



Avant-projet d'acte normatif

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

Modifié le	15 juin 2021
Version	2.0
Statut	Réceptionné
Classification	—
Auteur/e	Équipe de base NERES
Nom du fichier	Beilage-Normkonzept-23.06.2021-fr.docx

Table des matières

1.	Mandat et objectifs	10
2.	État des lieux	11
2.1	Point de la situation	11
2.1.1	Généralités	11
2.1.2	Missions et prestations	11
2.1.3	Cadre légal	11
2.2	Défis/analyse du problème	12
2.2.1	Aperçu	12
2.2.2	Transformation de la mobilité: technologie automobile	14
2.2.3	Transformation de la mobilité: admission des conducteurs de véhicules	15
2.2.4	Transformation de la mobilité: numérisation des relations partenaires et clients	15
2.2.5	Transformation de la mobilité: droit et exécution	16
2.2.6	Vers une mobilité intégrée	17
2.2.7	Conclusion	17
2.3	L'OCRN et organisations comparables	18
2.3.1	Expériences faites par d'autres offices cantonaux de la circulation	18
2.3.2	Établissements autonomes de droit public dans le canton de Berne: le cas de l'Assurance immobilière Berne (AIB)	21
3.	Transformation de l'OCRN en un établissement autonome de droit public	22
3.1	Autonomisation et développement des activités	22
3.2	Forme juridique de l'OCRN: établissement de droit public	23
3.3	Option: plus d'autonomie au sein de l'administration (compte spécial)	24
3.4	Statu quo: conséquences d'une non-autonomisation	25
4.	Création d'un nouvel établissement de droit public: éléments structurels	26
4.1	Généralités	26
4.2	Organes	26
4.2.1.	Généralités	26
4.2.2.	Conseil d'administration	26
4.2.3.	Direction	27
4.2.4.	Organe de révision	27
4.3	La gouvernance des entreprises publiques – relations avec le canton	28
4.3.1.	Généralités	28
4.3.2.	Instruments et processus	28
4.4	Missions et compétences du nouvel OCRN	29
4.4.1.	Généralités	29
4.4.2.	Domaines de compétence régaliens (missions premières)	31
4.4.3.	Autres tâches (prestations sur mandat, prestations de service étendues)	32
4.5	Statut du personnel	33
4.5.1.	Généralités	33
4.5.2.	Nécessité d'une marge de manœuvre étendue	34
4.5.3.	Recrutement en contrat de droit public ou privé?	34
4.5.4.	Rémunération des cadres	36
4.5.5.	Caisse de pensions	37
4.6	Immobilier et places d'amarrage	38
4.6.1.	État des lieux	38
4.6.2.	Nouveau bâtiment de Münchenbuchsee	39
4.6.3.	Biens immobiliers: options de base	39
4.6.4.	Places d'amarrage	40
4.6.5.	Places d'amarrage: solution envisagée	40
4.7	Interfaces opérationnelles	41
4.8	Informatique	41
4.8.1.	État des lieux	41
4.8.2.	Procédure	42
4.8.3.	Conclusion	43
4.9	Autres points techniques	43
4.9.1.	Achats	43
4.9.2.	Protection des données	44
4.9.3.	Responsabilité	44
4.9.4.	Protection juridique	45
5.	Répercussions financières	47

5.1	Vue d'ensemble et récapitulatif.....	47
5.2	Objectif: réalité des coûts.....	48
5.3	Situation financière (état actuel)	49
5.3.1	Bilan	49
5.3.2	Compte de résultats	51
5.4	Perspectives du nouvel établissement (état visé)	53
5.4.1	Transaction et coûts de transaction	53
5.4.2	Bilan prévisionnel	54
5.4.3	Compte de résultats prévisionnel.....	54
5.5	Répercussions financières pour le canton	58
5.5.1	Généralités (y c. les questions d'indemnisation)	58
5.5.2	Bilan	58
5.5.3	Compte de résultats	59
5.5.4	Compte des investissements	59
5.5.5	Flux de paiements.....	60
5.6	Finances et comptabilité	62
6.	Mise en œuvre juridique	63
6.1	Généralités	63
6.2	Éléments clés de la nouvelle loi	63
6.3	Législation d'application et d'exécution.....	64
6.4	Alternatives réglementaires	64
7.	Planification de la mise en œuvre	65
7.1	Vue d'ensemble/calendrier.....	65
7.2	Création du nouvel établissement.....	66
7.2.1	Généralités	66
7.2.2	Transfert des éléments patrimoniaux.....	67
7.2.3	Transfert des contrats	67
7.2.4	Affaires et procédures en cours	68
7.2.5	Procédure.....	68
7.3	Changement et communication	68
7.3.1	Processus de changement et de développement de l'organisation	68
7.3.2	Communication	69
8.	Répercussions: avantages probants et risques évalués	71
8.1	Vue d'ensemble.....	71
8.1.1	Conséquences pour l'OCRN	72
8.1.2	Conséquences pour les collaborateurs et collaboratrices	72
8.1.3	Répercussions pour le canton de Berne.....	72
8.1.4	Conséquences pour la population et la clientèle	73
8.2	Risques	74
8.3	Réalisation des objectifs	75
9.	Procédure après l'arrêté sur l'avant-projet d'acte normatif	76
10.	Annexes	77
10.1	Organisation de projet.....	77
10.2	Bases légales	78
10.3	Vue d'ensemble des interfaces opérationnelles	80

Table des illustrations

Illustration 1: Défis/analyse du problème	14
Illustration 2: Satisfaction clients après autonomisation (SCAN)	19
Illustration 3: Établissement de droit public ou société anonyme?	24
Illustration 4: Missions du nouvel OCRN	30
Illustration 5: Établissement de droit public ou privé	36
Illustration 6: Aperçu des centres d'expertises et d'examens du canton de Berne	38
Illustration 7: Infrastructure informatique et applications	41
Illustration 8: Charges non comprises dans les comptes de l'OCRN	49
Illustration 9: Actifs et passifs de l'OCRN	49
Illustration 10: Compte de résultats de l'OCRN	51
Illustration 11: Scénarios d'évolution	56
Illustration 12: Schéma des flux de paiements	61
Illustration 13: Tableau des flux de paiements	62
Illustration 14: Planification de la mise en œuvre	65
Illustration 15: Activités liées à la mise en œuvre	66
Illustration 16: Contrats essentiels à transférer	67
Illustration 17: Réalisation des objectifs	75
Illustration 18: Organisation de projet	77
Illustration 19: Vue d'ensemble des interfaces opérationnelles	81
Illustration 20: Bilan prévisionnel	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Illustration 21: Compte de résultats prévisionnel – scénario «Évolution probable»	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Illustration 22: Répercussions sur le CR du canton de Berne sur la base des chiffres de 2019	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Illustration 23: Répercussions sur le CR du canton de Berne sur la base des chiffres de 2024	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Liste des abréviations

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
AF	Administration des finances
AGC	Arrêté du Grand Conseil
AIB	Assurance immobilière du canton de Berne
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
al.	alinéa
APG	allocations pour perte de gain
art.	article
asa	Association des services des automobiles
ASN	Association des services cantonaux de la navigation
ASS/OCN	Office de la circulation et de la navigation du canton de Fribourg
BCBE SA	Banque cantonale bernoise SA
BEDAG SA	Bedag Informatique SA
BEWAN	réseau cantonal de communications longues distances
CAE	comptabilité analytique d'exploitation
CCPL	Centre de compétence pour poids lourds
CCT	convention collective de travail
CE	Communauté européenne
CE	Conseil-exécutif
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
cf.	confer
CFIN	comptabilité financière
ch.	chiffre
CHA	Chancellerie d'État
CHF	francs suisses
CO	Code des obligations
CoC	certificat de conformité
ComBE	Office de la communication
ConstC	Constitution du canton de Berne
CPB	Caisse de pension bernoise
CPP	comité de pilotage du projet
D&O	Assurance responsabilité des dirigeants
DGD	Direction générale des douanes
DOM	Document Output Management (gestion des flux de documents)
DS	Direction de la sécurité
DTDD	Décret sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'État et sur la désignation des Directions
DTT	Direction des travaux publics et des transports
env.	environ
év.	éventuellement
FIS	Système d'informations financières du canton de Berne
GAAP RPC	Swiss General Accepted Accounting Principles (principes comptables généralement admis) : recommandations relatives à la présentation des comptes publiées par la fondation RPC
GC	Grand Conseil
GEP	Gouvernance des entreprises publiques
Gever	gestion électronique des affaires
HAFAG	Hafenbau AG (société bernoise de travaux portuaires)
ISO	International Organization for Standardization (Organisation internationale de normalisation)
IVI	Initial Vehicle Information (Office fédéral des routes)
IWAG	Société immobilière Wankdorfplatz SA
km/h	kilomètre à l'heure
KOMBV	réseau de communication de l'Administration fédérale
LAI	Loi sur l'assurance immobilière
LCCF	Loi cantonale sur le Contrôle des finances
LCCR	Loi cantonale sur la circulation routière
LCPC	Loi sur les caisses de pension cantonales

LCPD	Loi cantonale sur la protection des données
LFP	Loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)
LFus	Loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine
LHESB	Loi sur la Haute école spécialisée bernoise
lit.	lettre
LIV	Loi sur l'imposition des véhicules routiers
LOCN	Loi sur l'Office de la circulation et de la navigation du canton de Fribourg
LPers	Loi sur le personnel
LPJA	Loi sur la procédure et la juridiction administratives
LPol	Loi sur la police
LSCAN	Loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation Neuchâtel
LTVA	Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée
m ²	mètre au carré
MCH2	Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes
MCHF	en milliers de francs suisses
MPC	Manuel sur la présentation des comptes
n.d.	non disponible
NGP	Nouvelle gestion publique
n-LCCF	nouvelle loi cantonale sur le Contrôle des finances
n-LFC	nouvelle loi sur les finances de la Confédération
OB	Oberland bernois
OCRN	Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Berne (désormais : établissement autonome de droit public)
OETV	Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers
OFROU	Office fédéral des routes
OIC	Office des immeubles et des constructions
OIO	Office d'informatique et d'organisation
OO DSE	Ordonnance sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité
OP	Office du personnel
p.	page
p. ex.	par exemple
PERSISKA	Système de gestion du personnel de l'administration bernoise
PIMF	plan intégré mission-financement
RH	ressources humaines
RS	Recueil systématique de la Confédération
RSB	Recueil systématique de la législation bernoise
s.	suivant
SA	société anonyme
SAP	Système de planification des ressources d'entreprise du canton de Berne
SB	Seeland/Jura bernois
SCAN	Service cantonal des automobiles et de la navigation Neuchâtel
SIAC	Système d'information relatif à l'admission à la circulation (Office fédéral des routes)
SIEN	Service informatique de l'entité neuchâteloise
SPS	Swiss Post Solutions
ss	suivants
SUSA	Application des services numériques pour la circulation et la navigation
TCS	Touring Club Suisse
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne

Résumé

Quoique l'OCRN se rattache aujourd'hui à l'administration centrale bernoise, son fonctionnement est celui d'une entreprise cantonale proposant des services en deux langues. Son mandat consiste à veiller à la sécurité et au respect de l'environnement dans le trafic routier et la navigation. Il exécute essentiellement des tâches fédérales apolitiques déléguées aux cantons et, accessoirement, des tâches qui lui sont assignées par la législation cantonale ou une convention d'objectifs stratégiques.

La mobilité s'est engagée dans une voie de profondes mutations, qui vont s'étendre sur des années, voire des décennies. Les avancées de la technologie automobile, la numérisation et l'évolution des besoins de la clientèle sont porteuses de transformations majeures, qui se traduiront aussi par des perpétuels changements de directives fédérales. Pour permettre à l'OCRN d'y répondre adéquatement et en temps utile, il faut impérativement lui donner une plus grande marge de manœuvre opérationnelle et financière (en matière d'investissements). C'est précisément l'enjeu que poursuit la transformation de l'OCRN en un établissement autonome de droit public. Il en va de la pérennité du dispositif cantonal de mise en œuvre, tout comme de celle de l'OCRN et des prestations fournies au client.

Le Conseil-exécutif a chargé la Direction de la sécurité de préparer un avant-projet d'acte normatif sur l'autonomisation de l'OCRN et sa transformation en un établissement autonome de droit public. Ce rapport servira de support pour apprécier l'opportunité de présenter un projet de loi en ce sens (accompagné d'un plan détaillé).

Cette autonomisation devrait permettre à l'OCRN d'accomplir de façon encore plus efficace et rentable les tâches publiques dont il s'acquitte déjà aujourd'hui. Le nouvel établissement¹ intégrera aussi les nouveaux impératifs de durabilité et d'agilité dans l'exécution des tâches fédérales qui lui sont confiées. Fort d'un statut d'établissement autonome, l'OCRN disposera des moyens et instruments, tout comme de la réactivité nécessaires pour être performant dans un contexte dynamique, desservir une clientèle diversifiée et s'acquitter ainsi au mieux des tâches qui lui sont déléguées par le canton.

Autonomiser ne signifie pas privatiser. Même doté du statut d'établissement de droit public, l'OCRN restera placé sous la direction du canton. Son pilotage s'alignera sur les «Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques». Les missions, les chiffres-clés de l'organisation et les conditions d'engagement du personnel seront définies par le Grand-Conseil dans la loi constitutive de l'établissement. Le Conseil-exécutif fixera une fourchette de taxation (comme il le fait déjà aujourd'hui) et définira une stratégie de propriétaire. Les organes de l'établissement seront soumis à la surveillance du Conseil-exécutif et à la haute surveillance du Grand Conseil. La protection juridique de droit public restera elle aussi garantie pour les actes accomplis dans l'exercice de la puissance publique. L'expérience a montré, à cet égard, que les activités de l'OCRN ne donnent que rarement lieu à des interventions politiques.

En termes économiques, l'autonomisation sera bénéfique pour le canton comme pour la population, puisqu'elle permettra de gagner en efficacité, de réduire les risques et de mieux mettre à profit les opportunités dans ce domaine. Elle permettra aussi d'accroître significativement la transparence des flux financiers.

Les excédents de revenus figurant dans le rapport de gestion ne reflètent pas la réalité des coûts. Ils ne tiennent notamment pas compte des dépenses transversales de l'administration (p. ex. dépenses informatiques et charges immobilières). Si l'on s'en tient à une première ébauche de plan financier, le résultat de l'entreprise devrait avoisiner 3,5 millions de francs (hors [futurs] charges

¹ À ce stade des travaux, l'intitulé de l'OCRN reste inchangé en français, avec apposition de la mention « établissement autonome de droit public »

immobilières). S'y ajouteront les gains d'efficacité retirés d'une plus grande marge de manoeuvre de l'OCRN, ainsi que d'autres effets compensatoires dont le canton bénéficiera, notamment:

- les prestations facturées par le canton (de l'ordre de 4 millions de francs par an),
- la suppression des dépenses d'investissement (env. 2,5 millions de francs par an, dorénavant à la charge de l'établissement),
- la facturation de rentes du droit de superficie sur les biens immobiliers cantonaux,
- le prélèvement des excédents de réserves par le canton.

L'autonomisation aura pour effet de reporter l'intégralité de l'actif et du passif, tout comme les engagements de l'OCRN sur le nouvel établissement. Une nouvelle dotation en capital ne sera pas nécessaire. Le canton pourra par ailleurs alléger significativement son compte des investissements après la remise du bâtiment de Münchenbuchsee (aujourd'hui en planification), en transférant le droit de superficie à l'OCRN.

L'autonomisation offre enfin un réel potentiel d'amélioration en termes d'efficacité et d'efficience, de l'ordre de 1,5 million de francs par an à moyen terme. Au-delà des réductions de coûts liés à l'accélération de la numérisation et de l'automatisation, le bénéfice d'une plus grande marge de manoeuvre décisionnelle et l'exploration de nouveaux secteurs d'activités se traduiront à terme par une augmentation des recettes. Cela permettrait d'amortir sur environ quatre ans les coûts de transaction, estimés à 5,5 millions de francs (pour les postes finances et comptabilité, informatique et gestion de contenus essentiellement).

Le bilan sera donc positif à plusieurs égards: meilleure capacité d'adaptation du canton dans l'application du droit fédéral (réduction des risques), responsabilité propre de l'OCRN, notamment au niveau des résultats, impact positif sur le personnel de solutions rapides et ciblées, prestations optimisées pour les clients et, enfin, répercussions positives sur les personnes taxées.

Eu égard à ce qui précède, on peut considérer qu'une autonomisation de l'OCRN sera économiquement bénéfique pour le canton comme pour la population. Elle permettra en outre d'accroître la transparence des coûts – ce qui est d'autant plus important que cette transparence n'est pas acquise aujourd'hui. Des améliorations sensibles sont dès lors attendues de la comptabilité par activités prévue pour le nouvel établissement, pour le canton propriétaire comme pour le contribuable.

Les éléments-clés du projet d'autonomisation de l'actuel Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) en établissement autonome de droit public sont résumés ci-après:

1. Les tâches qui incombent aujourd'hui à l'office, lesquelles sont pour l'essentiel définies par la Confédération et sont majoritairement des tâches à caractère opérationnel et apolitique (activités de masse), seront désormais accomplies par une **entreprise publique** détenue en propriété exclusive par le canton.
2. L'autonomisation permettra de répondre aux transformations à venir dans la mobilité, de garantir une exécution agile, **efficace et efficiente** des tâches, de **réduire les risques pour le canton** et d'améliorer la **transparence des coûts**.
3. L'OCRN prendra la forme juridique d'un **établissement autonome de droit public**.
4. Il accomplira les **tâches régaliennes** qui lui seront confiées par le canton. Il interviendra à ce titre sur mandat du canton ou de la Confédération, tout en accomplissant accessoirement d'autres tâches liées à la mobilité.
5. S'agissant des tâches régaliennes, le pilotage des prestations sera assuré par le canton, sur la base de la **loi constitutive de l'établissement**, d'une **stratégie de propriétaire et d'une convention de prestations**.
6. Les **conditions de recrutement du personnel** seront définies dans la loi constitutive de l'établissement. Les engagements pourront se faire sous contrat soit de droit public, soit de droit privé sous réserve des règles cantonales pertinentes. Le personnel restera affilié à la CPB (cf. convention d'affiliation).

7. L'OCRN reprendra le droit de superficie sur les **bâtiments** détenus en propriété par le canton. Les contrats de bail avec des tiers lui seront transférés.
8. Les places d'amarrage du canton seront transférées en propriété à l'OCRN, qui en assurera l'exploitation.
9. L'OCRN fonctionnera **en autonomie financière**, conformément aux principes de couverture des coûts et d'équivalence. Les tâches et les flux financiers seront dissociés dans une large mesure. Les coûts effectifs seront comptabilisés de façon transparente.

1. Mandat et objectifs

À en juger par les évolutions en cours (et prévisibles), la mobilité est à un tournant majeur. Les services de la circulation routière et de la navigation évoluent dans un contexte de changements rapides et irréversibles, qui sont balisés par la législation européenne et fédérale (apolitique). Or l'économie et la société comptent tirer parti de ces évolutions. Une forte mobilité individuelle et une bonne mise en réseau des moyens de transport seront des facteurs déterminants pour l'attrait futur de la place économique. La sécurité du transport et l'écologie seront, à cet égard, des impératifs durables. Dans ce contexte, l'OCRN est amené à jouer un rôle central.

Force est de constater que, dans les secteurs d'activités de l'OCRN, les structures d'exécution cantonales atteignent leurs limites dans un contexte international dynamique. Pour pouvoir anticiper les défis à venir, il faudra disposer d'une plus grande marge de manœuvre organisationnelle.

Le Conseil-exécutif s'est réuni à plusieurs reprises autour de ces enjeux et a chargé la Direction de la sécurité (DSE) d'examiner, dans un avant-projet d'acte normatif, si une autonomisation de l'OCRN pourrait contribuer à mieux maîtriser ces processus de transformation. L'avant-projet d'acte doit examiner les avantages, notamment financiers, à escompter de la nouvelle forme juridique envisagée, l'objet devant donner lieu à une procédure de co-rapport avant la soumission du projet pour décision au Conseil-exécutif (ACE du 19.08.2020). L'avant-projet d'acte normatif sera soumis au Conseil-exécutif, qui évaluera le risque politique du projet et se prononcera sur le principe de la création d'un établissement, ainsi que sur la suite à donner (projet de loi, plan détaillé). Il conviendra également de porter le texte à la connaissance du Grand Conseil, assorti d'un rapport du Conseil-exécutif, avant d'engager les étapes suivantes.

