déjà réputé comme l'une des unités les plus novatrices de l'administration cantonale, mais son esprit d'entreprise atteint assez vite les limites claires fixées par le cadre d'une structure cantonale, en raison notamment d'une certaine rigidité imposée au niveau de la planification du personnel, des finances et des investissements. Les libertés dont jouira l'ECRN grâce à sa nouvelle forme juridique offrent un potentiel majeur à exploiter en faveur de la clientèle et du canton propriétaire.

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	b fournit des prestations qualitatives et efficientes; c favorise les solutions innovantes.	À l'heure actuelle, l'OCRN met déjà tout en œuvre pour offrir des prestations de haute qualité à sa clientèle dans les meilleurs délais. Une qualité que l'ECRN continuera d'assurer. L'objectif du passage à la nouvelle forme juridique est entre autres d'accroître la capacité de réaction et d'adaptation de l'office afin de lui permettre d'avoir des réactions rapides et adéquates face aux nouvelles exigences et aux nouveaux besoins. Le Conseil-exécutif fixera des exigences de qualité dans le cadre de sa stratégie de propriétaire et s'attèlera à leur concrétisation. Si la population sera le premier bénéficiaire des prestations de l'ECRN, ce dernier fournira aussi des prestations au canton, aux entreprises et à d'autres parties prenantes. Les exigences de qualité vaudront pour tous ces bénéficiaires. La transparence des coûts renforcée rendue possible par la nouvelle forme juridique permettra aussi une meilleure traçabilité du montant des émoluments. Les méthodes de travail efficaces et transparentes de l'ECRN garantiront des tarifs équitables et concurrentiels sur le long terme. L'OCRN et son personnel se distinguent déjà par une pensée novatrice. Mais les structures et les règles qui leur sont imposées par l'administration cantonale entravent ou retardent régulièrement de nouvelles idées ou projets. Avec sa personnalité juridique propre, l'ECRN jouira d'une liberté suffisante pour, par exemple, mettre en œuvre des projets de numérisation dans des délais nettement plus courts. Il pourra aussi beaucoup plus facilement lier des partenariats, par exemple dans le domaine des expertises de véhicules (grâce à des locations immobilières), afin de mettre sur pied une offre attrayante et efficace pour la clientèle.
	2 Tâches et prestations	
	Art. 4 Tâches légales	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ L'ECRN remplit les tâches qui lui sont confiées de par la loi. ² Dans le domaine de la circulation routière, l'ECRN a compétence pour a l'admission des personnes et des véhicules, y compris l'octroi d'autorisations spéciales; b l'exécution de la législation fédérale sur la circulation routière, pour autant que la législation spéciale ne désigne pas d'autre autorité compétente pour certaines tâches;	Les tâches et prestations centrales assurées par l'OCRN sont les suivantes: <i>Admission à la circulation routière</i> Admission aux examens de conduite, réalisation des expertises de véhicules et des examens de conduite, délivrance des permis de circulation, des permis de conduire et d'autorisations spéciales, surveillance des moniteurs d'auto-école, prononcé et exécution des mesures administratives contre les conducteurs fautifs <i>Admission à la navigation</i> Réalisation des inspections de bateaux et des examens de conduite, délivrance des permis de navigation, des permis de conduire et d'autorisations nautiques, apposition de signalisations sur les eaux, prononcé et exécution des mesures administratives contre les conducteurs fautifs <i>Prestations</i> Perception des impôts cantonaux sur la circulation routière et la navigation et des redevances fédérales sur le trafic routier, location et administration des places d'amarrage appartenant au canton Voir chapitre Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. de la planification détaillée D'un point de vue matériel, il n'y aura pas de changement: l'ECRN reprendra les tâches légales de l'OCRN.

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	c l'exécution de la loi du 12 mars 1998 sur l'imposition des véhicules routiers (LIV)⁵²⁾, d la surveillance des monitrices et moniteurs de conduite. ³ Dans le domaine de la navigation, l'ECRN a notamment compétence pour a l'admission des personnes et des bateaux, b l'exécution de la loi du 19 février 1990 sur la navigation et l'imposition des bateaux (loi sur la navigation)⁵³⁾, pour autant qu'elle ne désigne pas d'autre autorité compétente pour certaines tâches, c la signalisation.	L'ECRN reprendra de l'OCRN les tâches de perception des impôts sur les véhicules routiers sur mandat du canton. Les recettes ainsi générées continueront d'être versées intégralement dans la caisse de l'État (sous réserve de l'affectation à un but précis en vertu de l'art. 2, al. 1 LIV). Le canton versera une indemnité appropriée à l'ECRN pour couvrir les frais occasionnés par les activités de perception. Cette indemnité, qui sera versée sur la base d'une facturation de prestation, devra être calculée aux conditions du marché et retenue dans une convention ad hoc. Dans le domaine de la navigation, l'ECRN reprendra également les tâches de l'OCRN.
	Art. 5 Autres tâches de droit public	

