

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 153-2018
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.511

Déposée le: 23.08.2018

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

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 107/2019 du 6 février 2019
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: –



Emoluments excessifs des Offices de la circulation routière. Situation dans le canton de Berne

La Surveillance des prix – qui dépend du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) – a identifié de manière synthétique et systématique les émoluments des offices de la circulation routière en Suisse au travers de trois études réalisées à quatre ans d'intervalle (2010, 2014 et 2018).

L'analyse de la Surveillance des prix porte, notamment, sur la facturation globale de quatre types de prestations : le permis d'élève conducteur, le permis de conduire, l'expertise des véhicules et le permis de circulation. Le somme totale des émoluments est en outre présentée en fonction de trois modèles d'acquisition des voitures : « Voitures neuves », « Voitures d'occasion » et « Voitures acquises en leasing ».

Finalement, et c'est sans doute l'élément le plus intéressant de l'étude de la Surveillance des prix, un « indice de financement par les émoluments » est établi pour tous les cantons. Cet indice détermine, pour chaque canton, le rapport entre les émoluments facturés et le coût total induit par les prestations fournies par l'Offices de la circulation routière.

Quant aux émoluments facturés par l'Office de la circulation routière, le canton de Berne s'en sort plutôt bien en comparaison intercantonale.

Pour ce qui est des voitures neuves, les détentrices et les détenteurs de voitures paient globalement 1 440 francs d'émoluments sur la période considérée contre 1 501 francs en moyenne nationale (18^e rang sur 26). Le Jura prélève 1 710 francs (4^e rang des cantons les plus chers) et Neuchâtel 1 688 francs (5^e rang). Ces montants, de même que la plupart de ceux qui suivent, sont ceux de l'année 2015.

Pour les voitures d'occasion, les émoluments totaux moyens s'élèvent à 2 100 francs contre 2 205 francs en moyenne nationale (là aussi 18^e rang sur 26). Le Jura prélève 2 538 francs (3^e rang) et Neuchâtel 2 508 francs (5^e rang).

Pour les voitures financées en leasing, les émoluments globaux moyens atteignent 975 francs chez nous contre 1 054 francs en moyenne nationale (17^e rang sur 26). Le Jura facture 1 403 francs (2^e rang) et Neuchâtel 1 283 francs (4^e rang).

Les émoluments facturés par l'Office de la circulation bernois sont donc hautement satisfaisants en comparaison intercantonale.

L'étude de la Surveillance des prix révèle toutefois que l'Office de la circulation routière de notre canton prélève des émoluments dont les montants moyens représentent 133 % des coûts entraînés par ses prestations, pour une valeur de 123 % en moyenne nationale (8^e rang ex-aequo avec AR). Le taux de couverture des émoluments par rapport aux charges atteint 114 % dans le Jura et 100 % à Neuchâtel.

Ces chiffres montrent clairement que l'Office de la circulation de notre canton est extrêmement bien géré puisqu'il facture des émoluments plus bas que la plupart des cantons tout en réalisant un bénéfice dont profitent probablement en grande partie les finances cantonales.

Selon la Surveillance des prix, « le principe de la couverture des coûts exige que le produit des émoluments ne dépasse pas (ou seulement légèrement) l'ensemble des charges du service concerné. »

A l'aune de cette exigence qui dérive du principe de la causalité, notre canton prélève des émoluments trop élevés auprès des détenteurs et des détentrices de voitures.

La Surveillance des prix tire d'ailleurs de ses analyses la conclusion « que pour beaucoup de cantons une baisse des émoluments des Offices de la circulation routière s'impose aujourd'hui plus que jamais. »

Vu ce qui précède, nous prions le Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Quel regard le Conseil-exécutif porte-t-il sur l'étude de la Surveillance des Prix s'agissant des émoluments prélevés par les Offices de la circulation routière des cantons suisses ?
2. Quelles critiques éventuelles le Conseil-exécutif adresse-t-il à cette étude ?
3. Selon le Conseil-exécutif, toutes les charges entraînées par les prestations de l'Office cantonal bernois de la circulation routière ont-elles été prises en compte par la Surveillance des Prix ?

4. Au vu de l'étude de la Surveillance des Prix, le Conseil-exécutif envisage-t-il de baisser les émoluments que l'Office cantonal de la circulation routière prélève auprès des détenteurs et des détentrices de voitures dans notre canton ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Le Conseil-exécutif a pris connaissance de la comparaison intercantonale des émoluments réalisée par la Surveillance des prix. Au vu des résultats de cette étude, il estime qu'il n'y a pas lieu d'adapter les émoluments perçus par l'Office bernois de la circulation routière et de la navigation (OCRN).

Selon l'étude, il convient de veiller au respect des principes constitutionnels de l'équivalence et de la couverture des coûts lors du prélèvement des taxes causales, catégorie à laquelle appartiennent les émoluments de l'OCRN. Dans le cadre de son étude, la Surveillance des prix n'a cependant pas examiné le respect du principe de l'équivalence en ce qui concerne les modèles de durée de vie utilisés.