Les travaux préparatoires de l'avant-projet d'acte se réalisent dans la structure organisationnelle présentée au ch. 10.1, avec le concours des offices transversaux concernés de l'administration cantonale (Administration des finances, Office du personnel, Office d'informatique et d'organisation, Office des immeubles et des constructions) et des soutiens extérieurs. Le comité de pilotage du projet (CPP), conduit par le directeur de la sécurité, regroupe les secrétaires généraux de la Direction des finances et de la Direction de la sécurité, ainsi que le directeur de l'OCRN (responsable du projet).

Objectifs du projet:

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

2. État des lieux

2.1 Point de la situation

2.1.1 Généralités

Quoique rattaché à l'administration centrale bernoise, l'OCRN fonctionne comme une entreprise et propose des services en deux langues sur l'ensemble du territoire cantonal. Son mandat est de veiller à la sécurité et au respect de l'environnement dans le trafic routier et la navigation. Il exécute essentiellement des tâches fédérales déléguées aux cantons et, accessoirement, des tâches qui lui sont assignées par la législation cantonale ou une convention d'objectifs stratégiques pertinente (cf. catalogue de prestations).

2.1.2 Missions et prestations

Les lois cantonales et fédérales définissent clairement l'étendue des tâches et la marge de manœuvre opérationnelle laissée dans l'exécution de ces tâches. Les tâches et prestations accomplies par l'OCRN sont les suivantes:

- Admission à la circulation routière: admission à l'examen de conduite; réalisation d'examens de conduite et d'expertises de véhicules; délivrance de permis de conduire et de circulation ainsi que d'autorisations spéciales, surveillance des moniteurs de conduite; décisions et mise à exécution de mesures à l'encontre de conducteurs de véhicules routiers indisciplinés.
- Admission à la navigation: réalisation d'expertises de bateaux et d'examens de conducteurs de bateaux, délivrance de permis de bateaux, de permis de conduire des bateaux et d'autorisations nautiques, signalisation sur les plans d'eau ; décisions et mise à exécution de mesures à l'encontre de conducteurs de bateaux indisciplinés.
- Prestations financières: perception des impôts sur les véhicules et les bateaux pour le compte du canton, ainsi que des redevances liées au trafic routier fédéral; location et gestion des places d'amarrage du canton.

L'OCRN est en principe autonome (dans son périmètre d'action) à l'égard de ses clients, que ce soit pour la perception de taxes, la réalisation d'expertises de véhicules ou d'examens de conduite, la délivrance de permis, la prise de mesures administratives, la réalisation de contrôles médicaux, etc. La confiance des citoyens dans l'action publique se trouvera renforcée par la certitude que celle-ci obéit aux principes de bonne exécution des tâches et d'égalité des droits, plutôt qu'à une logique de maximisation des profits. L'OCRN, en tant qu'entité administrative, est soumis au contrôle politico-administratif des autorités et organes compétents. Ce contrôle concourt à son acceptation par la collectivité et, partant, par sa clientèle. Notons toutefois que l'OCRN se démarque déjà de l'administration centrale par son positionnement dans l'activité de masse et sa proximité avec la clientèle (s'étant profilé comme une unité indépendante). La nécessité d'une coordination interne à l'administration ou la possibilité d'exploiter des synergies ne sont pas essentielles à l'accomplissement de ses tâches. On ne relève de besoin de coordination que pour les prestations fournies à des services internes à l'administration.

Le financement de ses activités est assuré exclusivement par des émoluments perçus auprès des bénéficiaires – selon le principe de couverture des coûts – et par des taxes spéciales (p. ex. pour la perception des redevances fédérales sur le trafic).

2.1.3 Cadre légal

Le cadre légal du domaine d'activités de l'OCRN est défini par le droit européen et la législation fédérale.

Les principaux textes légaux applicables sont les suivants (y compris directives et dispositions d'exécution):

- Loi fédérale sur la circulation routière,
- Loi fédérale sur la navigation intérieure,
- Loi fédérale sur la redevance poids lourds liée aux prestations.

De nombreuses réglementations internationales, contraignantes pour la Suisse, définissent par ailleurs les exigences techniques posées aux véhicules routiers (règlements et directives CE/UE, règlements UNECE); elles sont énoncées à l'annexe 2 de l'ordonnance fédérale pertinente (OETV, RS 741.41). La directive européenne sur les bateaux de sport s'applique à la navigation.

La législation cantonale se limite à réglementer l'exécution sous l'aspect organisationnel, à piloter le financement et les ressources dans le cadre de la planification cantonale et d'un mandat de prestations annuel, à fixer les modalités de perception des taxes et émoluments sur les véhicules et les bateaux, ainsi que la location des places d'amarrage par l'OCRN.

2.2 Défis/analyse du problème

2.2.1 Aperçu

Mobilité intégrée

Nous assistons aujourd'hui à une profonde transformation sociale et technique de la mobilité, qui est irréversible. Pour être à la hauteur des évolutions, il faudra savoir s'adapter rapidement et faire preuve d'agilité dans la prise de décisions et leur déploiement.

L'objectif en matière de mobilité est d'aller vers une forte intégration des moyens de transport et des transporteurs. L'apport de nouvelles technologies et de nouvelles formes de mobilité permettra de répondre aux attentes de la société quant à des solutions de transport rapides, sûres, performantes et fiables.

Axes d'intervention politique pour évoluer vers une mobilité intégrée:

- mesures incitatives et infrastructurelles,
- mesures de surveillance et de répression,
- procédures proactives et d'accompagnement dans les volets formation, immatriculation, autorisation et examens.

Acteur incontournable dans le **cheminement vers une mobilité intégrée**, l'OCRN se démarque sensiblement des autres entreprises de l'administration centrale.

Transformation de la mobilité: technologie automobile

- La transition vers une automatisation partielle ou totale des véhicules routiers crée de **nouvelles responsabilités, mais aussi – potentiellement – de nouveaux modèles commerciaux et une redistribution des tâches**.
- L'abandon des énergies fossiles – inévitable pour des raisons tant économiques qu'écologiques – accélère la transition vers diverses **technologies alternatives**.
- La **coexistence durable de véhicules ultramodernes et de véhicules «traditionnels»**, tout comme la grande diversité des véhicules en circulation, rendent l'exécution des tâches toujours plus complexe.

Conclusion: il importe **d'adapter** rapidement et efficacement le contenu, les infrastructures et les moyens de contrôle aux **développements du marché**. Le même constat vaut pour les systèmes de saisie et d'enregistrement des données à échanger et la garantie de conformité des contrôles. La surveillance d'acteurs privés délégataires de tâches publiques est d'une complexité grandissante, plaçant toujours plus haut la barre des exigences techniques posées aux collaborateurs (connaissances technologiques, juridiques et entrepreneuriales).

Transformation de la mobilité: admission des conducteurs à la circulation routière

- Le **besoin de mobilité individuelle** demeure **important** en dépit des changements.
- Une **part croissante de la population senior** a de fortes attentes en matière de mobilité (sans entrave).
- En dépit de l'usage accru des plateformes de mobilité, **le trafic routier individuel compte toujours pour une part essentielle de la mobilité totale**.
- Les avancées de la **technologie automobile modifient progressivement les exigences de conduite des véhicules**.

Conclusion: il importe d'adapter régulièrement les **contenus** de formation et les **épreuves d'examen de conduite** aux **exigences et conditions changeantes de la circulation**. La différenciation (et la personnalisation) des exigences liées à la réalisation des examens posent des **défis organisationnels et personnels** grandissants (recrutement, gestion des savoirs, interventions de spécialistes).

Transformation de la mobilité: numérisation des relations partenaires et clients

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

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

Transformation de la mobilité: droit et dispositif d'exécution

- La mobilité est régie par des **normes internationales et fédérales**.
- Le droit peine à suivre la cadence des transformations techniques et sociales.
- L'application rapide, pertinente et uniforme du droit est compromise dans un contexte fédéraliste.

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

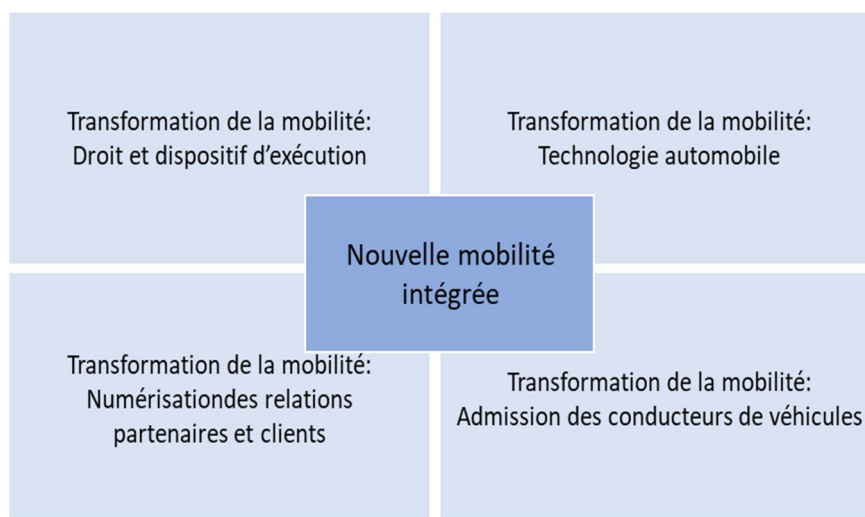


Illustration 1: Défis/analyse du problème

2.2.2 Transformation de la mobilité: technologie automobile

L'exécution des prescriptions légales et les processus définis à cette fin obéissent de plus en plus à une logique de réseautage et impliquent de nombreux partenaires nationaux et internationaux. Outre celle des organismes nationaux de normalisation, la responsabilité des constructeurs automobiles, des importateurs, des concessionnaires et des prestataires de services de maintenance est elle aussi engagée. La technologie automobile intègre de plus en plus de logiciels d'exploitation intelligents destinés à accroître la sécurité et le confort de conduite, tout en posant de nouvelles exigences aux véhicules et à leur fonctionnement. L'automatisation pleine ou partielle des véhicules automobiles crée de nouvelles responsabilités légales en termes de fabrication, de conduite des véhicules et de support technique; elle implique aussi un changement de souveraineté sur un nombre croissant de données de fonctionnement des véhicules. Elle peut ensuite modifier le rapport à la possession d'un véhicule et contribuer à l'essor de plateformes de mobilité proposant notamment de services de véhicules en temps partagé, d'autopartage, de location, etc., qui s'imposent comme des modes alternatifs à la possession individuelle d'une voiture. Or, si la propriété des véhicules passe aux mains de grandes entreprises de courtage, ces dernières auront forcément d'autres attentes à l'égard des autorités de contrôle et d'admission. Parallèlement, l'abandon progressif des énergies fossiles – pour des raisons tant écologiques qu'économiques – accélère la mobilité électrique. Et la coexistence durable de véhicules ultramodernes et de véhicules traditionnels, mais aussi la grande diversité de véhicules ne fait que renforcer la complexité du dispositif de mise en œuvre.

Autant de transformations qui appellent des adaptations constantes dans le périmètre d'intervention de l'OCRN, exigeant une forte réactivité en même temps que des ressources considérables:

- nécessité d'adapter régulièrement le contenu des expertises aux évolutions techniques,
- nécessité de mettre régulièrement à niveau les moyens de contrôle pour être à la hauteur des avancées numériques,
- nécessité d'adapter l'infrastructure de contrôle technique aux véhicules intégrant des technologies de pointe,
- nécessité de mettre à niveau les systèmes de saisie et les bases de données (lecture de données du véhicule) pour permettre l'échange de données avec les autorités responsables,
- nécessité de mettre régulièrement à jour les systèmes d'exploitation du fait d'intervalles de maintenance améliorés pour les véhicules équipés de nouveaux modes de propulsion,
- nécessité d'étendre la coopération avec des services techniques et de contrôle à l'échelle nationale,

- nécessité d'étoffer les mesures d'exécution dans le cadre de la surveillance du marché (actions de rappel),
- importance de veiller à la gestion des savoirs (techniques traditionnelles et nouvelles) détenus par les experts de la circulation
- nécessité de recruter du personnel qualifié dans un environnement de travail et de formation professionnelle en mutation.

2.2.3 Transformation de la mobilité: admission des conducteurs de véhicules

Quoique l'offre de services et de produits de mobilité change et que les frontières entre transports publics et trafic motorisé individuel s'estompent progressivement, les besoins de mobilité individuelle resteront significatifs. Dans le même temps, les seniors sont de plus en plus nombreux à compter sur une mobilité sans entrave. Or, même si l'utilisation des plateformes de mobilité se généralise, le trafic routier individuel demeure une composante essentielle de la mobilité totale. Les exigences de conduite évoluent à mesure que la technologie automobile progresse. Là encore, se pose l'enjeu de la coexistence de véhicules ultramodernes et de véhicules traditionnels et de la grande diversité des véhicules en circulation.

Dans le périmètre d'intervention de l'OCRN, il en résulte des besoins d'action rapides et gourmands en ressources, notamment sur les points suivants:

- nécessité d'adapter régulièrement le contenu des examens aux exigences techniques,
- nécessité de mieux aligner les contenus de formation sur ceux des examens (auto-écoles/examens),
- nécessité de différencier les exigences posées aux véhicules admis,
- nécessité de définir le contenu des examens en situation,
- nécessité de multiplier les courses de contrôle pour les seniors, qui sont aussi délicates que chronophages,
- nécessité d'adapter régulièrement les systèmes opérationnels aux examens et au système d'assurance-qualité intercantonal,
- nécessité d'élargir la coopération avec des services techniques à l'échelle nationale,
- nécessité de capitaliser les savoirs des experts de la circulation (techniques traditionnelles et nouvelles),
- nécessité de recruter le personnel qualifié dans un environnement de travail et de formation professionnelle en mutation.

2.2.4 Transformation de la mobilité: numérisation des relations partenaires et clients

Les prestations de l'OCRN sont des activités de masse orientées clients qui obéissent à une logique de rentabilité. Les processus s'appuient sur les compétences professionnelles vérifiées des collaborateurs et le recours efficace et rationnel aux technologies de communication et d'information.

La chaîne des processus entre partenaires privés et publics va continuer à se numériser et à s'automatiser dans les années à venir. Les potentiels qui en résultent sont exploités dans la mesure où le permet la législation sur la circulation routière et sur la navigation intérieure et leurs innombrables dispositions d'exécution. Les services d'admission à la circulation routière doivent pouvoir adapter rapidement et rigoureusement leurs processus et applications à des exigences changeantes, dans un double souci de rentabilité et de satisfaction clients. Cet enjeu va bien au-delà de ce qu'exige le développement d'une cyberadministration.

De nombreux projets de numérisation complexes attendent l'OCRN, qu'il devra impérativement déployer. Dans ses opérations clientèle, les enjeux suivants seront prioritaires, que ce soit dans une perspective européenne, fédérale ou cantonale:

- introduction du permis de circulation numérique,
- introduction du permis de conduire numérique,
- introduction d'une nouvelle base de données d'homologation (et de nouveaux processus opérationnels en matière de transfert de données aux niveaux national comme international [projet «Initial Vehicle Information» IVI]),
- développement de l'attestation d'assurance numérique.

Il faudra aussi examiner de près la viabilité de l'application informatique. Il restera difficile et onéreux de garantir la plage de fonctionnalité et la performance système pour les activités de masse (ciblées clients). On devrait évoluer à terme vers un environnement système uniformisé au niveau intercantonal, dicté par des prescriptions fédérales.

- Gestion du cycle de vie SUSA
- Renouvellement d'équipements

2.2.5 Transformation de la mobilité: droit et exécution

La cadence et l'étendue, mais aussi la complexité des modifications apportées au cadre légal vont croissant ces dernières années, sous l'effet d'exigences sécuritaires et environnementales de plus en plus strictes. Les amendements apportés au droit européen, que la Confédération reprend souvent tels quels, se multiplient eux aussi. Il en résulte un paysage de plus en plus complexe.

De nombreuses interrogations demeurent quant à savoir comment les tâches régaliennes en matière de circulation routière et de navigation seront définies à terme dans la législation fédérale, ou à qui il appartiendra d'en assurer l'exécution rationnelle et efficace. Les cantons devraient continuer de jouer un rôle important à cet égard, même s'il faut s'attendre à une redéfinition des périmètres d'intervention. L'exécution des tâches se heurte de plus en plus à des défis de fond et de délais. Les facteurs «flexibilité organisationnelle», «allocation des ressources», «gestion des savoirs», «infrastructure», «coopération» et «répartition des tâches entre partenaires fédéraux et privés» prennent une importance grandissante, tandis que les besoins d'investissement augmentent. On peut aussi concevoir que, dans certains domaines, la Confédération privilégie à terme une coopération avec des centres de compétence régionaux plutôt qu'avec 26 interlocuteurs cantonaux.

La pénurie des ressources cantonales et la concurrence dans l'attribution de ces moyens limités ne permettront pas de garantir à terme l'application pertinente, rapide et efficace des prescriptions fédérales sur un territoire cloisonné de frontières cantonales. On a déjà vu à quel point il était difficile, en matière informatique, d'aligner la planification financière cantonale sur le calendrier de déploiement national.

Il importe aussi de conserver l'ancrage dans le droit public de l'exécution des tâches. Celui-ci permettra de piloter durablement les prestations de «sécurité routière» et de «protection de l'environnement», domaines définis comme (politiquement) stratégiques de l'OCRN. Sans oublier que le droit public est le fondement d'un service public de qualité et un facteur de succès dans la réalisation externalisée des tâches de contrôle, d'exécution et de surveillance.

Dans le périmètre d'intervention de l'OCRN, les défis sont notamment les suivants:

- Unifier les conditions d'examen et d'immatriculation dans un contexte fédéraliste (empêcher que la concurrence sur les prix ne se fasse au détriment d'impératifs de sécurité routière ou de la protection de l'environnement et, partant, au détriment de la population bernoise).
- Harmoniser les applications informatiques en étoffant les fonctionnalités pour les interfaces de l'Office fédéral des routes, des services d'expertise et d'immatriculation, de la police, des douanes, des sociétés de leasing et d'assurance, ainsi que du secteur automobile et des transports.

- Coordonner globalement la planification des ressources (besoins en matière de financement, de personnel et d'infrastructure) entre l'OCRN et la Confédération.
- Élargir et resserrer la coopération avec les organismes de réglementation et les services techniques et de contrôle en contexte national.
- Préserver l'attrait de la place économique pour les entreprises mobiles ou présentes dans plusieurs cantons.

2.2.6 Vers une mobilité intégrée

À plus long terme, il faudra veiller, dans le développement de la mobilité, à ce que l'ensemble des moyens de transport et des transporteurs soient intégrés et mis en réseau. L'idée est d'exploiter le potentiel de toutes les nouvelles technologies et formes de mobilité pour répondre aux exigences de sécurité, d'éco-compatibilité, d'efficacité, de rapidité et de fiabilité des transports de la société². Parallèlement au trafic individuel motorisé et aux transports publics, la mobilité douce (bicyclettes, vélos et trottinettes électriques, rollers, etc.) gagne elle aussi du terrain, surtout dans les structures communales. Sans oublier les premiers essais de transport aérien de marchandises à l'aide de drones.

Sous l'angle de la politique des transports, les efforts dans le sens d'une mobilité intégrée ne devront pas porter uniquement sur l'infrastructure et la promotion, mais s'étendre au pilotage, à la surveillance et à la répression, de sorte que les intérêts de la société en matière de mobilité soient protégés, notamment en matière de gestion du trafic – domaine dont l'importance ne cesse de s'accroître (adaptation des prescriptions à la demande du marché, p. ex. pour les seuils de vitesse maximale, les voies ouvertes de circulation ou la priorisation de feux de circulation).

Pour satisfaire des exigences de mobilité intégrée croissantes, il faut pouvoir s'appuyer sur des procédures proactives et à jour en matière d'immatriculation, d'autorisation et de contrôle comme de suivi. L'OCRN détient dans ce domaine une expertise précieuse pour soutenir le développement de la société. En le dotant des capacités de transformation et d'adaptation nécessaires, il pourra élargir rapidement son action dans les champs d'intervention prévisibles, compte tenu également des conditions du marché.

Sous l'angle de la politique des transports, les axes d'intervention suivants pourront également présenter un intérêt à moyen terme:

- construction d'un centre intercantonal de «conduite autonome»,
- construction d'un centre intercantonal de sécurité technique pour l'exploitation de drones,
- mise en œuvre coordonnée de nouveaux référentiels (p. ex. tarification de la mobilité, étiquette environnementale).