⁵²⁾ RSB 761.611

⁵³⁾ RSB 767.1

	¹ Le Conseil-exécutif peut confier à l'ECRN d'autres tâches de droit public dans le domaine de la mobilité, pour autant que celles-ci n'entravent pas l'accomplissement des tâches définies à l'article 4.	La délégation de tâches peut être effectuée par voie d'ordonnance ou prévue dans une convention de prestations, entre autres. Dans le domaine de la mobilité, on vise une forte intégration et mise en réseau de tous les moyens de transport et usagers du trafic. Les nouvelles technologies et formes de mobilité permettent de combler les attentes de la société en matière de rapidité, de sécurité, de capacités et de fiabilité du trafic. À long terme, il faut tabler sur une forte intégration et mise en réseau de tous les moyens de transport et usagers. Les attentes de la société en termes de sécurité, d'écologie, de capacités, de rapidité et de fiabilité du trafic nécessitent d'exploiter tous les potentiels des nouvelles technologies et formes de mobilité. Outre les transports individuels motorisés et les transports publics, la mobilité douce (vélos électriques ou non, trottinettes électriques, scooters, etc.) occupe une place de plus en plus importante, en particulier dans les structures communales. Par ailleurs, de premières expériences prometteuses ont été réalisées dans le transport de marchandises par voie aérienne au moyen de drones. Au niveau politique, la mise en œuvre de la mobilité intégrée nécessite non seulement des infrastructures et des mesures incitatives axées sur l'offre, mais aussi, comme actuellement, des mesures de régulation, de surveillance et de répression pour sauvegarder les intérêts de la société en matière de politique du trafic, par exemple dans le domaine toujours plus crucial de la gestion de la circulation et des données. La mobilité intégrée nécessite des procédures rapides, proactives et encadrantes pour les admissions à la circulation, les autorisations et les contrôles, étant précisé que les besoins vont crescendo. Dans ce contexte, l'OCRN, par ses compétences, peut apporter une contribution significative à ces évolutions sociétales. Pour déléguer davantage de tâches, on pourrait faire appel pour l'essentiel aux forces actuelles de l'OCRN (traitement d'affaires en masse avec orientation client, systèmes de retrait à haute performance, gestion de données complexe, système de contrôle et d'autorisation axé sur la sécurité). Pour des exemples plus précis, consulter la planification détaillée, point Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..
	Art. 6	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	Compétence de décision ¹ L'ECRN peut prendre des décisions dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées de par la loi et qui lui sont déléguées en vertu des articles 4 et 5.	Pour accomplir ses tâches de droit public, l'ECRN aura besoin d'une compétence de décision, notamment eu égard à l'article 49, alinéa 1 LPJA⁵⁴. Cette disposition est en soi de nature déclaratoire, étant donné qu'en règle générale, la compétence de décision va de pair avec la délégation de tâches administratives⁵⁵.
	Art. 7 Prestations étendues	

⁵⁴ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21)

⁵⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3^e éd., § 10 ch. 19

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ L'ECRN peut fournir des prestations étendues si elles sont en rapport avec les tâches définies aux articles 4 et 5 et si elles n'entraînent pas l'accomplissement de ces tâches.	Il convient de donner à l'ECRN une certaine marge de manœuvre en l'habilitant à fournir des prestations étendues. Cela permettra, d'une part, de renforcer l'assise financière de l'établissement; d'autre part, la clientèle en profitera, puisqu'elle bénéficiera ainsi du savoir-faire du personnel de l'établissement. Dans ce domaine, l'ECRN agira en vertu du droit privé. Le canton lui fixera des lignes directrices dans la loi et la stratégie de propriétaire. Il serait possible et pertinent de limiter la quantité de prestations étendues à un certain pourcentage du chiffre d'affaires. Ces prestations devront être proposées à des prix couvrant au moins les frais. En effet, l'ECRN ne devra pas utiliser sa position d'établissement public pour concurrencer le marché privé. Il pourrait envisager de dispenser des formations et des formations continues à des tiers ou de proposer des avis d'expert en matière de mobilité. Il pourrait aussi accomplir des missions en dehors du canton ou conclure des conventions de collaboration avec la Confédération (Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, Office fédéral des routes), avec d'autres cantons, ou avec des associations de droit privé (Association des services des automobiles, Association des services de la navigation, Touring Club Suisse) en vue de fournir des prestations, régaliennes ou non. L'administration et la location des places d'amarrage appartenant au canton deviendra une prestation au sens de cette disposition. Conformément à la planification détaillée, les places d'amarrage existantes seront transférées dans la propriété de l'ECRN à leur valeur comptable, ce qui aura pour avantage de soulager le canton et de renforcer l'activité d'entrepreneur du nouvel établissement, aussi dans le domaine des investissements. En contrepartie, le canton perdra son influence politique directe sur les investissements, mais il pourra toujours exercer une conduite indirecte par sa stratégie de propriétaire. Les tâches confiées à l'ECRN de par la loi, les autres tâches de droit public et les prestations étendues devront figurer séparément dans la comptabilité (cf. art. 25, al. 1) de manière à instaurer la transparence nécessaire.