Le montant des émoluments est déterminé, dans le cas d'espèce, en fonction de la somme de travail fournie, de l'importance de l'affaire pour la personne bénéficiaire de la prestation et de son intérêt à l'opération, ainsi que de la capacité économique de cette personne (art. 71 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations, LFP ; RSB 620.0). En se fondant sur un calcul des coûts complets, l'OCRN calcule à intervalles réguliers le coût de revient réel des prestations fournies. Le montant des émoluments étant équilibré par rapport aux prestations fournies par l'OCRN, le principe de l'équivalence est respecté.

En outre, l'étude indique les cantons dont l'indice de financement par les émoluments déterminé par l'Administration fédérale des finances (AFF) s'élève à plus de 100 pour cent devraient s'interroger sur la façon de concilier le montant des émoluments perçus avec le principe de couverture des coûts. Le canton de Berne est aussi concerné (indice 2015 de l'AFF : 133 %). D'après la Surveillance des prix, seuls des doutes étayés sur la valeur de l'indice pourraient justifier de ne pas diminuer les émoluments. Les motifs en ce sens sont exposés au point 3 ci-après.

Point 2

Une comparaison des émoluments entre les cantons n'est pas très fiable. En effet, l'organisation et l'exploitation des offices de la circulation routière de chaque canton sont très différentes (bâtiments et équipements, infrastructure informatique et personnel, attribution des compétences, facturation de coûts transversaux au sein de l'administration, bilinguisme, organisation régionale centralisée/décentralisée, internalisation et externalisation, refinancement d'investissements de remplacement, indemnité particulière pour la perception d'impôts, revenus issus de la vente de plaques de contrôle et des ventes aux enchères, etc.). La comptabilisation des frais d'exploitation

est déterminante pour le calcul des émoluments, car elle tient compte des différences cantonales.

L'indice de financement par les émoluments de l'AFF, sur lequel se fonde l'étude de la Surveillance des prix, doit être considéré avec une certaine retenue en raison de nombreuses difficultés méthodologiques. Le commentaire accompagnant les bases de calcul et le communiqué de presse de l'AFF relatif au financement par les émoluments de 2015 en fait expressément mention. L'indice peut toutefois tenir lieu d'indicateur pour de futures études.

Les valeurs présentées dans l'indice sont calculées sur la base des comptes annuels 2015 de l'OCRN (compte de fonctionnement/compte des investissements), sous déduction de certaines charges et de certains revenus (entrées fiscales, facturations internes). Or, dans le domaine des charges, l'indice ignore des postes déterminants pour une analyse des activités axée sur le paiement par l'utilisateur et représentative de la réalité. A l'inverse, il fait état de certains revenus qui, d'après le principe de couverture des coûts applicable à la perception d'émoluments administratifs, ne devraient pas y figurer (taxes spéciales sans caractère causal, provisions).

Point 3

L'indice de financement par les émoluments auquel se réfère l'étude ne reflète pas la réalité des coûts. Les importantes divergences sont principalement dues au fait que, au sein de l'administration cantonale, de nombreuses prestations sont fournies de manière centralisée aux offices. La tendance à centraliser d'importantes prestations transversales (p. ex. celles de l'Office d'informatique et d'organisation, de l'Office des immeubles et des constructions et de l'Administration des finances) sans dissocier les frais ni les facturer à l'interne pour des raisons stratégiques peut, si on considère sommairement et individuellement les comptes annuels de chaque office, conduire à une mauvaise interprétation du degré de couverture des coûts et de l'évaluation du paiement par l'utilisateur.

Un examen plus poussé de l'indice permet de conclure à des corrections de calcul à hauteur d'environ 8 millions de francs de charges supplémentaires par année, tandis que les revenus devraient être réduits d'environ 2,8 millions de francs par année. Partant, vu les coûts réels, il existe bel et bien dans le canton de Berne des motifs pertinents de relativiser l'indice fédéral de financement par les émoluments. Si l'OCRN était dirigé comme une institution de droit public ou une entreprise privée, ces coûts lui seraient imputés et apparaîtraient dans ses comptes.

Point 4

Contrairement à ce que conclut l'étude, il n'est pas nécessaire d'adapter les émoluments. Grâce à des mesures permettant d'accroître l'efficacité, l'OCRN a toujours veillé à ce que les émoluments soient maintenus à un niveau stable malgré une évolution considérable des affaires, voire revus à la baisse pour ce qui est des activités principales. Ainsi, le prix du contrôle périodique d'un véhicule est de 60 francs depuis 1993 et l'émolument perçu pour l'établissement d'un per-

mis de circulation est passé de 80 à 45 francs il y a environ dix ans. D'autres émoluments ont également connu une réduction (contrôles garage, examens théoriques de conduite, etc.).

Au vu de ce qui précède, il convient de continuer à contrôler régulièrement le tarif des émoluments et à tenir compte des recommandations de la Surveillance des prix. Même au regard des corrections de calcul mentionnées ci-dessus, les recettes excèdent toujours les coûts. Les investissements qui seront réalisés à l'avenir en vue de renouveler et d'agrandir les infrastructures dans le cadre du projet de construction du nouveau site de l'OCRN à Münchenbuchsee, de mettre en œuvre le projet de cyberadministration et de réviser les dispositions légales relatives au catalogue des prestations auront certes un impact sur les dépenses, mais justifient de maintenir un léger excédent des recettes sur les coûts à moyen terme.

Destinataire

- Grand Conseil