2.2.7 Conclusion

L'OCRN doit garantir durablement l'application de la législation sur la circulation routière et la protection de l'environnement aux usagers bernois de la route. L'OCRN est un organe de contrôle accrédité et ses prestations et contrôles sont certifiés ISO 9001-2015.

La transformation – progressive mais radicale – de la mobilité (automatisation pleine ou partielle des véhicules, économie de partage, mise en réseau des véhicules et des infrastructures, souveraineté et usage des données numériques, systèmes de propulsion non fossiles, gestion de flottes automobiles se substituant à la possession de voitures particulières, etc.) et les capacités d'adaptation et d'évolution sociales et techniques qu'elle exige de l'OCRN placent ce dernier devant des attentes impossibles à satisfaire pleinement et rapidement pour chacun dans un environnement

² Cf. sur ce point les Scénarios de mobilité pour la Suisse, Chemins de fer fédéraux suisses, Berne, juin 2019.

administratif traditionnel. Le défi est d'autant plus important que, selon les prévisions de la Confédération, la mobilité devrait encore s'accroître de près de 30% d'ici 2040 pour le trafic routier motorisé.

Pour préserver l'attrait du canton, les prestations de masse devront répondre aux attentes des citoyens et de l'industrie en termes d'efficacité, de rapidité, de simplicité, de qualité et de sécurité juridique.

Une autonomisation de l'OCRN permettra au canton, non seulement de simplifier les processus, mais aussi et surtout de faciliter la mobilisation de fonds et de ressources personnelles, avec à la clé de meilleures capacités de développement et de transparence dans l'exécution. Le potentiel de synergies au sein de l'administration est minime dans le domaine d'intervention de l'OCRN.

Les prestations de l'OCRN sont encadrées par une réglementation (fédérale) très dense, ce qui limite considérablement le jeu de concurrence pour les prestations fournies, les critères de qualité, de quantité et de prix étant posés par le marché, lequel est réglementé par les cantons (qui interviennent en tant qu'organes d'exécution).

Reste que, face aux transformations que connaît aujourd'hui la mobilité, il faudra impérativement simplifier la coopération et les mises en réseau au-delà du périmètre cantonal pour atteindre les objectifs fixés en matière de politique de transports et d'environnement.

2.3 L'OCRN et organisations comparables

2.3.1 Expériences faites par d'autres offices cantonaux de la circulation

a. Service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN: canton de Neuchâtel)

Depuis le 1^{er} janvier 2009, le SCAN est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et, à ce titre, d'une organisation et d'une direction autonomes.

Dans le cas du SCAN, les considérations politiques portaient notamment sur les points suivants:³

- La teneur du mandat du SCAN et les changements apportés étaient dictés par la législation fédérale et européenne.
- Les possibilités d'intervention du canton étaient extrêmement limitées. Les instances politiques cantonales n'avaient pas moyen de mener leur propre politique dans le périmètre d'activité du SCAN.
- Les seuls points sujets à influence étaient le montant des émoluments et les modalités organisationnelles de fourniture des prestations.
- Les prestations du SCAN étaient, dans l'ensemble, homogènes et facilement mesurables. Il n'y avait guère de raison de chercher à influencer politiquement sur ses activités opérationnelles.
- Le catalogue des prestations permettrait de financer des activités peu rentables (p. ex. des mesures administratives ou des campagnes de prévention et d'information) par financement croisé, c'est-à-dire par des excédents générés par les activités de masse (admission à la circulation et examens).
- Le SCAN (en tant qu'établissement de droit public) serait une carte de visite du canton. Si ses prestations s'alignaient systématiquement sur les besoins de la population, l'image du canton en bénéficierait également.
- Le SCAN faisait face à une concurrence géographique croissante (contrôle technique des véhicules) de la part d'autres cantons.

³ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation du 13 février 2008 (LSCAN).

- L'infrastructure électronique et immobilière ne satisfaisait plus aux exigences, de sorte que des investissements considérables devaient être consentis.
- La situation financière du canton ne permettait pas de réaliser les investissements infrastructurels nécessaires à moyen et à long terme pour accroître les capacités et l'efficacité des processus.
- Le SCAN percevait des émoluments élevés en comparaison intercantonale.

L'autonomisation du SCAN a déchargé le canton du poids des investissements (nouvelles constructions, informatique, etc.). L'établissement a transféré son siège social en deux temps vers un site facilement accessible aux bénéficiaires des prestations. Sa relocalisation dans un nouveau bâtiment a permis des gains d'efficacité considérables. L'introduction d'une nouvelle application technique et d'un guichet en ligne élargi a simplifié les démarches administratives. En matière informatique, les prestations de service universel sont fournies par le Service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) sur la base d'un contrat de service souple. L'établissement est également parvenu à ramener le montant des émoluments dans la moyenne suisse.

Selon le SCAN, la clé du succès réside notamment dans les facteurs suivants:

- coopération entre le conseil d'administration et les cadres,
- Compétence et motivation des cadres et des collaborateurs,
- coopération avec la commission d'exploitation,
- mise en place d'une comptabilité d'entreprise et d'instruments de controlling axés sur les besoins,
- projets informatiques déployés,
- coopération intercantonale.

Le SCAN tire un bilan globalement positif de son changement de forme juridique: il a ainsi réduit significativement ses tarifs, tout en améliorant la qualité de ses services, ce qui se reflète dans les sondages de satisfaction clients périodiques. Pour le SCAN, ce bilan s'explique par un catalogue de prestations sensiblement étoffé, mais aussi par la plus forte motivation des collaborateurs, dont les préoccupations sont aujourd'hui mieux prises en compte grâce à une gestion structurelle plus flexible et immédiate.

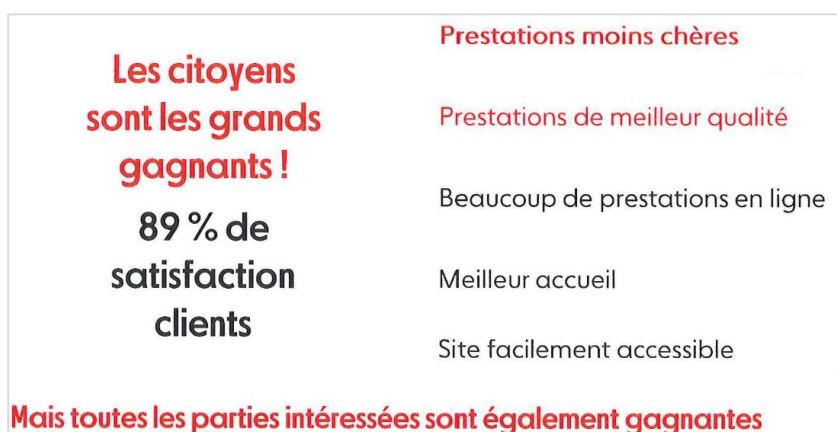


Illustration 2: Satisfaction clients après autonomisation (SCAN)

Le parc automobile et nautique du canton de Neuchâtel compte près de 134 000 véhicules à moteur et 4000 bateaux. Le SCAN dispose de quelque 55 postes EPT sur un seul site et affichait des recettes de 13 millions de francs en 2019, contre 11,4 millions de francs de dépenses. Le résultat d'exploitation s'élevait à 1,56 million de francs la même année, dont 1,37 million ont été reversés au canton.

Le total du bilan du SCAN se montait à 19,36 millions de francs, dont 12,7 millions inscrits au passif (capitaux de tiers) pour un capital propre de 6,7 millions de francs. Les capitaux propres représentent ainsi un tiers du total du bilan contre deux tiers de capitaux de tiers. Son cash-flow se chiffrait à 1,74 million de francs⁴.

b. Office de la circulation et de la navigation (OCN: canton de Fribourg)

Depuis le 1^{er} janvier 1997, l'Office de la circulation et de la navigation (OCN) est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique. Le message relatif au projet de loi pertinent constatait, en substance, que ce statut devait donner à l'OCN la liberté d'action nécessaire pour lui permettre d'adapter son mode de gestion et ses prestations à un contexte de rapides changements et de plus en plus concurrentiel.

Sous l'angle des enjeux politiques, les principaux défis étaient les suivants⁵:

- Perte de clients et de recettes en raison de capacités restreintes (infrastructure, experts de la circulation) et longs délais d'attente; fuite des clients vers des cantons limitrophes.
- Rapidité des évolutions juridiques et techniques en matière d'admission des personnes et des véhicules à la circulation dans un contexte international, nouvelles méthodes de contrôle et de formation.
- Exigences croissantes et disparité des attentes entre garagistes, moniteurs de conduite, conducteurs et autres clients – situation qui demande une forte capacité d'adaptation.
- Décalage entre la lenteur de la planification budgétaire et financière et le rythme de pilotage dans ce contexte dynamique. Abandon d'une gestion axée sur les moyens au profit d'une gestion efficace et axée sur les objectifs.
- Nécessité d'améliorer les méthodes et instruments de gestion en les alignant sur les principes de la nouvelle gestion publique, de façon à axer le potentiel des cadres et collaborateurs sur le client et les résultats et favoriser la capacité d'innovation de l'entreprise.
- Stimuler la motivation et le sens des responsabilités.

L'autonomisation de l'OCN a d'abord soulagé le canton de ses charges d'investissement (nouveaux bâtiments, informatique, etc.). L'établissement a notamment modernisé son siège principal et construit deux halles techniques modernes. Son administration s'est simplifiée et l'établissement fournit aujourd'hui des prestations de qualité en maintenant le montant de ses émoluments partiellement en deçà de la moyenne suisse.

Sa nouvelle forme juridique a notamment permis à l'OCN de raccourcir les voies décisionnelles, p. ex. de ramer la durée d'un projet de construction à deux ou trois ans entre la planification des travaux et l'ouverture d'une nouvelle succursale. Ce gain d'efficacité permet, sous l'angle des délais, d'axer l'action sur les besoins actuels et anticipés des clients.

Ce gain de flexibilité s'est aussi traduit par une plus grande satisfaction du personnel, qui bénéficie de solutions individuelles et rapides sans rigidités réglementaires.

Le parc automobile et nautique du canton compte près de 270 000 véhicules à moteur et 5500 bateaux. L'OCN dispose de quelque 92 postes EPT. Il a réalisé un chiffre d'affaires d'environ 21 millions de francs en 2019, pour des dépenses de l'ordre de 16,6 millions de francs, dont 2,8 millions ont été reversés au canton.

⁴ Rapport de gestion 2019 du SCAN, 2019.

⁵ Message du Conseil d'État du 9 janvier 1996 concernant la loi sur l'Office de la circulation et de la navigation (canton de Fribourg)

L'OCN affiche un total du bilan de 18,5 millions de francs, dont 8 millions de capitaux de tiers (passifs) et 10 millions de capitaux propres. Le cash-flow s'élevait à 5,6 millions. Ses fonds propres représentent 54% du total du bilan et, si l'on tient compte des réserves latentes sur l'immobilier, le degré d'autofinancement de l'OCN atteint 68%⁶.

Les prestations obligatoires liées à l'application de la législation en matière d'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière et à la navigation (mandat légal) comptaient pour 73% du produit d'exploitation en 2019.

Les prestations sur mandat public de l'État représentaient 16% du produit d'exploitation, constitué essentiellement des redevances pour la perception des impôts sur les véhicules et les bateaux ainsi que des redevances forfaitaires sur le trafic des poids lourds pour la Confédération. Le taux d'indemnisation alloué par l'État, soit 2,45%, couvre les frais effectifs occasionnés par la perception des impôts cantonaux.

Les prestations contractuelles comptaient pour 11% du produit d'exploitation, s'agissant de solutions développées par l'OCN pour répondre de façon plus ciblée aux besoins de sa clientèle, tels que les contrôles techniques volontaires de véhicules ou la vente de numéros de plaques particuliers.

2.3.2 Établissements autonomes de droit public dans le canton de Berne: le cas de l'Assurance immobilière Berne (AIB)

Conformément à la loi du 9 juin 2010 sur l'assurance immobilière (LAI; RSB 873.11), l'AIB figure au registre du commerce comme établissement de droit public en situation de monopole. La loi définit les objectifs d'effet, le mandat de prestations et les principes entrepreneuriaux de l'AIB. L'inscription de principes dans la loi s'est avérée porteuse. La révision n'est pas assurée par le contrôle des finances; celui-ci joue néanmoins un rôle décisif dans le contrôle de la stratégie de propriétaire et sa surveillance par le canton.

Le canton n'assume aucune responsabilité subsidiaire pour les engagements de l'AIB. L'AIB se procure l'essentiel des fonds nécessaires par les primes d'assurance, et la couverture des risques à long terme est de son ressort. L'autonomisation s'est donc traduite par un allègement des risques pour le canton.

En cas de litige, le différent est tranché par l'AIB conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21). Ses décisions sont susceptibles de recours administratif devant la Direction de l'économie publique.

Les rapports juridiques entre l'AIB et les membres du conseil d'administration et la direction ainsi que le personnel sont régis par le droit privé (art. 51 LAI), ce qui facilite notamment les relations contractuelles. Les horaires de travail ont été revus et assouplis. L'autonomisation a aussi renforcé le sentiment d'appartenance, tout comme le sens de la responsabilité individuelle et la motivation du personnel – des changements de culture d'entreprise qu'il faut nécessairement accompagner.

Les sondages régulièrement menés auprès des clients confirment par ailleurs que l'externalisation a permis à l'AIB de gagner en flexibilité et en dynamique, une évolution qui répond aux attentes accrues des clients en termes d'agilité.

⁶ Rapport de gestion 2019 de l'OCN, 2020.

3. Transformation de l'OCRN en un établissement autonome de droit public

3.1 Autonomisation et développement des activités

L'autonomisation doit permettre de gagner en efficacité et en rentabilité dans l'exécution de tâches publiques accomplies jusque-là dans un cadre administratif. Le développement de l'office dans l'exécution des tâches fédérales qu'il assume en matière de mobilité s'en trouvera durablement facilité. Son statut d'établissement autonome de droit public donnera désormais à l'OCRN les instruments et moyens, mais aussi la réactivité nécessaires pour être performant dans un environnement dynamique au service de la population et de l'économie du canton.

L'établissement de droit public est la forme d'organisation qui se prête le mieux à la prestation de services monopolistiques et de tâches de surveillance de l'économie et de la sécurité. On privilégie en effet cette forme juridique lorsque des tâches régaliennes sont accomplies, que des compétences législatives sont exercées ou que des activités sont financées par les impôts ou des émoluments.

En tant qu'établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre, l'OCRN agira en son propre nom, conformément à la loi et à la stratégie de propriétaire du Conseil-exécutif. Il sera le garant de la fourniture décentralisée de prestations de qualité en matière de circulation routière et de navigation.

Le développement des produits sera financé sur les recettes tirées des prestations fournies (émoluments, indemnités), selon le principe du paiement par l'utilisateur. Les investissements seront opérés par l'établissement lui-même, sans alourdir le budget cantonal; axés sur les besoins des clients, ils interviendront dans des délais utiles, dans un cadre juridique pertinent et conformément aux impératifs techniques. Il appartiendra à l'OCRN de fixer des priorités viables et de veiller à la mise en application rapide et rigoureuse des mesures dictées par le législateur fédéral. Les flux financiers seront désenchevêtrés: les recettes fiscales reviendront directement au canton, l'OCRN agissant ici sur mandat du canton, sur la base d'une convention de prestations.

À court terme, l'autonomisation permettra de donner plus de latitude à l'OCRN en matière de ressources (dans tous leurs aspects). L'établissement pourra ainsi mobiliser rapidement et utilement les ressources nécessaires à ses opérations courantes et garantir l'application des prescriptions européennes et fédérales voulues dans les délais impartis. Il sera également mieux à même d'anticiper les changements nécessitant des investissements. Le canton sera ainsi déchargé des tâches opérationnelles transversales liées aux ressources.

L'OCRN définira lui-même les conditions auxquelles ses prestations seront proposées. La population pourra ainsi continuer de bénéficier de conditions avantageuses, voire plus avantageuses qu'aujourd'hui (p. ex. émoluments revus à la baisse, services en ligne, etc.). Des conventions de prestations pourront être conclues – le cas échéant pour une période transitoire – pour les prestations fournies jusque-là par des prestataires cantonaux ou externes. Les rattachements organisationnels actuels qui n'apportent pas de valeur ajoutée ou de synergies seront progressivement substitués par de nouveaux processus et structures viables.

Il ressort des travaux que seule une autonomisation complète (impliquant l'octroi d'un statut juridique indépendant), autrement dit la création d'un établissement de droit public, pourra apporter les avantages recherchés (ch. 3.2). L'option examinée au ch. 3.3, à savoir la création d'un compte spécial, ne permettrait pas d'atteindre ce résultat. Il serait en effet illusoire d'attendre des améliorations significatives sans toucher aux structures administratives en place (statu quo).

3.2 Forme juridique de l'OCRN: établissement de droit public

Les avantages et les inconvénients des différentes formes juridiques ont été examinés dans le cadre du concept général⁷.

Comme exposé au point précédent, l'établissement de droit public est la forme juridique qui sied le mieux à l'OCRN, sachant qu'il continuera à accomplir des tâches régaliennes, qu'il restera fortement exposé à l'influence politique (loi constitutive de l'établissement) et qu'une participation privée n'est pas envisageable (voir aussi le cas des entreprises autonomisées dans les cantons de Fribourg et de Neuchâtel).

La seule alternative praticable serait celle d'une société anonyme, à l'instar de ce qui s'est fait pour les hôpitaux et cliniques psychiatriques du canton de Berne ces dernières années. Si l'on se reporte aux dispositions pertinentes (art. 620 ss. CO et, év. art. 762 CO, RS 220), les sociétés anonymes poursuivent essentiellement des activités à but économique. Elles se prêtent aussi mieux qu'un établissement de droit public à une participation de tiers. En pareil cas, les possibilités d'influence du canton seraient déterminées par le droit des sociétés anonymes.

Dans le contexte actuel, le périmètre d'action de l'OCRN est avant tout défini de manière souveraine et déterminé par le droit fédéral. À terme, il est possible que, sous l'impulsion de la Confédération ou des cantons, on assiste à l'apparition de nouvelles formes de coopération ou à une redistribution des rôles et responsabilités à des acteurs privés. Celles-ci pourront aussi être le fait de l'établissement (à travers des participations ou des coopérations). Sachant que l'OCRN aura toujours pour mission de veiller à la bonne application de la législation sur la circulation routière et la navigation et qu'il ne doit pas y avoir extension de ses prestations non monopolistiques (c'est-à-dire exercées en concurrence sur le marché), il n'y a pas lieu d'étudier plus avant l'option d'une société anonyme. Si la nécessité devait s'en faire ressentir ultérieurement, elle donnerait lieu à de nouveaux projets et processus politiques.

Établissement de droit public ou société anonyme?		
	Établissement de droit public	Société anonyme de droit privé
Caractéristiques	- Fondé sur une loi cantonale (loi constitutive de l'établissement autonome) - Possibilité pour le canton de définir les principes, les conditions-cadres, le degré d'autonomie et les modalités de surveillance. - Personne morale dotée de la personnalité juridique et, à ce titre, d'une pleine capacité d'action et de coopération - Possibilité très restreinte d'une participation de tiers - Risques pour le canton: responsabilité subsidiaire du canton (de facto) - Responsabilité primaire du conseil d'administration: canton (cf. art. 101 s. de la loi sur le personnel).	- Nécessité d'une base légale pour la délégation de tâches publiques (art. 95 ConstC). - Régie par le Code des obligations (droit de la société anonyme, art. 620 ss CO). - Variante prévue fondée sur l'art. 762 CO: possibilité pour le canton de désigner des représentants - Possibilité d'un actionnariat majoritaire. - Risques pour le canton: exclusivement financée sur le capital-actions (responsabilité subsidiaire de facto pour les tâches publiques) - Responsabilité primaire du conseil d'administration: responsabilité personnelle (hors conseils d'administration visés à l'art. 762 CO).
Appréciation OCRN	- Couverture de tous les besoins de l'OCRN. - Organisation sur mesure	- Atouts d'une SA (participation de tiers non requise) - Inadéquation de la forme juridique privée pour l'exécution de tâches essentiellement régaliennes.

⁷ cf. p. ex : FREUDIGER PATRICK, Anstalt oder Aktiengesellschaft, Zur Bedeutung der Rechtsform bei Verselbstständigungen, Diss. Berne 2016.