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	² Elles ne doivent pas être subventionnées de manière croisée par les tâches de droit public.	
	Art. 8 Recours à des tiers pour l'exécution de tâches de droit public ¹ L'ECRN peut faire appel à des tiers pour l'exécution de certaines tâches de droit public, en particulier dans les domaines des expertises de véhicules et de la délivrance de permis de conduire, si ces tiers disposent des qualifications requises. ² L'ECRN surveille les tiers qu'il mandate. ³ Dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de la surveillance et sans qu'il faille les délier d'éventuelles obligations de garder le secret, les tiers qu'il mandate sont tenus a de fournir des renseignements à l'ECRN; b de lui permettre l'accès aux dossiers; c de lui fournir des informations sur le fonctionnement, la performance et la qualité; d de lui signaler les changements dans les conditions légales ou contractuelles applicables à la délégation de tâches; e de lui permettre l'accès à leurs installations et à leurs locaux.	La délégation de tâches administratives à des privés présente différents avantages: elle peut soulager l'administration et éviter la mise sur pied de structures parallèles coûteuses. Elle permet également souvent à l'État de bénéficier de connaissances spécialisées du marché privé pour accomplir ses tâches⁵⁶. Les prescriptions de l'article 95, alinéa 2, lettre d ConstC doivent être respectées. Cette disposition ne s'applique pas aux acquisitions.

⁵⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3^e éd., § 10 ch. 15

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	Art. 9 Moyens pour l'accomplissement des tâches ¹ Dans le but d'accomplir les tâches qui lui sont confiées, l'ECRN peut notamment a prendre des participations dans des sociétés ou créer des sociétés; b coopérer avec des tiers d'une autre manière; c acquérir, gérer et vendre des biens immobiliers; d lever des capitaux sur le marché.	L'ECRN jouira d'une compétence intégrale de conclure des contrats. Cette compétence découle déjà de la personnalité juridique propre liée à son statut d'établissement autonome de droit public. Elle lui permettra par exemple d'acheter ou vendre des biens immobiliers, de conclure des contrats de droit de superficie, ou de louer (en tant que bailleur ou locataire) des propriétés ou des installations techniques.
	4 Organisation	
	4.1 Organes	
	Art. 10 ¹ Les organes de l'ECRN sont a le conseil d'administration; b la directrice ou le directeur;	La directrice ou le directeur sera à la tête de la direction. Il dirigera l'ECRN d'une façon générale et en portera la responsabilité opérationnelle.

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	c l'organe de révision.	
	4.2 Conseil d'administration	
	Art. 11 Composition ¹ Le conseil d'administration est l'organe de direction suprême de l'ECRN. ² Il se compose de sept personnes au maximum, qui correspondent au profil d'exigences édicté par le Conseil-exécutif.	Le Conseil-exécutif désigne les membres de l'organe de direction stratégique des organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public des premier et deuxième cercles, pour autant que le canton dispose pour cela des compétences de nomination ou des droits de proposition requis. L'ECRN sera probablement assigné au premier cercle. Dans le cadre de ses compétences de nomination ou de ses droits de proposition, le Conseil-exécutif édicte, pour toutes les organisations chargées de tâches publiques et participations relevant de l'intérêt public du premier cercle, un profil d'exigences spécifiques pour la nomination de l'organe de direction stratégique⁵⁷. Ce profil prévoit différentes exigences quant aux qualifications et expériences professionnelles et personnelles que les membres du conseil d'administration doivent avoir. Le Conseil-exécutif prévoit de déléguer un représentant du canton au conseil d'administration afin d'assurer un flux d'informations approprié. Le représentant du canton ne sera pas un conseiller d'État, mais plutôt un cadre de la Direction de la sécurité, voire d'une autre Direction.
	Art. 12 Nomination et révocation	

⁵⁷ Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques (LD-GEP; version du 18 mai 2022), ch. 11.1 et 11.3

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ Le Conseil-exécutif nomme les membres du conseil d'administration pour un mandat maximal de quatre ans et en désigne la présidente ou le président. ² Au surplus, le conseil d'administration se constitue lui-même. ³ Le Conseil-exécutif peut en tout temps révoquer des membres du conseil d'administration ou sa présidente ou son président, pour de justes motifs.	La compétence de nommer les membres de l'organe de conduite stratégique découle de la fonction de surveillance conférée au Conseil-exécutif en vertu de l'article 95, alinéa 3 ConstC⁵⁸. Les nominations doivent être renouvelées au moins tous les quatre ans⁵⁹. Comme le prévoit la Constitution, la loi se borne à régler les grandes lignes de l'organisation de l'établissement. Au surplus, le conseil d'administration est libre de déterminer ses méthodes de travail. La compétence de révocation est le corollaire de la compétence de nomination. Elle ne saurait toutefois être exercée à l'envi et nécessite de justes motifs. Ces derniers peuvent être constitués par exemple par une rupture durable de la relation de confiance. Il va de soi que le principe de proportionnalité s'applique.
	Art. 13 Tâches et compétences ¹ Le conseil d'administration assume la responsabilité générale de l'ECRN. ² Ses tâches, intransmissibles, sont les suivantes: a mise en œuvre de la stratégie de propriétaire définie par le Conseil-exécutif dans la stratégie de l'entreprise, b direction suprême de l'ECRN et édition des instructions nécessaires, notamment par rapport à la gestion des risques,	La responsabilité générale de l'ECRN est confiée au conseil d'administration en sa qualité d'organe stratégique suprême. Ce dernier a donc la charge, en outre, de nommer, de surveiller et, si nécessaire, de révoquer la directrice ou le directeur, qui constitue l'organe opérationnel suprême (cf. al. 2, lit. d).