	Forme juridique de droit public correspondant à la nature essentiellement publique des tâches de l'OCRN (souvent exécution du droit fédéral). • Protection juridique de droit public garantie pour les tâches régaliennes	• Risque de compromission des objectifs par le débat politique sur la privatisation.
--	--	--

Illustration 3: Établissement de droit public ou société anonyme?

3.3 Option: plus d'autonomie au sein de l'administration (compte spécial)

L'art. 36, al. 1, LFP, dispose que le Grand Conseil peut autoriser des unités administratives à tenir un compte spécial si des conditions-cadres juridiques ou inhérentes à l'exploitation l'exigent. On peut considérer cette condition comme réalisée sur le principe dans le cas de l'OCRN, à savoir la nécessité de lui donner davantage d'autonomie dans un contexte de conditions changeantes. On pourrait dès lors envisager une séparation comptable (tenue d'un compte spécial) en lieu et place d'une autonomisation. Quoique présenté séparément, ce compte serait consolidé dans le budget et ferait toujours partie intégrante du rapport de gestion du canton. Il pourrait, là encore, être dérogé aux dispositions de la LFP sur tous les points jugés pertinents (en matière de dépenses, droit budgétaire, éventuellement personnel).

Mais cette formule s'accorderait-elle avec le modèle de gestion actuel du canton? La LFP fait aujourd'hui l'objet d'une refonte formelle. L'instrument du «compte spécial» sera maintenu sans changement majeur (la création d'un compte séparé ne nécessitera dorénavant plus d'ordonnance, un règlement suffisant). Des dérogations pourront p. ex. porter sur la planification, l'établissement de rapports ou le droit en matière de crédits ou de dépenses. Des comptes spéciaux sont aujourd'hui tenus notamment pour le Conseil-exécutif, le Grand Conseil, les autorités judiciaires, le Contrôle des finances et le Bureau pour la surveillance de la protection des données. Dans l'ensemble, ils ne s'écarteront toutefois que peu des règles ordinaires de la LFP.

Dans le cas de l'OCRN, les écarts seraient toutefois plus significatifs: compétences étendues en matière de dépenses (et, le cas échéant, en matière d'investissements), enveloppe budgétaire globale, exception de crédits supplémentaires, etc. Il faudrait en outre examiner les pistes envisageables dans le volet «ressources humaines». Autant dire que la formule d'un centre de profit interne (au canton) doté d'un compte spécial plus étendu serait une nouveauté pour le canton.

On peut parfaitement envisager la création d'unités administratives cantonales (plus) autonomes (centres de profit) – d'autant plus que la présentation des comptes repose sur une définition large de la consolidation. Il faudrait néanmoins repositionner stratégiquement le compte spécial. Autrement dit, prendre des décisions de principe touchant l'organisation administrative. Le compte spécial offre potentiellement une marge de manoeuvre financière, mais cet instrument n'a guère trouvé d'application à ce jour dans le canton. Il n'aurait pas le même impact en termes de capacités d'action et d'adaptation que la transformation en établissement de droit public. Si la création d'un compte spécial contribuerait à améliorer ponctuellement la transparence – aujourd'hui lacunaire – de la présentation des comptes, elle ne permettrait pas à l'unité organisationnelle visée de gérer l'exécution de ses tâches en autonomie financière. Elle ne constitue dès lors qu'une solution hypothétique et non une option réelle.

art. 36 LFP Établissements, unités administratives et entreprises*

¹ Le Grand Conseil peut, sur proposition du Conseil-exécutif, autoriser des établissements, des unités administratives et des entreprises à tenir un compte spécial si

a des conditions-cadres juridiques ou inhérentes à l'exploitation l'exigent ou si

b cela est utile à l'expérimentation de nouvelles formes, processus et modes d'organisation de l'action de l'administration.

² Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance la manière dont les comptes spéciaux doivent être tenus. Il règle en particulier le processus de régularisation des crédits supplémentaires.

³ Les comptes spéciaux sont inscrits au plan intégré «mission-financement», au budget et au rapport de gestion, où ils font l'objet d'une rubrique spéciale.

⁴ Pour stabiliser l'évolution financière, le Grand Conseil peut, sur proposition du Conseil-exécutif, déclarer les plans financiers obligatoires pour les établissements, les unités administratives et les entreprises tenant un compte spécial.

3.4 Statu quo: conséquences d'une non-autonomisation

À supposer qu'on renonce à l'autonomiser, l'OCRN resterait rattaché à l'administration centrale bernoise, ce qui signifie que les processus de gestion et les processus transversaux actuels resteraient applicables. Ses marges de manœuvre resteraient ainsi limitées, de sorte qu'il lui serait difficile de faire face aux défis exposés au ch. 2.2.

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

Pour éviter des développements défavorables, il faudrait alors rechercher des voies au sein de l'organisation administrative pour permettre à l'OCRN de couvrir au mieux ses besoins opérationnels, de s'adapter agilement à de nouvelles réalités et de se développer. Or, l'organisation administrative et le modèle de gestion actuels ne laissent guère de marge de manœuvre sur ce point.

4. Création d'un nouvel établissement de droit public: éléments structurels

4.1 Généralités

L'enjeu est de faire de l'Office de la circulation routière et de la navigation un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre. Tout en maintenant l'abréviation «OCRN» inchangée, la dénomination pourra se compléter de la mention «établissement de droit public». La nouvelle organisation s'appuiera sur une loi cantonale ad hoc, qui définira les missions du nouvel établissement, les grandes lignes de l'organisation, ses modalités de financement et ses compétences (cf. art. 95, al. 2, ConstC, voir aussi sur ce point le ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Le nouvel établissement bénéficiera d'une autonomie administrative, organisationnelle et financière dans la mesure nécessaire à l'exécution effective et efficace des tâches qui lui incombent; le canton en détiendra seul la propriété.

L'établissement accomplira les tâches qui lui seront dévolues en vertu de la législation fédérale et cantonale sur la circulation routière et la navigation ou d'une convention conclue avec le Conseil-exécutif ou d'autres autorités administratives. Son périmètre d'intervention (cf. sur ce point le ch. 4.4) comprendra notamment:

- la mise à exécution de la législation en matière d'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière et à la navigation,
- la perception des taxes sur les véhicules à moteur et les bateaux,
- et la location des places d'amarrage.

L'établissement pourra aussi fournir des prestations contractuelles et conclure des opérations dans son périmètre d'activité. Il pourra en outre participer à des organisations et créer des sociétés en son propre nom. Enfin, il aura compétence pour détenir des biens immobiliers en propriété.

En sa qualité d'organe de direction stratégique, le conseil d'administration du nouvel établissement décidera de questions importantes, telles que le siège social de l'établissement (sur le territoire cantonal), le nombre et l'emplacement des sites externes (centres d'expertise, agences). Il pourra également créer de nouveaux sites externes ou en supprimer. Le Conseil-exécutif aura toujours la possibilité d'imposer, dans le cadre de la stratégie de propriétaire ou d'une convention de prestations, des conditions qu'il jugera indispensables à la protection des intérêts du canton.

4.2 Organes

4.2.1. Généralités

À l'instar d'autres établissements cantonaux et sur la base du droit des sociétés anonymes, le nouvel établissement sera organisé selon une structure classique, avec un conseil d'administration, une direction et un organe de révision. À noter que dans un établissement de droit public, le rôle de l'assemblée générale (que connaît la société anonyme) revient au Conseil-exécutif en sa qualité de propriétaire.

4.2.2. Conseil d'administration

Organe de conduite stratégique du nouvel établissement, le conseil d'administration comptera de cinq à sept membres nommés par le Conseil-exécutif sur la base d'exigences spécifiques, le Conseil-exécutif désignant également son président. Au demeurant, le conseil d'administration se constituera lui-même. Il sera habilité à prendre des décisions sur toutes les affaires qui ne sont pas réservées aux autorités cantonales par la loi. Au nombre de ses missions figureront notamment la

définition de la stratégie d'entreprise, l'exercice de la surveillance sur la gestion de l'établissement, la présentation des comptes, la gestion des risques, le déploiement de la stratégie de propriétaire et l'exécution de la convention de prestations pour les tâches régaliennes. Le conseil d'administration édictera un règlement d'organisation qui définira les rôles et attributions au sein de l'établissement, ceux notamment des comités du conseil d'administration, tout comme les compétences de la direction.

Si l'on se réfère à l'art. 716a CO et à d'autres lois constitutives d'établissements, les attributions intransmissibles du conseil d'administration pourraient figurer comme suit dans la loi sur l'établissement:

Tâches et compétences

¹ *Le conseil d'administration assume la responsabilité globale de l'OCRN.*

² *Il a les attributions intransmissibles suivantes:*

- a exercer la haute direction de l'OCRN et donner les directives nécessaires, notamment en matière de gestion des risques,*
- b définir les modalités d'organisation et édicter un règlement d'organisation,*
- c définir le système comptable, le contrôle financier et la planification financière,*
- d désigner, surveiller et révoquer la présidence de la direction,*
- e édicter le règlement du personnel,*
- f établir le rapport de gestion et les comptes annuels.*

4.2.3. Direction

La direction dirige l'établissement dans le respect des instructions supérieures (stratégie de propriétaire, convention de prestations pour les tâches régaliennes, règlement d'organisation) sur toutes les questions d'ordre financier, technique, opérationnel, personnel et administratif. La présidence de la direction (le directeur / la directrice), désignée par le conseil d'administration, nomme les autres membres de la direction avec l'accord préalable du conseil d'administration. On pourrait également imaginer que le conseil d'administratif nomme lui-même tous les membres de la direction. Dans le cadre du processus législatif, il pourra être décidé si et dans quelle mesure le conseil d'administration pourra donner des instructions y relatives.

4.2.4. Organe de révision

En vertu du projet de nouvelle loi cantonale sur le contrôle des finances, le Contrôle des finances examine les comptes annuels des établissements cantonaux, pour autant que la législation spéciale n'en dispose pas autrement (art. 13 n-LCCF, projet mis en consultation).

Sachant que l'OCRN continuera d'exercer des tâches régaliennes et qu'il sera financé par des émoluments, il n'y a pas de raisons impérieuses de recourir à un organe de révision privé. Le Contrôle cantonal des finances révisé déjà des établissements de plus grande envergure, telles l'Université de Berne et la HES bernoise selon les normes comptables Swiss GAAP RPC.

Une société de révision privée pourrait présenter un atout par l'apport de connaissances spécifiques, de possibilités de synergies avec d'autres clients (notamment dans le cadre des audits Swiss GAAP RPC), la possibilité de mobiliser des capacités supplémentaires durant la période de pointe, au printemps, des aptitudes spécifiques acquises dans le cadre d'un mandat de révision élargi du conseil d'administration et/ou du Conseil-exécutif – à supposer qu'une séparation entre l'organe de révision et la surveillance financière exercée par le Contrôle des finances soit politiquement souhaitable, ce qui impliquerait néanmoins un surcroît de dépenses au titre d'audits externes. Il appartiendrait au Conseil-exécutif de désigner la société de révision sur proposition du conseil d'administration.

Il y a ensuite lieu de distinguer entre «révision» et «surveillance financière». L'établissement issu de l'autonomisation resterait certes soumis à la surveillance du Contrôle des finances. Mais les modalités de surveillance changeraient en même temps que sa forme juridique pour s'aligner sur la surveillance des participations cantonales; conformément au projet de nouvelle loi cantonale sur le Contrôle des finances (n-LCCF)⁸, celle-ci est clairement subsidiaire à la surveillance exercée par le conseil d'administration, la direction et le Conseil-exécutif (puisque'elle se limite à «vérifier l'accomplissement des tâches de surveillance et de contrôle de gestion par les services cantonaux compétents», cf. art. 14, n-LCFF).

4.3 La gouvernance des entreprises publiques – relations avec le canton

4.3.1. Généralités

Outre sa structure organisationnelle (ch. 4.2), les relations qu'entreprendra le futur établissement avec le canton joueront un rôle important. Ces relations se fonderont sur les principes de gouvernance d'entreprises publiques énoncés dans les Lignes directrices du 16 décembre 2020 que s'est données le canton de Berne sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques⁹. Il est présumé que l'OCRN se rattachera à la même catégorie que l'Assurance immobilière du canton de Berne (AIB) et les HES (cercle 1).

Pour simplifier, le canton de Berne applique aujourd'hui deux modèles de gouvernance selon le type d'unité autonomisée:

- (1) pilotage par mandat de prestations et stratégie de propriétaire (à l'instar, entre autres, de la BCBE SA), BEDAG SA, FMB SA, BLS SA, Hôpitaux SA, AIB): stratégie d'entreprise définie par la société sur la base de la loi et de la stratégie de propriétaire. S'il y a transfert de tâches régaliennes, une convention de prestations peut être conclue.
- (2) gouvernance par une loi et un mandat de prestations du Conseil-exécutif (à l'instar de l'Université et des HES).

Dans le cas de l'OCRN, le modèle 1 (pilotage par mandat de prestations et stratégie de propriétaire) devrait en principe s'appliquer. Les considérations développées ci-après partent de ce modèle. Une convention de prestations (de droit public) précisera le périmètre des tâches régaliennes confiées.

4.3.2. Instruments et processus

a. Stratégie de propriétaire et controlling exercé par le propriétaire

Le Conseil-exécutif définira une stratégie de propriétaire pour l'établissement. Celle-ci précisera en particulier l'objet et les intérêts de l'engagement cantonal, les objectifs du propriétaire en termes entrepreneuriaux, organisationnels, économiques, sociaux et personnels, ainsi que, le cas échéant, les directives en matière de coopérations et de participations. À noter qu'une stratégie de propriétaire comprend souvent des prescriptions concernant la conduite, la surveillance et le controlling. La stratégie de propriétaire sera soumise au réexamen de la direction compétente tous les quatre ans au moins, les éventuelles propositions d'adaptation de la direction étant adressées au Conseil-exécutif.

b. Surveillance et stratégie en matière de surveillance

L'OCRN sera soumis à la surveillance du Conseil-exécutif (art. 95, al. 3, ConstC) et à la haute surveillance du Grand Conseil (art. 78 ConstC). Cette surveillance se concrétisera par une stratégie

⁸ Projet du 24 août 2020 mis en consultation, actuellement en discussion devant le Grand Conseil.

⁹ Entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

qui définira les modalités de la conduite, du pilotage et de la surveillance exercés par les organes cantonaux, en particulier les tâches de l'organe de révision, le rapport entre la direction compétente et l'organe de surveillance, les objectifs, le rôle et, le cas échéant, les tâches d'une représentation cantonale, les mesures de prévention des conflits de rôles, les tâches du Conseil-exécutif, de la direction compétente et du Contrôle des finances et, enfin, les éléments à faire figurer dans les rapports en prévision notamment des entretiens de controlling périodiques avec les organes de direction.

c. Conventions de prestations

Pour ce qui est des tâches régaliennes, les prestations à fournir par l'OCRN seront consignées dans une convention de prestations de droit public conclue avec le canton. Pour éviter toute friction avec le droit des marchés publics, (cf. aussi, sur ce point, le ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), le transfert de tâches sera inscrit dans la loi. Il y a aura notamment lieu d'y faire figurer:

- les éléments clés liés au transfert de tâches régaliennes cantonales,
- les flux financiers entre le canton et l'établissement se rapportant auxdites tâches régaliennes,
- les conventions concernant la fourniture de prestations transversales et leur facturation.

À noter que, pour certaines prestations (services), il sera nécessaire de conclure des conventions qui pourraient relever du droit privé. On pourrait imaginer de contractualiser certains services ou de conclure un contrat-cadre assorti d'annexes thématiques.

d. Représentations cantonales

Le canton peut désigner des représentants à l'organe de direction stratégique d'un établissement (membre du Conseil-exécutif ou de l'administration cantonale), dans la mesure où la législation le prévoit ou que le Conseil-exécutif en décide ainsi dans les cas dûment motivés (art. 48 LOCA). Les «lignes directrices»¹⁰ actuelles prévoient qu'on renonce en principe à une représentation cantonale «si les intérêts du canton peuvent être représentés par d'autres instruments»¹¹. Dans le cas de l'OCRN, de tels instruments existent, notamment la législation, la stratégie de propriétaire et la surveillance exercée par le canton. De par son droit de vote à l'élection du conseil d'administration, le Conseil-exécutif pourra en outre veiller à une composition apte à garantir la sauvegarde des intérêts du canton. Enfin, la convention de prestations, en tant qu'instrument de pilotage des tâches publiques accomplies par délégation, sera aussi un levier important de défense des intérêts. Il pourra dès lors être renoncé à une représentation du propriétaire.

4.4 Missions et compétences du nouvel OCRN

4.4.1. Généralités

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

¹¹ cf. Lignes directrices (note de bas de page n°10), ch. 12.2. «Il convient de recourir avec retenue à la possibilité d'envoyer une représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique d'une organisation chargée de tâches publiques. Si les intérêts du canton peuvent être représentés par d'autres instruments, il faut en principe renoncer à une représentation cantonale. ch.12.3. «Les membres du Conseil-exécutif ne siègent pas dans l'organe de direction stratégique d'organisations chargées de tâches publique.» ch. 12.4 «Toute représentation du canton par des membres du Grand Conseil est exclue.»

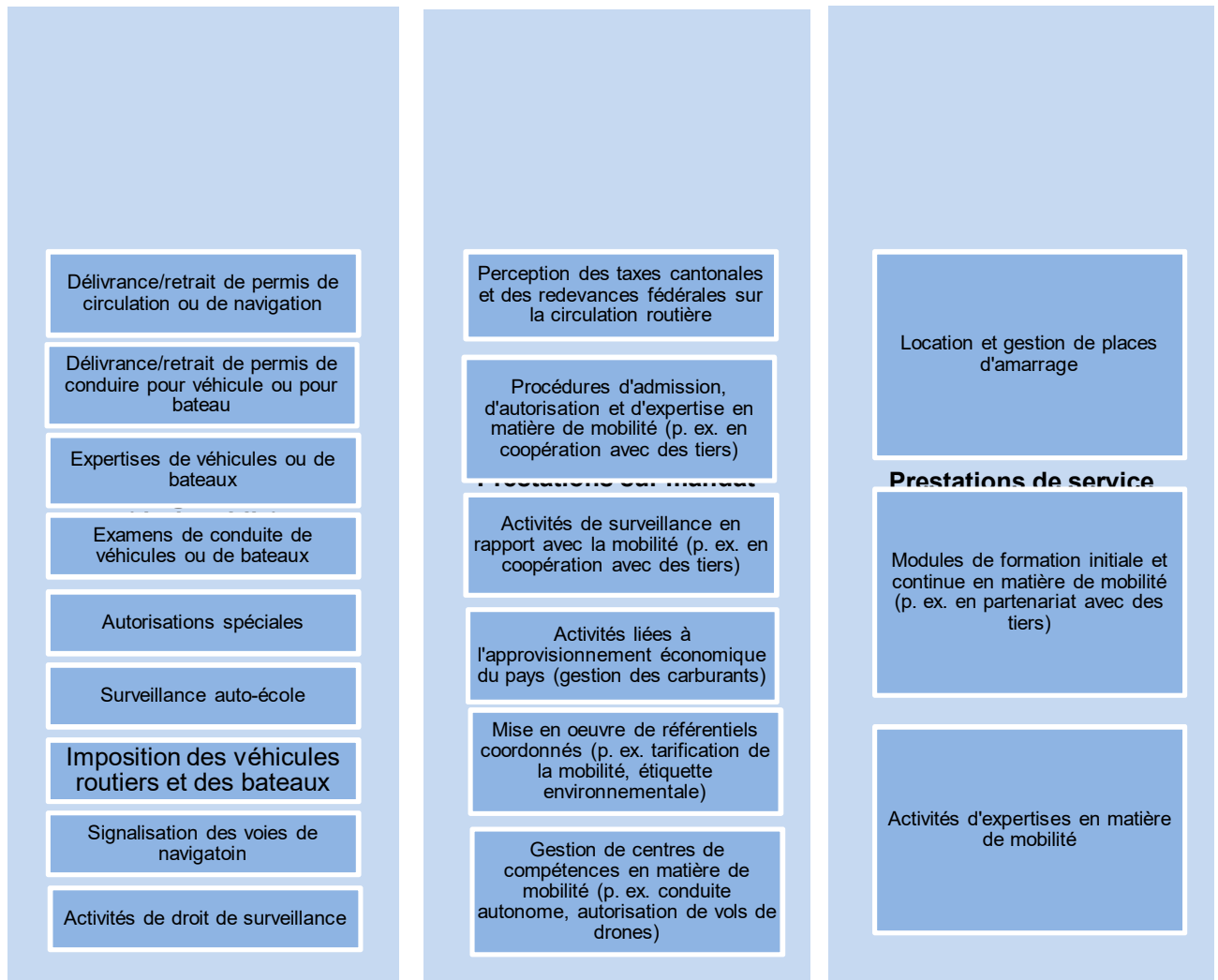


Illustration 4: Missions du nouvel OCRN

Vu de l'extérieur, le nouvel établissement de droit public restera une entité rattachée au canton de Berne, soumise à un contrôle politico-administratif. Ce rattachement garantira aussi son acceptation par la collectivité – et, partant, par la clientèle.

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

4.4.2. Domaines de compétence régaliens (missions premières)

a. Généralités

L'OCRN se verra déléguer diverses tâches régaliennes cantonales ou fédérales. Celles-ci seront précisées dans la loi constitutive de l'établissement et comprendront notamment:

- des actes officiels liés à l'admission à la circulation routière,
- des actes officiels liés à la navigation,
- la perception de redevances routières,
- et des activités réglementaires (p. ex. assurance-qualité des cours de conduite obligatoires).

La délégation de tâches régaliennes à un établissement légalement détaché de l'administration publique doit s'appuyer sur une base légale formelle (cf. art. 69, al. 4 et 95, al. 2, ConstC). Les tâches à déléguer concernent en l'occurrence l'application de la législation sur l'admission de personnes et de véhicules à la circulation routière et à la navigation. Une base légale sera également nécessaire pour la perception de redevances routières et l'imposition des bateaux.

L'établissement devra, pour ce faire, être doté de toutes les compétences nécessaires à l'accomplissement de ces tâches.

b. Compétence décisionnelle

La délégation de tâches régaliennes à un établissement juridiquement indépendant suppose que cet établissement soit fondé à prendre des décisions administratives dans le cadre des tâches qui lui sont confiées. Cette délégation de compétence devra être consacrée dans la loi. Il importe de lever toute ambiguïté sur ce point en précisant dans la loi que les rapports entre l'établissement et ses clients/les bénéficiaires de ses prestations relèvent du droit public pour les tâches régaliennes et en mentionnant explicitement la compétence décisionnelle de l'établissement.

c. Compétence en matière de fixation des émoluments

Les émoluments sont la contrepartie de services rendus par l'État et ses autorités dans l'accomplissement de leur mandat. La perception d'émoluments par l'OCRN se fonde aujourd'hui sur l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (OEmo, RSB 154.21). La fourchette de taxation est définie par le Conseil-exécutif; il en sera de même sous le nouveau régime. Le nouvel établissement restera également soumis aux principes de couverture des frais et d'équivalence. Ces conditions-cadres lui laisseront la latitude voulue pour fixer les émoluments.

Outre la délégation de la compétence pour fixer et percevoir les émoluments, la loi devra en préciser l'objet, le mode de calcul et le cercle des personnes qui y seront assujetties (art. 69, al. 4, ConstC). Les décisions portant sur les émoluments devront être attaquables par les mêmes voies de droit qu'aujourd'hui. Ce point devra, là encore, figurer dans la loi constitutive de l'établissement.

Libellé possible:

Principe de l'assujettissement et cercle des personnes assujetties

¹ La personne à l'origine des prestations de service (actes de puissance publique et autres prestations de droit public) de l'OCRN s'acquittera des émoluments correspondants, selon les modalités suivantes.

Principes régissant le calcul des émoluments

¹ Les émoluments couvrent tous les frais occasionnés par la prestation fournie par l'OCRN (couverture des coûts).

² Lorsque l'émolument prévu est manifestement disproportionné par rapport à la valeur objective d'une prestation, le montant à acquitter n'excèdera pas la valeur objective de la prestation fournie.

³ Le Conseil-exécutif définit la fourchette des émoluments par voie d'ordonnance. L'OCRN en fixe le montant dans un règlement.

Protection juridique

¹ Les décisions rendues par l'OCRN peuvent être contestées devant la Direction de la sécurité dans les 30 jours, à moins qu'une loi spéciale ne prévoit une procédure de contestation préalable devant l'OCRN ou une autre voie de droit.

² Au demeurant, les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction (LPJA) s'appliquent.

d. Délégation de tâches à des tiers

Le canton a déjà délégué à des entités privées certaines tâches qui lui incombent en matière de circulation routière et de navigation (cf. p. ex. convention avec le TCS concernant l'expertise de véhicules). Sachant que le nouvel établissement sera doté d'une marge de manœuvre entrepreneuriale, la possibilité de déléguer des tâches devra être maintenue, d'où l'inscription, dans la loi constitutive de l'établissement, d'une compétence habilitant l'OCRN à déléguer à son tour, par voie de contrat administratif, certaines des tâches qui lui seront confiées, ceci dans les domaines suivants: expertises de véhicules, permis de conduire internationaux et assurance-qualité. La loi devra aussi fixer dans les grandes lignes les modalités selon lesquelles ces tâches devront être accomplies par les tiers mandatés. Dans l'exécution de ces tâches, les délégataires seront placés sous une surveillance équivalente à celle de l'établissement mandant, ceci pour garantir la protection des intérêts publics. Enfin, il va sans dire que les entités privées seront tenues au respect de la Constitution dans l'accomplissement de leurs tâches, notamment du principe d'égalité de traitement.

4.4.3. Autres tâches (prestations sur mandat, prestations de service étendues)

Le nouvel OCRN disposera d'une importante marge de manœuvre dans ses activités non régaliennes. Ces activités, dont le cadre sera posé par la loi, sont de deux types:

- Prestations sur mandat cantonal ou fédéral – à savoir des tâches dans le domaine de la mobilité accomplies pour le compte du canton contre indemnisation. L'OCRN interviendra, dans ce cas, en tant qu'auxiliaire d'exécution du canton ou de la Confédération, cette coopération étant scellée par un contrat de droit public. Tel est par exemple le cas de la perception des redevances fédérales sur le trafic des poids lourds ou, à l'avenir, des redevances cantonales sur le trafic routier sur mandat de l'Administration des finances.
- Prestations étendues: au-delà de ses missions premières, l'OCRN pourra aussi proposer d'autres prestations de services, qui seront régies par le droit privé. Le canton pourra prévoir des garde-fous, soit dans la loi, soit dans la stratégie de propriétaire. Lesdites prestations ne devront pas être proposées en deçà du prix coûtant, l'établissement ne devant pas livrer de concurrence déloyale sur le marché privé en abusant de son statut de droit public.

On peut également imaginer, à l'avenir, d'étendre le périmètre d'intervention de l'établissement au-delà du territoire cantonal, ceci en concertation avec d'autres cantons et leurs services compétents. Une telle extension devra néanmoins donner lieu à une concertation politique préalable.

Une clause d'extension libellée en ces termes pourrait, par exemple, être insérée:

Prestations de service étendues

¹ L'OCRN peut proposer des prestations de service étendues en matière de mobilité a dans la mesure où elles sont en lien avec son mandat légal et b qu'elles ne compromettent pas l'exécution des tâches visées à l'art. XY.

² La fourniture durable de prestations de service étendues au-delà du territoire cantonal est conditionnée à l'approbation du Conseil-exécutif.

La loi constitutive de l'établissement devra habiliter l'OCRN à participer à des entreprises ou à en créer lui-même. Là encore, la stratégie de propriétaire pourra, au besoin, poser des garde-fous.

L'établissement disposera d'une compétence étendue pour la conclusion de contrats. Celle-ci découle déjà de la personnalité juridique dont il jouit en qualité d'établissement de droit public. Des contrats pourraient par exemple être conclus pour l'achat et la vente de biens immobiliers, la cession en location ou en propriété de droits de superficie, la location d'immeubles et d'équipements techniques ou encore des coopérations avec des services fédéraux ou d'autres organisations partenaires, telles que la DGD, l'OFROU, l'asa, l'ASN ou le TCS. Là encore, des garde-fous devront être posés dans la stratégie de propriétaire et des lignes directrices fixées dans les contrats conclus (p. ex. dans la convention de prestations concernant les tâches premières de l'établissement ou les contrats de droit de superficie).

4.5 Statut du personnel

4.5.1. Généralités

L'OCRN compte aujourd'hui un effectif de quelque 370 collaborateurs soumis au droit du personnel cantonal, c'est-à-dire au droit public cantonal. Celui-ci régit la conclusion et la résiliation des rapports de travail, ainsi que les modalités contractuelles.

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

L'autonomisation marquera le transfert du personnel sous la responsabilité propre de l'établissement. La loi reconnaîtra une large autonomie à l'OCRN sur les questions de personnel. Il lui appartiendra ainsi de planifier et de mener les recrutements, mais aussi de procéder au classement des postes.

Les contrats de travail seront conclus sans égard au statut juridique de l'établissement. Si les nouveaux contrats de travail impliquent des changements, ceux-ci devront s'accompagner d'un régime transitoire. Le cas échéant, il faudra également respecter les acquis dont pourraient bénéficier les employés. Enfin, on veillera à communiquer en temps utile et avec tact les changements qui devront intervenir dans les rapports de travail.

Il appartiendra au conseil d'administration de régler les questions d'assurances sociales, d'assurance perte de gain et d'assurance-accidents du personnel de l'établissement. Il est prévu de maintenir au moins le niveau actuel des prestations garanties.

4.5.2. Nécessité d'une marge de manœuvre étendue

Pour permettre au futur OCRN de développer ses activités dans une logique entrepreneuriale et orientée clients, le service du personnel devra impérativement disposer d'une certaine marge de manœuvre entrepreneuriale. À défaut de quoi il ne pourra pas évoluer de façon concurrentielle dans un contexte de profonde transformation de la mobilité. Il devra notamment jouir d'une plus grande latitude dans les domaines suivants:

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

En plus de permettre la gestion et le financement des postes sous sa responsabilité propre, l'octroi d'une plus grande marge de manœuvre opérationnelle sera bénéfique à plusieurs égards, que ce soit sur le marché du travail, dans la gestion opérationnelle ou pour les collaborateurs, en permettant à l'OCRN:

- d'accroître sa compétitivité et sa capacité commerciale (Confédération, ville, entreprises privées),
- d'améliorer son attrait en tant qu'employeur,
- de renforcer l'identification à l'entreprise et à ses missions,
- d'améliorer sa réactivité et ses capacités décisionnelles,
- de conforter sa capacité d'agir,
- de mieux répondre aux besoins opérationnels, mais aussi de mieux concilier vie privée et vie professionnelle (modèles de postes et de temps de travail, maintien en emploi au-delà de l'âge de la retraite),
- de conforter la responsabilité entrepreneuriale des cadres et des collaborateurs.

4.5.3. Recrutement en contrat de droit public ou privé?

Une question récurrente lorsqu'il est question d'autonomisation est celle de la nature juridique des rapports de travail. Le besoin d'un maximum de liberté entre en conflit avec les craintes d'une détérioration des conditions de travail, de licenciements, de niveaux de salaires excessifs des cadres supérieurs ou encore d'inégalités de traitement injustifiées entre personnel sous contrat de droit privé ou public.

Dans le cas de l'OCRN, le droit du personnel devra s'aligner étroitement sur le droit cantonal pertinent. Sachant que l'établissement autonome continuera, dans une large mesure, d'accomplir des tâches régaliennes cantonales, d'importants écarts ne pourront se justifier. Il n'en va pas autrement de la rémunération des cadres. Pour soutenir la productivité et les capacités de développement de l'OCRN, il importe en revanche de lui donner suffisamment de latitude pour déroger lorsque nécessaire dans les domaines énumérés plus haut.

Cet objectif est réalisable dans les deux cas (recrutement en contrat de droit public ou privé). Les deux options sont examinées ci-après.

a. Établissement de droit public

Si l'on se réfère à l'art. 2, al. 2, de la loi sur le personnel, des dérogations peuvent être accordées aux organisations cantonales dans l'application de la législation sur le personnel. Les conditions de ces dérogations devront être précisées dans la loi.

On pourrait par exemple s'aligner sur les dispositions de la loi sur l'Université (art. 18, RSB 436.11)¹²:

Législation sur le personnel

¹ Le statut du personnel universitaire est régi par la législation sur le personnel si la présente loi ou ses textes d'application ne fixent pas de dispositions particulières en la matière.

² Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance les modalités de détail concernant les traitements et l'engagement ainsi que les compétences. Pour le personnel exerçant des activités de recherche et d'enseignement, il peut prévoir des réglementations dérogeant à la législation sur le personnel; cela vaut pour

- a. la durée des rapports de travail,*
- b. le montant du traitement dans le cadre des plafonds légaux,*
- c. les termes et les délais de résiliation des rapports de travail,*
- d. les conséquences de la résiliation des rapports de travail,*
- e. les règles applicables à l'indemnisation des soldes de vacances et soldes horaires,*
- f. les règles applicables aux comptes épargne-temps.*

À la différence de la loi sur l'Université, il faudrait prévoir, dans la loi constitutive de l'établissement, non pas l'adoption d'une ordonnance du Conseil-exécutif, mais d'un règlement du personnel soumis à approbation¹³. Les conditions énoncées à l'art. 95, al. 2, lit. b, ConstC., devront être réunies. À noter que les services de la circulation routière des cantons de Fribourg¹⁴ et de Neuchâtel¹⁵, qui ont tous deux été autonomisés, connaissent des contrats de travail de droit public, avec des dérogations définies.

Les décisions de l'OCRN autonome qui seront fondées sur le droit public en matière de personnel pourront être contestées par les voies de droit ordinaires. La constitution d'une commission de recours propre en première instance, à l'instar de ce qui a été fait pour l'université – rôle qui revient sinon à la Direction compétente –, n'entre pas en ligne de compte eu égard au faible volume de recours attendu.

b. Recrutement en contrat de droit privé

L'autre option envisageable serait un statut de droit privé. Dans son art. 51, la loi sur l'assurance immobilière (LAim) dispose ainsi: «Les rapports juridiques de l'AIB avec les membres du conseil

¹² Cf. aussi l'art. 18 de la loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB), (RSB 435.411).

¹³ Une clause de délégation de compétence se trouve p. ex. à l'art. 18, al. 2, LHESB.

¹⁴ Les art. 12 ss de la loi du 7 mai 1996 du canton de Fribourg sur l'Office de la circulation et de la navigation (LOCN) prévoient ainsi les dérogations suivantes pour l'office: fixation de l'horaire de travail (dans le cadre horaire fixé par le canton), fixation des traitements (dans le cadre de l'échelle des traitements du personnel de l'État), possibilité de tenir compte des prestations individuelles des collaborateurs et possibilité d'introduire une participation des collaborateurs aux améliorations de résultats obtenues par l'Office.

¹⁵ L'art. 21 de la loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation (LSCAN) prévoit un statut de droit public, avec toutefois la possibilité d'engager du personnel par contrat de travail privé pour faire face à des pointes de travail non récurrentes. Elle habilite en outre le Conseil d'État à déterminer par arrêté dans quelle mesure les dispositions de la loi sur le statut de la fonction publique s'appliquent aux membres de la direction et du personnel de l'établissement.

d'administration et la direction, ainsi que le personnel sont soumis au droit privé.» En retenant l'option du statut de droit privé, il serait aussi envisageable de conclure une convention collective de travail (CCT) et de prévoir une clause transitoire de sauvegarde des acquis.

Celle-ci pourrait être formulée comme suit:

Droit du personnel

¹ *Le personnel de l'établissement est soumis au droit privé.*

² *Le conseil administratif édicte un règlement du personnel fondé sur le droit personnel cantonal.*

³ *Le règlement du personnel est soumis au Conseil-exécutif pour approbation (éventuellement)*

Cette formulation donnerait à l'établissement la latitude nécessaire pour trouver des solutions sur mesure. S'agissant du respect des prescriptions légales, la surveillance pourrait être exercée par le Conseil-exécutif ou par la Direction de la sécurité compétente dans le cadre de sa compétence générale de surveillance ou sur la base d'un pouvoir d'autorisation spécifique du Conseil-exécutif.

c. Tableau synoptique

Établissement de droit public ou de droit privé		
	Droit public	Droit privé
Caractéristiques	• Contrat de travail de droit public • Protection juridique: recours • Dérogations inscrites dans la loi sur l'établissement autonome ou dans la loi sur le personnel (cf. art. 17 s LPers) – à définir • Assurances: plutôt canton	• Contrat de travail de droit privé (Code des obligations, loi sur le travail) • Protection juridique: code civil / tribunal des prud'hommes • Règlement aligné sur la LPers (év. soumis à l'approbation du CE) • Assurances: plutôt autonome
Avantages	• Égalité de traitement par rapport au personnel cantonal • Craintes du personnel de perdre des acquis écartées • Non-applicabilité de restrictions prévues la loi sur le travail	• Simplicité de la solution: adoption d'un règlement du personnel • Réactivité et capacité d'adaptation accrues • Possibilité de se rapprocher des normes sectorielles • Possibilité de conclure une convention collective de travail
Inconvénients	• Autonomie limitée; dérogations dans le strict cadre légal • Contraintes inhérentes au droit cantonal en matière de personnel (application)	• Craintes du personnel en place • Év. point de friction dans le débat politique (risque d'assimiler le statut d'établissement de droit privé à une privatisation)
Exemples	• Établissements cantonaux de droit public: université, HES • Office de la circulation et de la navigation du canton de Fribourg (= établissement autonome de droit public) • Service des automobiles et de la navigation du canton de Neuchâtel (avec dérogations)	• Assurance immobilière (AIB) • Bernmobil

Illustration 5: Établissement de droit public ou privé

4.5.4. Rémunération des cadres

Un autre sujet récurrent lorsqu'il est question d'autonomisation de services publics est celui de la rémunération des cadres. En définissant son système de rémunération, l'établissement ne devra

pas se référer uniquement aux normes cantonales, mais aussi aux normes sectorielles pertinentes, de façon à rester concurrentiel sur le marché du travail. S'agissant de la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle, la priorité sera de fixer une fourchette de salaire (minimum et maximum). Il importe aussi d'assurer la transparence dans la publication de ces chiffres de rémunération.

À noter que le Conseil-exécutif a récemment publié un rapport détaillé sur la question de la rémunération des cadres¹⁶. Ce rapport constate en particulier que «le Conseil-exécutif assume sa responsabilité politique concernant la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle dans le cadre de la marge de manœuvre que lui confère la législation.» (p. 4). S'il «rejette la solution de limite supérieure» (p. 6), il a en revanche défini, dans ses Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques (entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021), des principes directeurs supérieurs régissant la rémunération des cadres, notamment des critères généraux pour fixer la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle et des éléments concernant le montant de cette rémunération¹⁷. Dans le cadre de sa fonction de surveillance, le Conseil-exécutif pourra aussi inclure, dans la loi constitutive de l'établissement autonome, d'autres prescriptions sur la rémunération des organes directeurs supérieurs. Le canton a dès lors suffisamment de moyens pour influencer sur la rémunération de ses cadres.

4.5.5. Caisse de pensions

Les employés de l'OCRN sont aujourd'hui affiliés à la Caisse de pension bernoise (CPB), une collectivité indépendante de droit public. L'idée serait d'affilier l'établissement autonome à la CPB par une convention; cela permettrait d'éviter d'importants frais de rachat. Il faudra examiner la possibilité de conclure une convention d'affiliation au titre des «rentes spéciales».

Dans la mesure où le canton a intérêt à affilier durablement l'établissement et ses employés à la CPB, on pourrait aussi examiner l'opportunité de modifier indirectement la LCPC (art. 4), en faisant entrer explicitement l'OCRN dans son champ d'application. En pareil cas, le versement de prestations complémentaires au personnel de l'établissement devrait également être soumis à l'approbation du Grand Conseil.

À supposer qu'on renonce à inscrire cet assujettissement dans la loi, on pourrait examiner ultérieurement ce que gagneraient l'établissement et ses employés/cadres à s'affilier à une autre caisse de pension qui compterait essentiellement des employeurs privés ou à la caisse de pension d'un autre établissement de droit public. À noter qu'un changement toucherait aussi les bénéficiaires de rentes.

Un transfert d'affiliation immédiat vers une autre caisse de pension mettrait le processus de mise en œuvre en péril, sous l'angle politique comme opérationnel, avec pour conséquence un alourdissement considérable de la facture (avec un coût estimé de rachat de l'ordre de 10 à 20 millions de francs, si l'on se base sur les chiffres disponibles aujourd'hui). Cette option n'est dès lors pas envisagée.