⁵⁸ LD-GEP, ch. 7.1, lit. d et ch. 11.1

⁵⁹ LD-GEP, ch. 11.7 et 12.9

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	c édicition du règlement d'organisation, d édicition du règlement du personnel, e édicition du règlement sur les émoluments, f nomination, surveillance et révocation de la direction de l'établissement, g conception de la comptabilité, du contrôle financier et de la planification financière, h établissement du rapport de gestion et des comptes annuels, i proposition au Conseil-exécutif d'utilisation des excédents de revenus (bénéfice au bilan).	Le conseil d'administration détermine notamment les tâches de la directrice ou du directeur et, le cas échéant, des autres membres de la direction. Il règle les modalités d'établissement des comptes rendus et détermine la représentation de l'ECRN à l'externe. Le règlement d'organisation doit être approuvé par le Conseil-exécutif (cf. art. 17, al. 1, lit. a). Le règlement du personnel revêt une importance centrale pour le fonctionnement de l'établissement. Il doit lui aussi être approuvé par le Conseil-exécutif (cf. art. 17, al. 1, lit. b). Les exigences légales applicables aux émoluments resteront les mêmes. L'ECRN sera lui aussi soumis au principe de couverture des coûts et au principe d'équivalence (cf. art. 22). Le règlement sur les émoluments est également soumis à l'approbation du Conseil-exécutif (cf. art. 17, al. 1, lit. c) de manière à ce qu'un contrôle approprié puisse être assuré. Si le Conseil-exécutif approuve le règlement, il ne devra pas fixer en plus un cadre pour les émoluments de l'ECRN. L'article 17, alinéa 1, lettre d prévoit que le Conseil-exécutif approuve le rapport de gestion et les comptes annuels. Voir commentaire sur l'article 17, alinéa 2
	4.3 Directrice ou directeur	
	Art. 14	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ Le conseil d'administration délègue la gestion et la responsabilité opérationnelle à la directrice ou au directeur.	La directrice ou le directeur constitue l'organe opérationnel suprême de l'établissement et assume la responsabilité des opérations.
	4.4 Organe de révision	
	Art. 15 ¹ L'organe de révision est le Contrôle des finances du canton de Berne.	Conformément à l'article 13, alinéa 2 de la loi cantonale du 7 mars 2022 sur le Contrôle des finances (LCCF; RSB 622.1), le Contrôle des finances examine les comptes annuels des établissements cantonaux, pour autant que la législation spéciale n'en dispose pas autrement. L'article 15, alinéa 1 confirme que c'est bien la règle générale prévue dans la LCCF qui doit être appliquée: étant donné, notamment, que l'ECRN continuera d'assumer des tâches régaliennes et sera financé par des émoluments, il n'existe aucune raison impérative pour qu'il soit révisé par un organe externe privé. Le Contrôle des finances révisé déjà des établissements de bien plus grande taille tels que l'Université de Berne ou la Haute école spécialisée bernoise selon les normes comptables Swiss GAAP RPC.
	5 Pilotage et surveillance	
	Art. 16 Compétences	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'ECRN. ² Le Conseil-exécutif a exerce la surveillance de l'ECRN,	L'ECRN sera soumis à la surveillance du Conseil-exécutif (art. 95, al. 3 ConstC) et à la haute surveillance du Grand Conseil (art. 78 ConstC). La haute surveillance permet au Grand Conseil d'exercer un contrôle politique sur les activités du canton. Elle porte sur tous les actes et les omissions des organes soumis à sa haute surveillance. Elle respecte le principe de la séparation des pouvoirs et ne confère notamment pas la compétence d'agir en lieu et place des organes soumis à sa haute surveillance, d'annuler ni de modifier des décisions, ni d'exercer un contrôle matériel des décisions judiciaires⁶⁰. Le suivi de chaque organisation chargée de tâches et participations publiques est assuré par la Direction que le Conseil-exécutif a désignée comme compétente. Dans le cas de l'ECRN, le suivi restera du ressort de la Direction de la sécurité. À titre complémentaire, il faut signaler que les compétences de surveillance conférées au Contrôle des finances et au Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données (BPD) en vertu de la législation spéciale restent réservées. Conformément à la nouvelle LCCF, les établissements cantonaux sont soumis à la surveillance du Contrôle des finances (art. 10, al. 1, lit. c LCCF). La mission du Contrôle des finances se borne à vérifier si les services cantonaux compétents assument leurs tâches de surveillance et de controlling. Ce contrôle est subsidiaire à la surveillance exercée par le Conseil-exécutif et les Directions⁶¹. La surveillance du BPD se limite au respect des dispositions sur la sécurité de l'information et sur la protection des données. Elle est exercée indépendamment de celle du Conseil-exécutif et des Directions⁶².