¹⁶ Rapport du 18 novembre 2020 sur la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle dans les participations cantonales.

¹⁷ cf. sur l'ensemble, ch. 13 des lignes directrices du 16 décembre 2020. ch 13.3 : «Le montant de la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle des organisations chargées de tâches publiques doit être mesuré et ne pas dépasser le montant de la rétribution versée à ces organes dans des entreprises comparables ».

4.6 Immobilier et places d'amarrage

4.6.1. État des lieux

Outre le siège, situé au Schermenweg 5 à Berne, l'OCRN compte treize centres d'examens et d'expertises sur l'ensemble du canton. Les locaux sis au Schwermenweg sont loués par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) à la société immobilière Wankdorfplatz AG (IWAG). Le Centre d'expertises et d'examens de Berne (CEE BE), situé Schermenweg 9, est la propriété du canton. Rattaché au CEE BE, le Centre de compétence pour poids lourds (Milchstrasse 10 à Ostermundigen) est également en location. Le canton ne facture actuellement rien à l'OCRN pour la location de ces sites. Les locaux situés au Schermenweg à Berne et à la Milchstrasse 10 à Ostermundigen seront restitués à l'entrée en service du bâtiment en construction à Münchenbuchsee.

Les centres d'expertises et d'examens d'Orpund (Seeland/Jura bernois; CEE SB), de Bützberg (Haute-Argovie/Emmental; CEE OE) et de Thoune-Allmendingen (Oberland bernois; CEE BO) ont été spécifiquement aménagés pour servir de centre d'expertises et pourraient difficilement trouver un autre usage. S'agissant des biens immobiliers spéciaux détenus en propriété par le canton de Berne, les frais de location ne donnent aujourd'hui pas lieu à facturation à la charge de l'OCRN.

Les autres sites sont loués à des tiers sous contrats de longue durée.

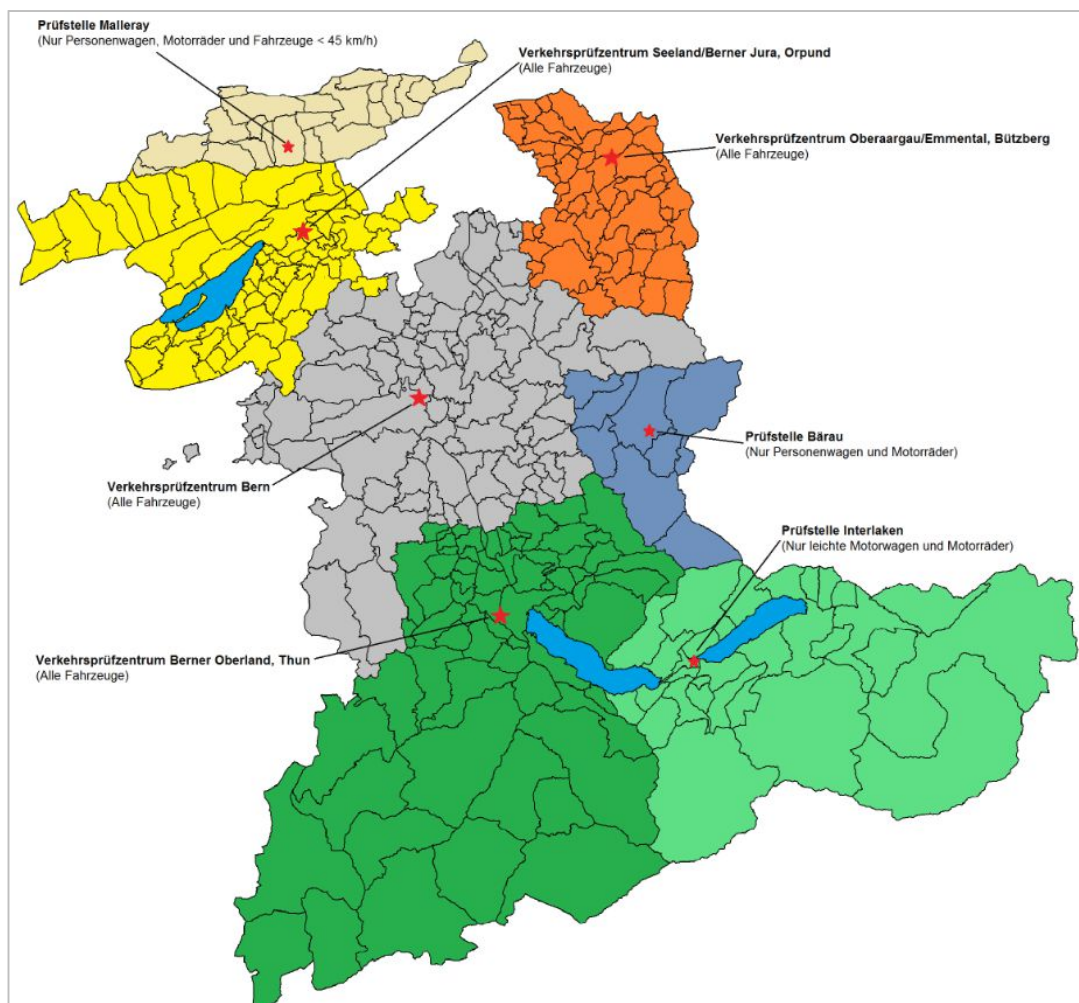


Illustration 6: Aperçu des centres d'expertises et d'examens du canton de Berne

4.6.2. Nouveau bâtiment de Münchenbuchsee

Les deux sites actuels de Berne et d'Ostermundigen seront remplacés par un nouveau bâtiment à Münchenbuchsee. Ce transfert permettra de regrouper sur un seul site près de 260 collaborateurs, avec à la clé des améliorations opérationnelles dont bénéficieront les clients (organisation des expertises de véhicules, disponibilité d'experts de la circulation, synergies transversales).

Le bâtiment du Centre d'expertises et d'examens de Berne (Schermenweg 9) est aujourd'hui en piteux état et ne peut pas être agrandi. En termes constructionnels, l'ampleur des travaux d'assainissement rendaient une relocation de l'OCRN incontournable, raison pour laquelle un nouveau bâtiment sera réalisé à Buechlimatt, à Münchenbuchsee, à proximité d'une bretelle d'autoroute. Une étude de faisabilité a confirmé l'adéquation du site aux besoins de l'OCRN.

Le nouveau bâtiment devra répondre aux normes cantonales en matière de construction, de même qu'à des critères de durabilité et être économiquement rentable. L'idée est de se doter d'un plan de gestion suffisamment souple pour pouvoir s'adapter facilement à des besoins changeants. Les infrastructures et les halles techniques seront conçues dans un souci d'efficacité et de sécurité d'exploitation. Les exigences d'espace seront définies dans un contexte de transformation numérique et conformément aux besoins liés à de nouvelles formes de travail.

En mars 2020, le Grand Conseil a approuvé la conclusion d'un contrat de droit de superficie avec la commune de Münchenbuchsee, en même temps que le financement d'un concours d'architecture, dont le lauréat a été désigné en 2021. La mise en service du nouveau site (qui remplacera les sites actuels en région de Berne) est prévue pour 2028¹⁸.

4.6.3. Biens immobiliers: options de base

Si l'on se réfère aux principes énoncés dans la Stratégie immobilière du canton de Berne¹⁹, les immeubles ne peuvent être cédés à l'établissement qu'en droit de superficie, le terrain demeurant propriété du canton de Berne. Le canton a exclu la conclusion de contrats de bail longue durée entre le canton et l'établissement, une dérogation étant faite pour le siège à Berne (Schermenweg; solution transitoire) en attendant la mise en service du nouveau site de Münchenbuchsee.

Le nouvel OCRN devra être doté d'un pouvoir de disposition sur les immeubles et les infrastructures qu'il utilise. Il reprendra ainsi le droit de superficie sur les bâtiments des centres d'expertises et d'examens de Thoune, d'Orpond et de Bützberg, détenus en propriété par le canton – un droit de superficie étant nouvellement créé pour les sites d'Orpond et de Bützberg. Le droit de superficie détenu dans la commune de Thoune lui sera également transféré par le canton. Enfin, les surfaces louées à Berne (Schermenweg) continueront de l'être en attendant l'emménagement dans le nouveau bâtiment à Münchenbuchsee.

Pour le nouveau bâtiment de Münchenbuchsee, on s'emploiera là encore à créer un droit de superficie. Le contrat conclu à ce titre entre le canton et la commune d'implantation en date du 20 décembre 2017 sera transféré (tel quel) au nouvel établissement autonome. Si tel n'était pas possible au regard des intérêts des propriétaires fonciers, le droit de superficie serait transféré à l'OCRN au moyen d'un droit de superficie de second degré.

La valeur de transmission des biens immobiliers du canton correspond à la valeur comptable du bien au moment de sa transmission (cf. aussi ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden**

¹⁸ Le Conseil-exécutif prévoit de faire figurer le nouveau bâtiment de Münchenbuchsee parmi les priorités de la planification des grandes constructions pour les années 2022-2031.

¹⁹ Stratégie immobilière du canton de Berne, mars 2019, Office des immeubles et des constructions du canton de Berne, 2019.

werden.²⁰). La rente du droit de superficie négociée avec la commune de Thoune devrait rester inchangée. Le nouveau bâtiment de Münchenbuchsee sera porté au bilan de l'OCRN (autonome) à sa valeur d'acquisition (droit de superficie ou droit de superficie de second degré). La rente du droit de superficie ou du droit de superficie de second degré négociée entre le canton et la commune d'implantation s'appliquera également au nouvel établissement.

L'entretien et l'exploitation des biens immobiliers transmis seront pris en charge par l'OCRN, de sorte que le compte de fonctionnement du canton – tout comme son compte des investissements – se trouvera déchargé de la totalité des charges immobilières des centres d'expertises.

4.6.4. Places d'amarrage

Près de 2000 places d'amarrage sont aujourd'hui données en location par l'OCRN sur les eaux bernoises, sur 54 sites (lac de Thoune, Wohlensee, lac de Bienne, canal de la Thielle, ancienne Thielle, canal Nidau-Büren, Aar), soit un sixième environ du parc d'amarrage du canton. Dans l'attribution des places, le canton donne la priorité à des navigateurs confirmés par rapport à des demandeurs économiquement plus aisés, mais domiciliés hors du canton. Les installations sont déjà essentiellement en mains d'entités privées ou de communes. L'entretien et la gestion des places d'amarrage ne font pas partie des tâches premières de l'OCRN. Les autorisations pour l'usage accru du domaine public sont délivrées par l'Office des immeubles et des constructions (OIC), qui facture également les redevances de concession pour l'utilisation des plans d'eau. À fin 2019, la valeur comptable des places d'amarrage louées s'élevait à 1 337 448,67 francs.

La propriété cantonale des places d'amarrage et des installations portuaires répond, historiquement (il y a une cinquantaine d'années), à des contraintes de politique réglementaire. Il s'agissait surtout alors d'éviter une anarchie des amarrages sur les eaux. Jusqu'à la fin des années 1990, plus de la moitié de ces installations ont ainsi été construites et entretenues par une société créée par le canton à cette fin (Hafebau AG ou HAFAG), installations dont la location et la gestion étaient assurées par l'OCRN. Puis, à la dissolution d'HAFAG, les places d'amarrage ont été rattachées à l'OCRN.

Une extension du parc d'installations n'est pas prévue, que ce soit sous forme de nouvelles constructions ou de reprise de places d'entités privées ou de communes. Au contraire, le reclassement des installations d'amarrage (classées jusque-là patrimoine administratif) et leur inscription au patrimoine financier permettra désormais de se séparer d'installations non rentables. On peut ainsi imaginer la suppression d'installations ou leur cession à des exploitants privés (bouées d'amarrage) ou à des communes adjacentes. À noter que les bouées d'amarrage tout comme les installations sur l'Aar sont tendanciellement déficitaires ou à peine à l'équilibre.

4.6.5. Places d'amarrage: solution envisagée

Les installations d'amarrage en place seront en principe transférées au nouvel établissement à la valeur comptable indiquée. Cela permettra tout à la fois de décharger le canton et de donner plus de latitude entrepreneuriale à l'OCRN, notamment en matière d'investissements. Cela signifie aussi qu'il n'y aura plus d'influence politique sur les investissements.

La concession de la gestion des places d'amarrage à l'OCRN par affermage n'est pas une option, car contraire à la stratégie actuelle de l'OIC. Elle laisserait la responsabilité des investissements et de l'entretien des bâtiments aux mains du canton. Cette formule lui permettrait certes d'influer politiquement sur les décisions d'investissement, mais au risque de ne pas pouvoir réunir des moyens suffisants pour maintenir des installations lourdes d'entretien.

²⁰ Dans le cadre des travaux du plan détaillé, les bâtiments qui devront être transmis seront soumis à une évaluation de leur valeur vénale, de façon à pouvoir inscrire la valeur exacte à transférer, dans la mesure où cette démarche fait sens, eu égard à la nature particulière des immeubles.

4.7 Interfaces opérationnelles

Les modalités d'acquisition et d'approvisionnement en biens et services d'exploitation s'aligneront sur les conditions du marché et répondront à des critères objectifs et professionnels. Des potentiels existent dans ce domaine, si les procédures s'allègent et les processus décisionnels s'accélèrent.

Les interfaces vers le canton seront sensiblement simplifiées, notamment dans les processus de planification et de conduite. Les autres interfaces bénéficieront d'une meilleure transparence des procédures et des coûts.

À l'exception des interfaces définies dans le cadre de la gouvernance des entreprises publiques ou fondées sur des conventions de prestations, la quasi-totalité des interfaces complexes existant à l'heure actuelle disparaîtront, ce qui se traduira par un gain d'efficacité considérable dans l'ensemble des structures cantonales.

Se reporter au ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** pour un récapitulatif des interfaces opérationnelles actuelles, assorti de précisions de contenu et d'un commentaire sur leur sort prévu dans le cadre de l'autonomisation.

4.8 Informatique

4.8.1. État des lieux

L'infrastructure informatique de l'OCRN repose entièrement sur les principes du programme IT@BE. C'est ainsi que différents standards et processus ont force contraignante dans le cadre de la stratégie informatique cantonale. L'organisation informatique de l'OCRN s'appuie de ce fait sur le modèle cantonal en trois couches. L'unité TIC de l'OCRN est principalement responsable de la gestion de service des applications spécialisées et des interfaces connexes. L'infrastructure et les services de base relèvent de la compétence de l'OIO, qui approvisionne l'OCRN. Ils assurent les services de base de l'OCRN.

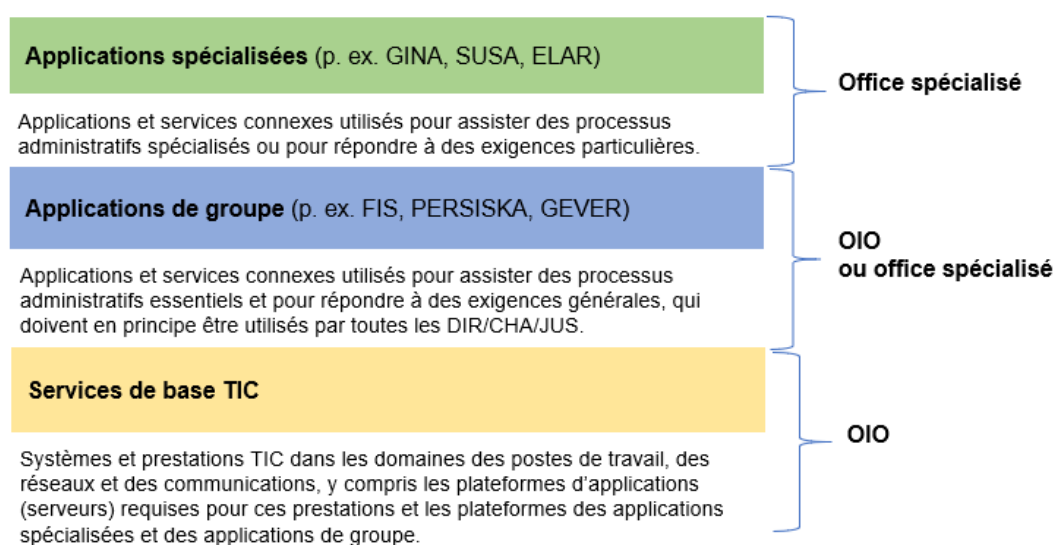


Illustration 7: Infrastructure informatique et applications

À relever en particulier le système d'administration de la circulation routière et de la navigation (SUSANA), une application spécialisée stratégique pour l'OCRN qui contient toutes les informations clientèle et fonctionnalités nécessaires à la gestion des processus de travail et à la fourniture des

prestations. Il est relié à la Confédération (SIAC), aux cantons, au bureau de clearing des sociétés de leasing et à d'autres partenaires affiliés. À partir de mai 2021, la gestion des débiteurs et la facturation de l'OCRN sera exploitée par l'OCRN à l'aide de sa propre application spécialisée (inova:ERP). Les informations comptables seront transmises de manière consolidée à l'application de groupe (FIS/SAP) de la comptabilité de groupe, tandis que les créances de l'OCRN non recouvrées dans les délais seront transmises automatiquement à l'application spécialisée NESKO de l'Intendance des impôts aux fins du recouvrement légal. Enfin, l'impression en série est réalisée au Centre d'impression central (système de commande programmable) au moyen de l'application de groupe DOM (Document Output Management, gestion des flux de documents).

L'OCRN est entièrement intégré dans l'infrastructure de communication du canton de Berne. La transmission des données entre les différents sites, ainsi qu'avec les partenaires au sein et à l'extérieur du canton de Berne est assurée par le réseau cantonal de communication longue distance BEWAN. Cette plateforme sécurisée assure également l'accès à Internet et au réseau de communication de la Confédération (KOM-BV).

SUSA et inova:ERP font l'objet de développements sur mandat de l'OCRN. L'exploitation des applications spécialisées est assurée par le centre de calcul de BEDAG.

Le système comptable utilisé (créanciers, comptabilité analytique, comptabilité des immobilisations) est le système d'informations financières du canton de Berne (FIS, puis SAP). Une autre application de groupe utilisée est PERSISKA (système de gestion du personnel du canton de Berne), qui est reliée à la Caisse de pension bernoise et au système d'informations financières (planification des charges du personnel, comptabilité des salaires). PERSISKA gère notamment le versement des salaires et des frais au personnel cantonal et établit les certificats de salaire à l'intention de l'Intendance des impôts.

Les applications de groupe FIS et PERSISKA seront entièrement remplacées par un progiciel de gestion intégré (PGI) cantonal (SAP S/4 HANA) d'ici à 2023.

4.8.2. Procédure

Il s'agit de garantir en tout temps le fonctionnement de tous les systèmes TIC dans le domaine des services de base, des applications de groupe et des applications spécialisées. Pour le nouvel établissement, il est crucial de pouvoir jouir d'une liberté et d'un droit d'approvisionnement à des conditions équitables. Il doit pouvoir s'appuyer autant que possible sur des standards TIC qu'il peut définir lui-même et bénéficier de la marge de manœuvre nécessaire en matière de délais (gestion des mises en service). D'une manière générale, dans le cas d'une autonomisation, il faut admettre que les coûts d'exploitation courante des TIC augmenteront, tout du moins dans la phase initiale. Cette situation tient aussi au fait que l'autonomisation se traduira par une plus grande transparence des coûts et une meilleure connaissance de la réalité des coûts.

Selon l'OIO, les services de base doivent être considérés comme un tout et ne peuvent pas être morcelés. Ainsi, le futur établissement ne pourra pas recourir qu'à une partie des services de base. Remplacer les services de base au moment de l'autonomisation constituerait à la fois un risque inutile et une opération non indispensable, étant donné que l'OIO fournit les services de base aussi aux établissements cantonaux. Logiquement, l'établissement pourra ainsi profiter encore un certain temps de l'infrastructure existante et des économies d'échelle du canton. Durant cette période, d'après les informations actuelles, les coûts inhérents aux services de base se maintiendront dans le même ordre de grandeur. Il conviendra de conclure des contrats en ce sens avec l'OIO dans la perspective d'une autonomisation. À plus long terme, il est envisageable de faire appel à d'autres partenaires, étant précisé qu'il conviendrait alors d'examiner au préalable les répercussions économiques d'un remplacement ultérieur.

S'agissant des applications de groupe, dans la perspective d'une autonomisation, il faudra remplacer les applications de groupe PERSISKA/FIS (SAP dès 2023) et BE-eGov (plateforme en ligne, système de gestion des contenus) ou, dans le cadre de la conceptualisation, définir les exigences attendues des systèmes, ainsi qu'évaluer et introduire les applications requises en conformité avec les marchés publics. Il s'agira de clarifier la question de l'utilisation de la capacité multi-clients des systèmes cantonaux pour répondre aux besoins de l'établissement au moment d'élaborer les concepts informatiques. D'autres applications de groupe (p. ex. CMI, Genesys) pourront être remplacées plus tard.

Dans la phase de conceptualisation détaillée, il s'agira de vérifier si le client web utilisé actuellement par l'OCRN pourrait continuer d'être utilisé par l'établissement et s'il pourrait être adapté à l'identité graphique de ce dernier. Dans ce cas, il serait possible de recourir aux fonctionnalités existantes au moment de l'autonomisation. Dans le cas contraire, il serait impératif d'implémenter un portail client regroupant les prestations proposées en ligne.

S'agissant des applications spécialisées qui relèvent aujourd'hui déjà de la responsabilité de l'OCRN, il n'y a aucun besoin de les remplacer dans le cadre de l'autonomisation. Ces applications sont gérées dans le cadre de la gestion du cycle de vie normal et sont remplacées si nécessaire. Il faudra transférer la propriété de ces applications spécialisées à l'établissement. Ce transfert s'opèrera sur la base des valeurs actuelles selon la comptabilité des immobilisations. À l'avenir, le canton et, par la suite, l'établissement, devront encore compter sur des besoins d'investissement imprévisibles et très conséquents liés aux extensions et à la modernisation des plateformes informatiques de la Confédération. Cela étant, ces coûts surviendront indépendamment de la forme juridique de l'établissement ou de l'OCRN. En cas d'autonomisation de l'OCRN, ils ne grèveront toutefois pas le budget cantonal.

4.8.3. Conclusion

L'établissement étant propriétaire des applications spécialisées, il assumera la responsabilité de leur acquisition, de leur développement et de leur exploitation. Il sera également responsable des extensions de système et des achats de remplacement dans le cadre des besoins opérationnels et de la gestion du cycle de vie.

La fourniture des services de base sera réglée avec l'OIO par un contrat de services. Si une solution plus avantageuse devait se présenter par la suite pour les parties, ce contrat pourra être résilié.

Dans le cadre de la transition, l'OCRN devra évaluer de nouvelles solutions TIC pour la comptabilité et la gestion du personnel comme application spécialisée et les déployer de manière appropriée avant leur mise en service, en tenant compte des besoins changés de l'établissement et du canton. Il en va de même pour le site Internet et le système de gestion des contenus (CMS). Le remplacement d'autres applications de groupe n'est pas urgent et pourra, le cas échéant, intervenir de manière échelonnée.

4.9 Autres points techniques

4.9.1. Achats

Le nouvel établissement sera un organisme de droit public conformément à l'art. 3, lit. f, de l'Accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (AIMP; RSB 731.2-2). Pour l'achat de prestations de tiers, l'établissement sera soumis à la législation sur les marchés publics, exception faite de ses activités à caractère commercial (art. 4, al. 1, AIMP).

La délégation de tâches publiques est nouvellement soumise à la législation sur les marchés publics lorsque le soumissionnaire se voit accorder, du fait d'une telle délégation, des droits exclusifs en contrepartie d'une rémunération directe ou indirecte (art. 9 AIMP). Cela étant, le droit cantonal peut déroger à l'application du droit public. Ce point pourrait être examiné dans le cadre de l'élaboration de la loi constitutive de l'établissement.

En l'absence d'une dérogation légale à la soumission, l'attribution de contrats à l'établissement peut être réalisée sans appel d'offres s'il peut faire valoir le privilège «in-state». Ce pourrait être le cas parce que l'OCRN sera soumis au droit sur les marchés publics, qu'aucun particulier ne participe et que l'OCRN n'est en principe pas en concurrence avec des entreprises privées pour la fourniture de ses prestations (art. 10, al. 2, lit. *b*, AIMP).²¹ Une adjudication quasi interne ne devrait pas entrer en ligne de compte: certes, les prestations fournies à des particuliers ne dépasseront pas le seuil de 20% mais le nouvel établissement ne sera plus soumis au contrôle (hiérarchique), condition à laquelle est soumis l'exercice de ce privilège.

L'autonomisation juridique de l'OCRN a pour conséquence que les prestations que l'établissement et le canton se fournissent entre eux doivent être rétribuées aux conditions usuelles du marché. Cela étant, l'établissement décide quelles prestations il achète et n'est pas contraint de consommer des prestations proposées par le canton.

4.9.2. Protection des données

L'établissement continuera, sous son nouveau statut, d'être soumis à la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD; RSB 152.04) (cf. art. 2, al. 6, lit. *b*, LCPD). De même, l'établissement sera soumis à la loi du 10 mars 2020 sur les fichiers centralisés de données personnelles (loi sur les fichiers centralisés de données personnelles, LFDP). Aucune règle spécifique n'est requise à cet égard. L'établissement peut continuer de traiter des données personnelles, y compris des données personnelles particulièrement dignes de protection, ainsi que celles qui sont enregistrées dans les fichiers centralisés de données personnelles, pour autant que ce soit (absolument) indispensable à l'accomplissement de ses tâches légales.

4.9.3. Responsabilité

a. Responsabilité du canton et de l'établissement

En vertu de l'art. 71, al. 1 ConstC, le canton et les autres organisations chargées de tâches régaliennes répondent des dommages causés de manière illicite par leurs organes dans l'exercice de la puissance publique.

Concrètement, l'art. 101, al. 1, de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers, RSB 153.01) stipule que les organisations publiques soumises au droit cantonal 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. La créance de la personne lésée est cédée au canton pour ce montant (art. 101, al. 2, LPers). À la lumière de la norme de responsabilité prévue à l'art. 101 ConstC, il n'est pas nécessaire d'adopter une réglementation spéciale en matière de responsabilité.

Enfin, au nom de la responsabilité de l'organisation, une responsabilité cantonale pourrait également découler d'une exécution inadéquate de l'obligation de surveillance résultant de la délégation de tâches publiques (échec du contrôle de l'État).

²¹ Cf. Felix Tuchschnid, Kommentar zu Art. 10 B6B/IV6B, Rz. 38ff, in: Hand-Rudolf Trüeb (Hrsg.), Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, p. 202 s.

Ainsi, il convient de noter que la responsabilité étatique subsidiaire du canton de Berne ne saurait être exclue et que le canton continue d'être responsable à titre subsidiaire du comportement de l'établissement juridiquement autonome. Une garantie de l'État n'est ainsi pas requise. Par conséquent, rien ne justifie non plus un poste d'imputation correspondant (cf. chap. 5.5.1).

b. Assurance

La responsabilité de l'établissement sera couverte par une solution d'assurance: l'établissement assurera ses risques d'exploitation ou adhèrera au pool d'assurance du canton. Pour les organes de l'établissement, il serait avantageux de souscrire une assurance responsabilité des dirigeants (assurance D&O).

4.9.4. Protection juridique

La décision administrative sera l'instrument d'action de l'établissement en tant qu'organisme responsable de tâches publiques. Elle est inextricablement liée à la protection juridique dans la procédure administrative.

Dans les cas suivants, qui reposent toutefois tous sur une base juridique spécifique, l'établissement n'agira pas au moyen d'une décision administrative:

- lors d'activités relevant de la concurrence fiscale et non de l'accomplissement de tâches étatiques,
- lorsque le destinataire de l'action administrative n'est pas un citoyen ou une citoyenne mais une unité administrative de même niveau,
- lorsque la loi prescrit à l'établissement une autre forme d'action que la décision (p.ex. contrat de droit administratif),
- lorsque la loi renvoie le litige administratif entre l'établissement et un tiers en procédure judiciaire,
- lorsque les relations juridiques entretenues par l'établissement avec un tiers sont soumises au droit privé.

La protection juridique résulte du mode d'action dans chaque cas. Dans la mesure où la décision administrative constitue l'instrument d'action, c'est la protection juridique en droit administratif qui s'applique.

S'agissant des tâches publiques transférées à l'établissement juridiquement autonome dans le domaine de la circulation routière et de la navigation, la protection juridique devra être accordée dans la même mesure que si les tâches continuaient d'être exécutées par un organisme interne à l'administration centrale. En la matière, la loi constitutive de l'établissement peut renvoyer à la procédure de recours en vigueur. Il n'existe dès lors aucune raison objective de modifier la voie de recours.

Concrètement, une commission de recours indépendante de l'administration, qui statue en dernière instance au niveau cantonal en lieu et place du tribunal administratif, reste compétente pour statuer sur les recours formés contre les mesures administratives prononcées à l'égard des conducteurs et conductrices de véhicules ou contre le résultat d'examens de conduite et de courses de contrôle (cf. art. 3, al. 1, de la loi cantonale du 27 mars 2006 sur la circulation routière [LCCR; RSB 761.11] en rel. avec l'art. 76, al. 1, lit. c, de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA; RSB 155.21]).

Pour toutes les autres procédures administratives, la loi constitutive de l'établissement devra désigner la Direction de la sécurité comme instance de recours. Les éventuelles procédures d'opposition préalables internes à l'établissement restent possibles, pour autant que la législation spéciale le prévoit (cf. p. ex. art. 20, al. 1, de la loi du 12 mars 1998 sur l'imposition des véhicules routiers

[LIV; RSB 761.611]). Pour les instances ultérieures, la loi constitutive de l'établissement devra renvoyer à la LPJA – même de manière déclaratoire car souhaitable sous l'angle de la transparence.

Si l'établissement fournit des prestations de nature commerciale, il n'agira plus sur le plan fonctionnel comme un organisme de l'administration. Il agira alors comme tout autre organisme privé, si bien que la protection juridique se fondera sur le Code civil.

5. Répercussions financières

5.1 Vue d'ensemble et récapitulatif

Les répercussions financières de l'autonomisation peuvent être récapitulées comme suit:

- (1) Pour le canton et toutes les autres parties prenantes, les comptes de l'OCRN seront bien plus **transparents**. Les comptes de l'OCRN présentés dans le rapport de gestion annuel ne correspondent pas à la réalité des coûts en ce qui concerne les dépenses. Ainsi, des coûts à hauteur d'environ 8 millions de francs ne sont pas compris dans le budget global de l'OCRN (env. CHF 3 mio. de charges immobilières, CHF 4 mio. de charges informatiques, CHF 1 mio. d'autres services). Toute déduction directe faite à partir des soldes actuels donne lieu à des interprétations largement erronées. Les régularisations des coûts entre les impôts, les taxes et d'autres revenus²² ainsi que les flux financiers ne sont pas suffisamment transparents. La transparence s'améliorera fortement suite à l'autonomisation. Les flux de paiements seront largement simplifiés et donc transparents. Le résultat d'exploitation sera présenté selon des normes de présentation des comptes reconnues. L'OCRN tiendra une comptabilité par activités pour ses différents domaines d'activités.
- (2) L'autonomisation est **économiquement avantageuse**. Sa plus grande liberté d'action permettra à l'OCRN de réaliser des gains en termes d'efficacité de l'ordre d'environ 1,5 million de francs par an. Outre les réductions de coûts induits par une accélération de la numérisation et de l'automatisation, de nouveaux domaines d'activités permettront, à moyen terme, de générer des revenus plus élevés. Le résultat permettra d'amortir les coûts inhérents à l'autonomisation (coûts de transaction) de l'ordre d'environ 5,5 millions de francs (charges de biens, services et autres charges d'exploitation, ainsi que charges de personnel ayant une incidence sur les finances) en l'espace d'environ quatre ans. Les coûts de transaction seront pour l'essentiel préfinancés par le canton durant la phase de transition et remboursés au canton par le nouvel établissement.
- (3) Les **actifs et passifs** de l'OCRN seront transférés au nouvel établissement aux valeurs comptables actuelles. Comme il est prévu que le nouvel établissement soit géré selon les normes Swiss GAAP RPC, qui donnent une image fidèle de la situation financière (*true and fair view*), il faut éventuellement s'attendre à des réévaluations à la hausse, qui pourraient venir consolider encore davantage le capital propre (réserve de réévaluation). Le nouveau bâtiment planifié sera également transféré à l'OCRN une fois construit mais il sera refinancé par l'OCRN, ce qui allégera le **compte des investissements** du canton.
- (4) Pour le canton, l'autonomisation **n'aura guère d'incidence sur le résultat**. Il n'est pas possible d'utiliser les soldes actuels du compte de résultats et l'imputation transparente des services transversaux à des fins de comparaison pertinente du fait des variations des coûts et des revenus déjà identifiées – comme il ressort du PIMF 2024, elles surviennent indépendamment de la forme juridique.

Si la nouvelle organisation des flux financiers se traduit par des excédents pour l'OCRN, le canton peut **prélever les excédents de revenus** qui en résultent sur la base des règles définies dans la loi constitutive de l'établissement et de la stratégie de propriétaire. Comme le nouvel établissement sera bien capitalisé dès le départ, il y aura rapidement un potentiel de prélèvement. Une première planification financière approximative (sur la base du PIMF 2024) table sur un résultat d'exploitation d'environ 3,5 millions de francs.²³ Viennent s'y ajouter les potentiels gains d'efficacité résultant de la plus grande marge de manœuvre commerciale.

²² P. ex. recettes générées par la vente de plaques de contrôle de son choix, indemnisation des charges liées à la perception des redevances fédérales sur la circulation routière (forfait pour la redevance poids lourds et réseau de distribution intercantonal pour la vignette autoroutière).

²³ Avant prise en compte des futures charges immobilières (changements liés au nouveau bâtiment).

- (5) Le canton se verra décharger de **risques considérables**. Le nouvel établissement sera responsable de sa gestion commerciale et financière. Il assumera lui-même les risques financiers et devra compenser toute modification des conditions-cadres par des mesures appropriées – en fonction du scénario de développement. C'est un point particulièrement important à la lumière des bouleversements majeurs que va connaître la mobilité. Ces risques pourront être mieux gérés par la nouvelle entité, qui pourra également exploiter les opportunités qui se présentent (p. ex. création de centres de compétences).
- (6) L'autonomisation ne requiert **aucune dotation en capital particulière** de la part du canton. Les valeurs actuelles (sans le nouveau bâtiment) suffisent selon les informations actuelles pour doter adéquatement le nouvel OCRN. Les éléments patrimoniaux transférés resteront inscrits au bilan du canton: ils seront uniquement réaffectés au sein du patrimoine administratif (participation).

5.2 Objectif: réalité des coûts

S'agissant des dépenses, les comptes de l'OCRN présentés dans le rapport de gestion annuel du canton de Berne ne traduisent pas la réalité des coûts.²⁴ Au sein de l'administration cantonale, une multitude de services sont fournis aux différents offices de manière centralisée. Pour des raisons stratégiques ou par souci de simplification, les coûts liés aux services transversaux (p. ex. OIO, OIC, AF, DSE, etc.) sont centralisés sans être imputés aux bénéficiaires de ces services. Si l'on considère les comptes annuels des offices de manière indifférenciée, il en résulte d'importantes erreurs d'interprétation, qui pèsent lourd au moment d'analyser le résultat des comptes et le degré de couverture des coûts, ainsi que d'évaluer le principe du paiement par l'utilisateur et le calcul des taxes causales. Ces coûts analytiques non intégrés dans les comptes de l'OCRN, qui seraient comptabilisés intégralement dans le compte de résultats du futur établissement, sont énumérés ci-après (valeurs estimatives):

Charges non comprises dans les comptes de l'OCRN (valeurs moyennes)	Organisation	CHF
Charges locatives/frais d'entretien des bâtiments (immeubles appartenant au canton, locations, frais accessoires) ²⁵	OIC	3 231 000
- Schermenweg 5 Berne - Schermenweg 9 Berne - Centre d'expertises des poids lourds Ostermundigen - Centre d'expertises et d'exams Oberland bernois, Thoune-Allmendingen - Agence Zweisimmen - Centre d'expertises et d'exams Seeland-Jura bernois - Agence Tavannes - Centre d'expertises et d'exams Haute-Argovie-Emmental		996 000 312 000 474 000 630 000 9 000 507 000 13 000 290 000
Charges liées aux TIC	DSE/OIO	4 005 000
- Services de base - Applications de groupe FIS/Persiska (SAP) - Autres applications de base (CMI, ADOBE, GERES, GCP, etc.) - Support informatique (support de premier niveau, support sur le terrain)		1 280 000 2 000 000 225 000 500 000
Autres prestations de services	Divers	775 000
- Prestations/cours des services spécialisés cantonaux (OP, OIO, etc.) - Services d'achat centraux (assurances, véhicules, etc.) - Services d'encaissement ICI (GCP/poursuites)		50 000 225 000 500 000

²⁴ Les taxes causales prélevées par l'OCRN sont soumises aux principes d'équivalence et de couverture des coûts. Elles sont régulièrement recalculées de manière détaillée pour garantir la réalité des coûts et le respect du principe du paiement par l'utilisateur.

²⁵ Pour les immeubles cantonaux, les coûts se fondent sur des valeurs locatives imputées de 200 à 300 francs par m² et par année pour les surfaces utiles principales. Le calcul des charges accessoires se base sur 40 francs par m² et par année. Pour les locations, ce sont les charges locatives effectives et les charges accessoires qui sont présentées (source: OIC).

Total (arrondi)	8 000 000
------------------------	------------------

Illustration 8: Charges non comprises dans les comptes de l'OCRN

À noter également que les charges liées à la perception des taxes cantonales sur la circulation ne sont pas imputées aux impôts sur les véhicules à moteur et sur les bateaux mais aux taxes caudales. La mise en place d'une comptabilité par activités transparente qui tient compte des coûts totaux aurait l'avantage de créer des bases de décision probantes, pour pouvoir abaisser des taxes de manière ciblée.

5.3 Situation financière (état actuel)

5.3.1 Bilan

ACTIF	Valeurs de décembre 2019
Actifs circulants	6 179 800
Liquidités (caisse, banque, PostFinance SA, cartes de débit et de crédit)	57 300
Débiteurs pour livraisons et prestations envers des tiers	7 396 500
Correction de valeur débiteurs pour livraisons et prestations fournies	-1 571 800
Stocks/matières premières et matières auxiliaires	297 800
Actifs immobilisés	16 796 432
Biens meubles	2 127 100
Places d'amarrage	1 337 400
Logiciels/immobilisations incorporelles	2 760 700
Immeubles	10 571 232
Total	22 976 232
PASSIF	Valeurs de décembre 2019
Capital étranger à court terme	5 022 900
Engagements résultant d'achats et de prestations	3 134 500
Autres engagements / dettes à court terme	35 600
Comptes courants	687 000
Comptes de régularisation	465 600
Provisions à court terme	700 200
Capital étranger à long terme	2 172 300
Provisions à long terme	2 172 300
Capital propre	15 781 032
Total	22 976 232

Illustration 9: Actifs et passifs de l'OCRN

Les immeubles comprennent les bâtiments (sans les terrains) du CEE Oberland bernois, du CEE Seeland-Jura bernois et du CEE Haute-Argovie-Emmental, toutefois sans ceux sis au Schermenweg 9 (usage mixte avec la Police cantonale, sera remplacé par un nouveau site). Il s'agit des valeurs comptables au 31 décembre 2019 (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

L'évaluation de la valeur intrinsèque des centres d'expertises et d'examens a confirmé les valeurs comptables de l'OIC aux fins du contrôle de plausibilité, bien qu'une autre méthodologie ait été retenue par le biais de la valeur d'assurance des bâtiments.²⁶ Pour déterminer les valeurs de transfert exactes, il faudra faire estimer la valeur vénale des bâtiments dans le cadre de la stratégie détaillée, pour autant que cela soit pertinent compte tenu de la nature particulière des bâtiments.

²⁶ Rapport final sur le calcul de la valeur intrinsèque des centres d'expertises et d'examens du 26 janvier 2021, Elsener + Partner AG (en allemand).

5.3.2 Compte de résultats

Le compte de résultats se fonde sur les chiffres actuels du PIMF. Il a été complété par les facturations et coûts internes non compris dans le PIMF.