⁶⁰ LD-GEP, ch. 7.2

⁶¹ LD-GEP, ch. 7.3

⁶² LD-GEP, ch. 7.4

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	b donne ou refuse l'approbation prévue à l'article 17, alinéa 1; c décide de donner décharge au conseil d'administration; d prend connaissance du rapport de l'organe de révision.	
	Art. 17 Réserve d'approbation ¹ Sont soumis à l'approbation du Conseil-exécutif a le règlement d'organisation, b le règlement du personnel, c le règlement sur les émoluments, d le rapport de gestion et les comptes annuels,	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	e la rémunération annuelle de la présidente ou du président du conseil d'administration, et la somme de la rémunération annuelle des autres membres du conseil d'administration.	Le salaire des cadres des entreprises publiques donne souvent lieu à des discussions animées. En élaborant son système salarial, l'ECRN devra tenir compte non seulement des dispositions cantonales, mais aussi des réalités de la branche; à défaut, il ne pourra pas se profiler sur le marché du travail comme un employeur concurrentiel. En outre, il s'agira d'être transparent au niveau de la publication des rémunérations des organes de conduite opérationnels et stratégiques. Les lettres b et e permettent au Conseil-exécutif d'assumer sa responsabilité politique en lien avec les rémunérations des organes de conduite opérationnels et stratégiques dans le cadre des marges de manœuvre qui lui reviennent de par la loi. Concernant la rémunération des cadres, le Conseil-exécutif se fondera sur les principes supérieurs des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques⁶³. Ces dernières contiennent, entre autres, des critères généraux et des indications permettant de fixer les rémunérations et d'en arrêter le montant. Le Conseil-exécutif aura aussi la possibilité d'utiliser sa fonction de surveillance pour donner des directives concernant la rémunération des organes de conduite les plus élevés. Le canton disposera donc de bases légales et de possibilités en suffisance pour exercer une influence sur les salaires des cadres de l'ECRN en cas de nécessité. La grille salariale du personnel cantonal continuera de servir de cadre de référence pour fixer les salaires des cadres de l'ECRN.

⁶³ LD-GEP, ch. 13

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	² Le Conseil-exécutif décide, sur proposition du conseil d'administration, de l'utilisation des excédents de revenus (bénéfice au bilan).	En tant que propriétaire de l'ECRN, le canton aura un intérêt à une bonne santé financière de l'établissement sur le long terme. Par conséquent, la facturation de prestations et les indemnités en général devront être aménagées de manière à garantir la viabilité économique de l'ECRN et à lui permettre de fournir ses prestations de manière optimale. L'ECRN devra pouvoir financer lui-même ses investissements et ses frais courants. Si la redéfinition des flux financiers vient à engendrer des excédents de revenus pour l'ECRN, les réserves excédentaires pourront être utilisées par le canton dans le respect des dispositions de la présente loi et de la stratégie de propriétaire. Cette dernière fixera un cadre dans lequel le Conseil-exécutif pourra décider, par exemple au moment de la validation des comptes annuels, si un bénéfice reporté doit être gardé dans les réserves ou reversé au canton. En sa qualité de propriétaire, ce dernier devra veiller à ce que le capital de l'ECRN reste à un niveau approprié compte tenu de ses tâches et de ses risques et lui permette d'assurer lui-même le financement de ses investissements.
	Art. 18 Droit applicable et dispositions complémentaires	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ Au surplus, le controlling des participations est régi par la section 2.4 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin)⁶⁴ et par les lignes directrices du canton sur la gouvernance des entreprises publiques édictées par le Conseil-exécutif.	La stratégie de propriétaire arrêtée par le Conseil-exécutif retiendra notamment le but et l'intérêt de l'engagement cantonal, les objectifs de propriétaire (en matière de gestion d'entreprise, d'organisation, d'aspects économiques et sociaux et de gestion du personnel), et éventuellement des prescriptions en lien avec les coopérations et les participations. Une telle stratégie contient en outre régulièrement des prescriptions relatives à la conduite, à la surveillance et au controlling. La Direction compétente révisé la stratégie au moins tous les quatre ans et propose des adaptations au Conseil-exécutif si nécessaire. La surveillance est réglée en détail dans une stratégie retenant les modalités de conduite, de direction et de surveillance par les organismes cantonaux. Il s'agit en particulier des tâches de l'organe de révision, de son rapport avec la surveillance exercée par la Direction compétente, des objectifs, du rôle et des tâches d'une éventuelle représentation cantonale, des dispositions visant à éviter les conflits de rôles, des tâches du Conseil-exécutif, de la Direction compétente et du Contrôle des finances, et enfin des dispositions concernant les comptes rendus et notamment les entretiens de controlling périodiques avec les organes de direction. Il est possible de déroger aux lignes directrices dans des cas motivés⁶⁵, mais il n'y a pas d'intention en ce sens dans le cas concret de l'EERN.
	6 Personnel	
	Art. 19 Rapports de travail	

⁶⁴ RSB 620.0

⁶⁵ LD-GEP, ch. 3.2

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ La législation sur le personnel s'applique, sous réserve de prescriptions particulières sur l'engagement du personnel dans la présente loi et ses dispositions d'exécution. ² Le conseil d'administration peut, dans un règlement du personnel, édicter des dispositions dérogeant à la législation sur le personnel dans les domaines suivants: - a entretien d'évaluation périodique, - b classification, fixation du traitement à l'entrée en fonction et progression salariale individuelle, - c remboursement des frais, - d allocation de fonction, - e primes, - f avantages, - g jours fériés et jours chômés.	Il est évident pour tout le monde que l'ECRN devra axer ses dispositions sur le personnel sur la législation cantonale en la matière. Étant donné que l'ECRN fournira en majorité des prestations relevant de tâches régaliennes et agira au nom du canton, il n'y a pas lieu d'instaurer de différences de traitement majeures, y compris au niveau du salaire des cadres. Dans l'intérêt du développement et de la performance, l'ECRN doit toutefois disposer d'une marge de manœuvre pour des dérogations là où les besoins dans les champs d'action susmentionnés sont avérés. La meilleure façon de garantir à la fois une flexibilité à l'ECRN et une proximité avec le droit du personnel cantonal est d'engager le personnel sous des rapports de droit public, complétés par un règlement du personnel permettant certaines exceptions par rapport au droit cantonal. Cette disposition permet à l'ECRN d'élaborer des solutions sur mesure. Le règlement du personnel sera édicté par le conseil d'administration (art. 13, al. 2, lit. d) avant d'être approuvé par le Conseil-exécutif (art. 17, al. 1, lit. b). Les domaines non mentionnés dans cette disposition resteront régis par la législation cantonale sur le personnel.
	Art. 20 Prévoyance professionnelle	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ Pour la prévoyance professionnelle, le personnel de l'ECRN est assuré à la Caisse de pension bernoise.	Au moment où l'avant-projet d'acte normatif a été approuvé, il était déjà établi que le personnel de l'ECRN resterait assuré auprès de la Caisse de pension bernoise (CPB), d'autant que les expériences réalisées avec cette dernière sont bonnes et qu'un changement n'irait pas sans désagréments financiers pour le canton en raison des frais de transaction élevés qu'il engendrerait. Le rattachement à la CPB sera ancré dans la législation sur les caisses de pension au moyen d'une modification indirecte.
	7 Finances	
	7.1 Émoluments	
	Art. 21 Principe de l'assujettissement aux émoluments et cercle des personnes assujetties ¹ Quiconque occasionne des prestations relevant de la puissance publique et d'autres prestations publiques de l'ECRN ou y recourt doit verser des émoluments conformément aux dispositions ci-après. ² La prescription est régie par l'article 64 LFin.	Cette disposition reprend le contenu de l'article 56 LFin et découle du principe de causalité.
	Art. 22 Principes de calcul ¹ Les émoluments couvrent la totalité des coûts qu'entraîne la prestation pour l'ECRN (couverture des frais). ² Si la couverture des coûts exige un émolument manifestement disproportionné par rapport à la valeur objective de la prestation, le montant de l'émolument fixé dans le barème est limité à la valeur objective de la prestation.	Les principes généraux du droit des émoluments s'appliquent. L'alinéa 1 retient le principe de couverture des coûts et l'alinéa 2, celui d'équivalence.

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	³ L'ECRN fixe les émoluments, leur échéance et l'intérêt moratoire dans un règlement qu'il publie.	Le règlement des émoluments devra être approuvé par le Conseil-exécutif (cf. art. 17, al. 1, lit. c).
	Art. 23 Barèmes des émoluments ¹ L'ECRN vérifie périodiquement les barèmes des émoluments. ² Sont admissibles - a les barèmes fixes et les barèmes-cadres, - b les émoluments en fonction du temps consacré et du coût, - c la refacturation des frais de tiers, - d les remises d'émoluments en cas de faible volume de travail ou dans des cas particuliers.	Ces dispositions s'inspirent de l'article 59 LFin.
	7.2 Émoluments pour les prestations de service étendues	
	Art. 24 ¹ Lorsque l'ECRN ne fournit pas de prestations relevant de la puissance publique, il est soumis aux conditions du marché pour la fixation des émoluments. ² En ce qui concerne les prestations étendues, il est soumis aux mêmes droits et obligations que les prestataires privés. ³ Les émoluments des prestations étendues ne peuvent pas être réduits par compensation avec des recettes provenant des tâches visées aux articles 4 et 5.	Pour éviter que des tiers soient désavantagés par rapport à l'établissement, les comptes seront présentés en toute transparence en fonction de la nature des tâches (cf. art. 25, al. 2).

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	7.3 Présentation des comptes	
	Art. 25 ¹ La présentation des comptes de l'ECRN se fonde sur des normes reconnues. ² Les tâches prescrites par la loi, les autres tâches publiques et les prestations étendues doivent figurer dans les comptes.	Le Conseil-exécutif imposera l'application des normes comptables Swiss GAAP RPC, soit par voie d'ordonnance, soit dans le cadre de la stratégie de propriétaire. Ces normes permettent à la présentation des comptes de donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats («<i>true and fair view</i>»). Elles constituent un standard reconnu et largement répandu en Suisse pour la présentation des comptes des petites et moyennes entités et de groupes à rayonnement national. Elles sont déjà appliquées dans les établissements de droit public que sont l'Université de Berne et la Haute école spécialisée bernoise. L'un des principaux avantages de la transformation de la forme juridique de l'OCRN réside dans le renforcement de la transparence. La présentation des comptes avec des distinctions en fonction des différentes tâches et prestations de l'ECRN servira en outre de base pour fixer les émoluments. Elle a aussi son importance pour calculer le montant des indemnités potentielles à verser au canton. La transparence permet en outre de contrôler la bonne application de l'article 24, alinéa 3.
	7.4 Droits de mutation	
	Art. 26 ¹ L'acquisition d'immeubles par l'ECRN est exonérée des droits de mutation en vertu de l'article 12, alinéa 1, lettre b de la loi du 18 mars 1992 concernant l'impôt sur les mutations (LIMu)⁶⁶.	Même en sa qualité d'établissement de droit public, l'ECRN assumera principalement des tâches régaliennes et d'autres tâches de droit public. Il restera intégralement propriété du canton. Cet état de fait justifie de l'exonérer de l'impôt sur les mutations.

⁶⁶ RSB 215.326.2

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	8 Responsabilité	
	Art. 27 ¹ La responsabilité est régie par la législation cantonale sur le personnel, dans la mesure où l'OERN ne fournit pas de prestations étendues au sens de l'article 7.	D'un point de vue juridique, la responsabilité dépendra de la qualification d'une tâche ou d'une prestation de l'OERN. Les organisations publiques soumises au droit cantonal directement chargées d'accomplir des tâches cantonales publiques répondent du dommage causé à des tiers par leurs organes ou leurs employés en raison d'un acte illicite commis dans l'exécution de ces tâches; dans ce cas de figure, la responsabilité sera régie par la législation cantonale sur le personnel (cf. art. 101 LPers). Par conséquent, les personnes responsables au sein de l'OERN ne pourront pas être poursuivies directement par des tiers (art. 102, al. 1 LPers). En revanche, dans les domaines où l'OERN fournira des prestations de droit privé sur le marché, la responsabilité sera régie par le droit privé, ou plus précisément le droit des obligations (CO).
	9 Protection juridique	
	Art. 28 ¹ Les décisions de l'OERN peuvent être contestées dans les 30 jours auprès de la Direction de la sécurité, pour autant que la législation spéciale n'impose pas une procédure d'opposition préalable auprès de l'OERN ou ne prévoient pas une autre voie de droit.	D'une façon générale, les voies de droit resteront inchangées. Le principe selon lequel les décisions doivent être contestées devant la Direction compétente restera applicable, mais la législation spéciale pourra toujours prévoir une procédure d'opposition interne à l'OERN. Cette même législation permettra aussi de conserver la procédure de recours contre les mesures administratives (p. ex. retraits de permis prononcés par l'OERN) devant la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière (qui statue en dernière instance cantonale).

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	² Au surplus, les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)⁶⁷ sont applicables. ³ L'ECRN est soumis au droit privé pour la fourniture des prestations étendues.	Le droit applicable dépend de la nature des tâches et des prestations. Dans le cas de l'accomplissement d'une tâche de droit public, le droit public de la procédure s'applique. Mais si l'ECRN agit en qualité d'organisme privé, il sera soumis au droit privé.
	10 Exécution	
	Art. 29 Principes ¹ Le Conseil-exécutif et l'ECRN exécutent la présente loi. ² Le Conseil-exécutif fixe la date à laquelle l'établissement acquiert sa propre personnalité juridique. ³ Il est habilité à procéder par voie d'ordonnance, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, aux adaptations formelles et rédactionnelles de lois, de décrets et d'arrêts du Grand Conseil.	Le mandat d'exécution de la présente loi découle déjà des articles 90, alinéa 1, lettre d et 95, alinéa 3 ConstC, mais il est répété ici pour une meilleure compréhension. Cette disposition permet de régler facilement les modifications techniques à opérer dans la législation postérieurement au changement de forme juridique. Elle s'inspire de la procédure choisie par le Grand Conseil pour la mise en œuvre de la réforme des Directions (cf. art. 10 du décret du 11 septembre 2019 sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'État et sur la désignation des Directions, DTDD; RSB 152.010).
	Art. 30 Création et dotation	

⁶⁷ RSB 155.21

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	¹ Le Conseil-exécutif prend les mesures nécessaires à la création de l'ECRN. ² Il dote l'ECRN des fonds propres nécessaires à l'exploitation et détermine dans quelle mesure le transfert doit être effectué sous forme d'apport en nature. ³ Il confie à l'ECRN, à l'entrée en vigueur de la présente loi, a la totalité des actifs et passifs de l'Office de la circulation routière et de la navigation et les places d'amarrage appartenant au canton à leur valeur comptable actuelle, b les droits et obligations sur la base d'un inventaire. ⁴ Les détails sont réglés dans un contrat de droit public passé entre le Conseil-exécutif et l'ECRN.	Cette disposition prévoit le transfert intégral des valeurs patrimoniales et des engagements de l'OCRN à l'ECRN au moment de la création de ce dernier.
	Art. 31 Délégation de la compétence en matière d'autorisation de dépenses ¹ Le Conseil-exécutif approuve de manière définitive les dépenses pour la création et la dotation de l'établissement conformément à l'article 30. ² Le Grand Conseil approuve les dépenses pour le transfert du droit de superficie du nouveau bâtiment de Münchenbuchsee à l'ECRN. Il tient compte de la capacité financière de l'établissement lors de la fixation du prix d'achat.	
	11 Dispositions transitoires et dispositions finales	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	Art. 32 Procédure en cours ¹ L'ECRN poursuit les procédures qui sont en cours au moment de sa création.	
	Art. 33 Dispositions transitoires dans le domaine du personnel ¹ Les rapports de travail de droit public existants de l'OCRN sont transférés à l'ECRN au moment de sa création. ² Les traitements que les collaboratrices et collaborateurs percevaient au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi leur sont garantis. ³ L'ECRN conclut avec les collaboratrices et collaborateurs, en tenant compte de l'alinéa 2 et au plus tard un an après le début de son activité, un contrat de travail écrit qui se fonde sur l'article 19.	L'ECRN a tout intérêt à reprendre la totalité des collaboratrices et collaborateurs de l'OCRN, étant donné, d'une part, qu'il aura besoin de leurs compétences et de leurs prestations pour accomplir ses tâches et, d'autre part, qu'il doit éviter une perte de savoir-faire à l'occasion du transfert. En prévoyant un transfert du personnel dans la loi, le canton évite de devoir formellement prononcer une résiliation pour modification des rapports de travail, ce qui facilitera la transition tant au niveau du fonctionnement que pour le personnel. Le salaire est une composante majeure des prestations de l'employeur et contribue à la satisfaction du personnel. L'alinéa 2 garantit à ce dernier de pouvoir conserver ses acquis au moment du passage de l'OCRN à l'ECRN. Il n'est pas question que la nouvelle forme juridique entraîne des désavantages financiers pour les collaboratrices et collaborateurs. La plupart d'entre eux ne verront pas non plus de changements dans leur travail, même s'il n'est pas exclu que des modifications soient apportées à certaines tâches. L'alinéa 3 laisse un peu de temps à l'ECRN pour régler formellement ses rapports de travail. Cette marge de manœuvre se justifie vu la lourde charge que le processus de transformation engendra pour la direction et le service du personnel. Le délai de transition prévu à l'alinéa 3 n'affecte cependant nullement le principe que l'ensemble des postes de l'OCRN seront transférés à l'ECRN (al. 1) et que la constance des salaires sera garantie (al. 2).

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	Art. 34 Entrée en vigueur ¹ Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur.	En déterminant le moment approprié pour faire entrer la loi en vigueur, le Conseil-exécutif pourra tenir compte d'éventuelles interdépendances. Le passage à la nouvelle forme doit être dûment préparé afin de se faire avec le moins d'accrocs possible. En l'état actuel des prévisions, une entrée en vigueur serait envisageable au 1^{er} janvier 2027 ou au 1^{er} janvier 2028.
	II.	
	L'acte législatif 153.41 intitulé Loi sur les caisses de pension cantonales du 18.05.2014 (LCPC) (état au 01.01.2015) est modifié comme suit:	
Art. 4 Employeurs affiliés à la CPB et personnes assurées ¹ Les employeurs suivants sont affiliés à la CPB: a le canton, b l'Université, c la Haute école spécialisée bernoise, d la Haute école pédagogique germanophone.	d la Haute école pédagogique germanophone.	

Droit en vigueur	Projet de loi sur l'établissement de la circulation routière et de la navigation	Commentaire
	e l'Établissement de la circulation routière et de la navigation.	
	III.	
	<i>Aucune abrogation d'autres actes.</i>	
	IV.	
	La présente loi entre en vigueur le [DATE].	
	Berne, le [DATE] Au nom du Conseil-exécutif, le président: [NOM] le chancelier: [NOM]	



7. Autre documentation

- Déclarations de planification du Grand Conseil concernant le rapport du Conseil-exécutif du 23 juin 2021
- Rapport du Conseil-exécutif du 23 juin 2021
- Avant-projet d'acte normatif de la Direction de la sécurité du 15 juin 2021
- Annexe planification financière et finances / rapport de la Direction de la sécurité du 17 août 2023 (disponible sur demande)