		Compte						Budget		AFP	
GM	Poste en MCHF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
30	Charges de personnel	33 485	33 521	34 837	35 406	35 251	36 734	37 578	37 341	37 724	37 931
31	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	7 249	7 226	8 245	8 694	9 695	12 337	11 960	12 138	11 807	11 455
33	Amortissements	3 444	3 360	1 905	1 934	1 893	2 039	2 076	2 233	2 077	2 363
34	Charges financières	0	0	269	26	20	20	20	20	20	20
39	Imputations internes	388	399	510	284	294	1 124	1 552	1 529	1 503	1 519
	Total des charges	44 566	44 506	45 766	46 344	47 153	52 254	53 186	53 261	53 131	53 288
42	Taxes (émoluments, ventes, etc.)	1 854	1 851	60 639	61 048	59 884	59 611	57 901	58 101	58 431	58 331
43	Revenus divers	59 705	60 418	0	10	29	0	100	100	100	100
44	Revenus financiers (location places d'amarrage)	19	19	1 877	1 872	1 891	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840
46	Revenus de transfert	0	0	22	0	0	0	0	0	0	0
49	Imputations internes	851	874	875	1 069	910	865	875	875	875	875
	Total des recettes	62 429	63 162	63 413	63 999	62 714	62 316	60 716	60 916	61 246	61 146
	Total comptabilité financière (CFIN) (hors revenus fiscaux)	17 863	18 656	17 647	17 655	15 561	10 062	7 530	7 655	8 115	7 858
	Régularisations CFIN/CAE (+/-) ¹	1 091	993	851	1 415	1 220	1 134	1 504	1 486	1 226	1 217
	Solde 1 budget global (CAE)	18 954	19 649	18 498	19 070	16 781	11 195	9 034	9 141	9 341	9 075
	- Coûts non compris dans les comptes	-8 185	-8 185	-8 185	-8 185	-8 185	-7 035	-7 035	-8 014	-7 988	-8 004
	Résultat (hors revenus fiscaux)	10 769	11 464	10 313	10 885	8 596	4 160	1 999	1 127	1 353	1 071
40+46	Revenus fiscaux (impôts, CO ₂ , etc.)	250 364	257 035	262 095	266 724	271 826	273 530	271 720	311 750	321 610	323 010

¹ Correction de valeur sur les créances, les pertes sur créances effectives, les amortissements, les encaissements, les intérêts théoriques, les amortissements théoriques, etc.

Les revenus actuellement inscrits dans les comptes de l'OCRN sont les suivants:

- revenus fiscaux (impôts cantonaux sur les véhicules à moteur et sur les bateaux),
- taxes causales (taxes de service),
- revenus locatifs (gestion des places d'amarrage et des places de parc),
- taxes spéciales (numéros de plaques de son choix),
- indemnisations des charges (charges liées à la perception des redevances fédérales sur la circulation routière),
- rétrocessions (APG, etc.).

Les charges comprennent pour l'essentiel les charges de personnel, les charges de biens et services et autres charges d'exploitation, les charges d'investissement et les amortissements.

Le solde 1 (budget global) du compte de résultats intègre différents postes de régularisation entre la comptabilité financière (CFIN) et la comptabilité analytique d'exploitation (CAE). Il s'agit pour l'essentiel des pertes sur créances effectives ainsi que des amortissements d'immobilisations corporelles et incorporelles. Les amortissements incluent également les amortissements prévisionnels et les intérêts du compte de charges.

Jusqu'à présent, les comptes de l'OCRN ont régulièrement affiché un important excédent de revenus. En 2019, il s'est élevé à près de 17 millions de francs (solde 1 budget global). Cela étant, les comptes ne reflètent pas les coûts effectifs, puisque d'importantes charges ne sont pas comprises dans les comptes de l'OCRN (cf. ch. 5.2). En tenant compte des corrections nécessaires, l'excédent de revenus effectif pour l'exercice 2019 se monte à quelque 9 millions de francs.

Les charges non comprises jusqu'à présent dans les comptes totalisaient environ 8 millions de francs par an. Les variations d'une année comptable à l'autre sont notamment dues aux adaptations temporaires des modalités d'imputation au sein de l'administration cantonale. Ainsi, la refacturation des coûts informatiques découlant du projet IT@BE a été adaptée à plusieurs reprises (coûts jusqu'en 2019 à l'OIO, jusqu'en 2022 à la DSE et dans l'intervalle à l'OCRN). Il en va de même pour la refacturation des frais de port de la CHA à l'OCRN. Ces coûts sont considérables pour les envois en nombre.

L'augmentation des charges de biens et services et autres charges d'exploitation pour les années du plan (à partir de 2020) est notamment liée à la mise en œuvre de l'autonomisation partielle de la gestion des débiteurs de l'OCRN (mise en place d'une exploitation autonome, coûts d'exploitation et de développement des années suivantes), ainsi qu'aux coûts de projets spécifiques.

Il convient de garder à l'esprit que le processus de planification cantonale, qui se fonde sur des valeurs relevées très longtemps à l'avance, ainsi que les directives de groupe et les étapes de processus qui en découlent, ne permettent pas d'obtenir une image opportune des projections financières.

Les valeurs pour les années du budget et du plan intégré mission-financement (PIMF) tiennent insuffisamment compte des variations des charges de personnel (postes vacants, gains de rotation, objectifs de progression salariale) et des charges de biens et services et autres charges d'exploitation (gains d'efficacité, changements dans les achats, renchérissement des prix, programme d'économie, etc.) ainsi que des revenus (augmentation des volumes). Lors de la réalisation de projets notamment, il n'est pas rare d'observer des changements de planification, qui ont des incidences sur les valeurs définies ainsi que sur les résultats attendus et présentés. Les expériences recueillies à ce jour montrent qu'il faut régulièrement tabler sur des améliorations tant du côté des revenus que des charges.

Pour l'année en cours et les années du plan, il faut s'attendre à des **répercussions négatives imprévues** en lien avec la crise du coronavirus (baisse des volumes d'affaires du fait des restrictions sanitaires, diminution des achats de nouveaux véhicules, augmentation des faillites d'entreprises) sur les résultats financiers.

5.4 Perspectives du nouvel établissement (état visé)

5.4.1 Transaction et coûts de transaction

Il est présumé que, lors de la création de l'OCRN, les actifs et passifs existants seront entièrement repris par la nouvelle entité. Voici les modalités prévues pour le transfert:

- Les apports en nature existants seront transférés du patrimoine administratif vers le patrimoine financier. Le transfert s'effectuera sur la base des valeurs comptables (Manuel de présentation des comptes, ch. 3.2.8.3.2).
- Ces apports seront affectés différemment aux mêmes valeurs (participation; dépense d'investissement).
- Ces apports seront transférés à l'établissement et comptabilisés dans le bilan d'ouverture en tant qu'apports en nature.
- Dans le même temps, il sera procédé à un retraitement du bilan d'ouverture et les valeurs effectives seront activées selon les normes Swiss GAAP RPC. Les éventuelles réserves latentes seront dissoutes et comptabilisées dans le bilan de l'établissement comme provisions.
- Les autres valeurs du bilan seront transférées de la même manière.
- Le transfert du nouveau bâtiment devra être clarifié ultérieurement (cf. ch. **Fehler! Verweis-quelle konnte nicht gefunden werden.**).

Les coûts de transaction ont été estimés durant la phase de travail préliminaire. En résumé, on peut dire ce qui suit:

Les travaux de préparation et de mise en œuvre devront être réalisés dans une très large mesure par le personnel actuel. Les charges y relatives seront imputées aux charges de personnel courantes. Les travaux incomberont pour l'essentiel aux collaborateurs et collaboratrices de l'OCRN (env. CHF 1,6 mio.). Le budget du personnel des autres services sera imputé à hauteur d'environ 1 million de francs. Il est présumé que ces charges de personnel seraient générées même si on optait pour d'autres variantes, dans la mesure où elles visent à assurer le développement continu de l'OCRN.

Ont une incidence sur les finances les dépenses liées aux charges de biens et services et autres charges d'exploitation, ainsi qu'au personnel supplémentaire à recruter pour la phase de transition. Le montant total est estimé à près de 5,5 millions de francs, dont 5 millions de francs devraient être pris en charge par le futur établissement et 0,5 million de francs par le canton. Les coûts à la charge du futur établissement qui interviendront avant sa création seront préfinancés par le canton et imputés au nouvel OCRN avant d'être rétrocédés au canton. Les principaux postes sont les suivants:

Canton

- Suivi externe jusqu'à la création du nouvel établissement (CHF 0,5 mio.).

Nouvel OCRN (en partie préfinancé par le canton durant la période précédant la création de l'établissement)

- Étoffement des ressources internes dans la conduite du projet, dans sa mise en place et dans sa réalisation (CHF 0,3 mio. pour les charges de personnel).
- Achat / exploitation de l'infrastructure informatique: CHF 0,8 mio. (dont CHF 0,5 mio. pour les

- prestations de tiers et CHF 0,3 mio. pour les charges de personnel).
- Processus liés aux finances, à la comptabilité et au personnel: CHF 2,4 mio. (dont CHF 1,3 mio. pour l'infrastructure TIC, CHF 0,5 mio. pour les prestations de tiers et 0,6 mio. pour les charges de personnel).
- Identité graphique/identité visuelle: CHF 1,3 mio. (dont CHF 0,8 mio. pour le portail web et CHF 0,5 mio. pour les prestations de tiers).
- Gestion du changement / divers: CHF 0,2 mio.

Le gain d'efficacité visé étant estimé à 1,5 million de francs par an, les coûts de transaction de 5,5 millions de francs seront amortis en l'espace d'environ quatre ans.

5.4.2 Bilan prévisionnel

Les éléments patrimoniaux existants de l'OCRN seront repris dans le bilan du nouvel établissement et reproduits en principe à l'identique, tout comme les engagements de l'OCRN, sous réserve d'éventuelles réévaluations.

Si les valeurs actuelles (fondées sur les chiffres de 2019) sont reprises, on peut tabler sur des actifs et des passifs à hauteur d'environ 30 millions de francs, dont près de 6 millions de francs au titre des actifs circulants et environ 24 millions de francs au titre des actifs immobilisés. Les immeubles sont pris en compte à hauteur de 14,3 millions de francs. Cette valeur comptable comprend les travaux d'entretien prévus par l'OIC jusqu'à fin 2024. Une fois l'opération réalisée, les investissements seront activés (et amortis dans le temps de manière linéaire)²⁷. Le capital propre totaliserait près de 20 millions de francs et le capital étranger environ 10 millions de francs. Durant une phase de transition, le canton pourrait, au besoin, fournir les liquidités supplémentaires nécessaires.

Les éventuelles réévaluations fondées sur une estimation fidèle selon les normes Swiss GAAP RPC seraient affectées à une réserve de réévaluation, conformément aux directives de présentation des comptes du canton.

Lors de la reprise du nouveau bâtiment (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), la structure du bilan changera radicalement. Il serait possible de ne pas transférer la totalité de la valeur du bâtiment dans le capital propre du nouvel établissement pour privilégier un transfert partiel ou y renoncer. De cette manière, le canton pourrait transférer le bâtiment (droit de superficie) au nouvel établissement en échange d'un prêt porteur d'intérêt remboursable ou le vendre. L'établissement pourrait alors refinancer le prix d'achat sur le marché des capitaux. La reprise prévue du nouveau bâtiment dans le droit de superficie au 1^{er} janvier 2028 se traduira par une forte augmentation des actifs immobilisés (estimation: + CHF 75 mio.). Il a été présumé que la reprise serait financée à hauteur de 30% au moyen d'une réévaluation du capital propre (+ CHF 22,5 mio.) et de 70% à l'aide d'un prêt porteur d'intérêt et remboursable (+ CHF 52,5 mio.).

5.4.3 Compte de résultats prévisionnel

a. Généralités

Il est difficile de faire des pronostics sur l'évolution des revenus et des coûts de l'office, aussi bien dans sa forme d'organisation actuelle qu'en tant qu'établissement autonome. Les principaux facteurs à l'origine de cette variabilité sont pour l'essentiel externes. Au cours des dernières années, les valeurs inscrites au budget ont été sensiblement dépassées. Dans le cadre de l'autonomisation, il faudra rendre les coûts transparents. Cela vaut tant pour les flux financiers entre l'OCRN et le canton que pour les bases de calcul des taxes causales et des revenus locatifs.

²⁷ Valeur d'investissement à fin 2024 calculée par le SG DTT.

b. Scénarios

Ci-après, il a été tenté d'évaluer les différents scénarios/points sensibles. Ces scénarios – sur la base des chiffres de 2019 – se fondent sur des hypothèses d'évolution à moyen terme à partir de 2025. Différents scénarios ont été imaginés.

Voici les éléments clés généralement admis:

- La mobilité individuelle reste une composante clé de la vie quotidienne.
- Les bouleversements du marché résultent des bouleversements sociétaux et technologiques dans le domaine de la mobilité en général.
- Il y aura des adaptations permanentes à la numérisation et au changement mais il n'y aura aucune évolution disruptive.
- On assistera à une forte hausse du nombre de véhicules climatiquement neutres sans pour autant que les véhicules à carburant fossile soient retirés de la circulation (attention à l'impact sur les revenus fiscaux!).
- L'indemnisation pour les charges liées à la perception de la vignette autoroutière sera supprimée, tandis que les revenus provenant des contrôles garage des véhicules neufs par des entreprises privées disparaîtront petit à petit en raison des changements de loi déjà décidés.
- Le portefeuille des places d'amarrage sera rationalisé (suppression des infrastructures dont le rendement est mauvais).

Scénario	Évolution probable	Évolution positive	Évolution négative
Marché	• Modification progressive sous l'effet de l'économie du partage et de l'automatisation	• Modification progressive sous l'effet de l'économie du partage et de l'automatisation	• Arrivée de tiers sur le marché au détriment du canton/de ses services
Tâches	• Concentration sur les domaines d'activités actuels • Extension générale des domaines d'activités	• Nouveaux domaines d'activités: centre de compétences «Véhicules autonomes», centre de compétences pour les gros clients • Pénétration dans de nouvelles régions (OCRN CH) • Extension générale des domaines d'activités, transfert de tâches de la Confédération aux cantons (interface d'exécution)	• Suppression de tâches induite par la technologisation ou la réglementation • Tâches non rentables restant dans le giron cantonal (tâches lucratives reprises par des tiers)
Parc automobile	• Extrapolation de la moyenne actuelle, croissance de 0,75% • Évolution technologique du parc automobile	• Parc automobile sensiblement plus petit (500 000 véhicules dans le canton de Berne) sous l'effet de l'automatisation et du covoiturage	• Recul marqué (climat, environnement, politique) des véhicules et du kilométrage
Immatriculations	• Croissance de 0,85% (en lien avec l'augmentation du nombre de véhicules)	• Cadences de contrôle plus élevées induites par un kilométrage plus élevé (p. ex. par analogie au trafic poids lourds par an) • Diminution des immatriculations compensée par une cadence de contrôle plus élevée.	• Cadences de contrôle moins et/ou plus longues (en lien avec la diminution du parc automobile) • Recul marqué des immatriculations sans compensation par des contrôles de véhicules • Tâches liées aux immatriculations progressivement transférées à la

Scénario	Évolution probable	Évolution positive	Évolution négative
			Confédération ou remplacées par des solutions numériques
Permis de conduire	Mobilité individuelle et conditions d'immatriculation largement inchangées ou évoluant en fonction de l'évolution démographique	Croissance induite par la complexité du trafic mixte (niveaux d'automatisation 1 à 5) et formations et examens supplémentaires; év. nouvelles catégories de permis de conduire	- Forte réduction liée au changement de comportement en matière de mobilité dans les domaines des examens de conduite, des permis de conduire et des permis d'élève conducteur ainsi que de l'échange de permis étrangers - Suppression des tâches d'exécution cantonales (Confédération, numérisation, arrivée de tiers sur le marché)
Charges de personnel	Augmentation du nombre d'experts de la circulation et de spécialistes	- Augmentation du nombre d'experts de la circulation et de spécialistes (également nouveaux métiers) - Réduction de postes ciblée p. ex. dans le domaine des immatriculations, avec transfert vers des domaines où la demande est soutenue	Réduction de postes par la diminution du nombre de collaborateurs/-trices dans les domaines des expertises, de la planification et des immatriculations induite par une baisse de la demande
Coûts TIC/numérisation	Augmentation proportionnelle des coûts TIC	Augmentation des coûts TIC plus faible grâce à des solutions de groupe efficaces / év. standardisations	Augmentation des coûts TIC et moins de situations d'utilisation en parallèle
Développement de la numérisation/automatisation	Adaptations progressives de l'efficacité et selon les besoins des clients ou nouveautés	Adaptations soutenues de l'efficacité et selon les besoins des clients ou nouveautés	Adaptations de l'efficacité et selon les besoins des clients malgré une baisse de la demande et des revenus

Illustration 11: Scénarios d'évolution

Conclusion: les changements à venir peuvent entraîner des effets positifs (demande plus soutenue) ou négatifs (demande plus faible), selon les décisions politico-juridiques ou l'intensité et l'ampleur des nouveautés technologiques. En tant qu'établissement disposant d'une plus grande capacité d'adaptation et de décision, l'autorité cantonale compétente pourra répondre de manière plus ciblée et opportune aux différents scénarios. Un mode de gestion plus axé sur l'opérationnel et moins dépendant de directives supérieures permettra de compenser les influences positives et négatives sur la marche des affaires.

- Scénario «Évolution probable»: le développement continu de la marche des affaires dans le secteur d'activités actuel doit être sûr pour les parties prenantes et répondre aux besoins. Ce scénario pose déjà des exigences élevées en termes de capacité de développement dans le contexte actuel. Grâce à la liberté d'opérer des investissements ciblés, notamment pour ce qui est de la dotation en personnel et des ressources informatiques, il est possible de tirer profit de gains d'efficacité pour les affaires de clientèle sans longs délais d'exécution, de même que de réagir adéquatement et en temps utile aux variations fortes ou faibles de la demande. Il sera notamment possible d'adapter les effectifs et les compétences des collaborateurs et collaboratrices aux exigences changeantes en matière de performance.

- Scénario «Évolution positive»: des investissements conséquents et indispensables dans l'avenir numérique, l'extension des infrastructures physiques et techniques, le recrutement immédiat et la formation d'employés qualifiés (disposant aussi de nouvelles compétences techniques) et la possibilité de conclure des accords de partenariat permettront à l'établissement de maîtriser en très peu de temps les changements majeurs qui interviendront dans le domaine de la mobilité. Il est surtout question ici d'exploiter de nouvelles opportunités et de répondre à une demande plus forte / différente.
- Scénario «Évolution négative»: difficile à prévoir, ce scénario se fonde sur l'hypothèse d'une transformation radicale et d'une réduction fondamentale du domaine d'activité habituel de l'établissement, induites par des éléments d'ordre réglementaire, technique ou sociétal. Les incidences négatives se reflètent dans une érosion rapide et générale des tâches et des affaires indispensables à la rentabilité de l'activité et de l'entreprise. Dans un tel contexte, l'établissement disposera des processus et des outils indispensables pour mettre en œuvre rapidement les adaptations qui s'imposent dans le domaine des infrastructures (désinvestissement) ou des effectifs, ce qui réduira les éventuels risques liés à la propriété.

c. Compte de résultats prévisionnel (scénario: évolution probable)

Le compte de résultats prévisionnel est une prévision basée sur les hypothèses formulées actuellement.

Les soldes attendus devraient se monter à environ 5 millions de francs par an jusqu'en 2030, sous réserve des mises à jour induites par les résultats comptables et de l'instauration d'une comptabilité par activités transparente, qui tient compte des coûts totaux. Ces prévisions devront être affînées dans le cadre de la planification détaillée.

Les valeurs indiquées tiennent compte des changements déjà prévisibles aujourd'hui dans les charges de biens et de services et autres charges d'exploitation, tout comme de l'évolution des recettes prévue. Comme le budget et la planification financière ne peuvent pas intégrer ces évolutions en temps utile (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), les projections se fondent sur les résultats des comptes 2019 et les attentes en matière de croissance déterminantes pour ce scénario.

Le secteur non régalien ne générera qu'une petite partie du chiffre d'affaires (bien en dessous de 10%). Les revenus nets qui en résultent permettront au nouvel établissement d'accroître sa capacité de développement et d'investissement.

Pour le canton, il subsiste un potentiel de prélèvement – compte tenu du principe de couverture des coûts et d'équivalence prévu par la Constitution ainsi que des besoins de liquidités et d'investissements de l'établissement.

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

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

Une première planification financière approximative (sur la base du PIMF 2024) table sur un résultat d'exploitation d'environ 3,5 millions de francs; celui-ci ne tient toutefois pas compte des éventuelles modifications des charges immobilières, encore impossibles à chiffrer à ce stade de planification du projet.

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

5.5 Répercussions financières pour le canton

5.5.1 Généralités (y c. les questions d'indemnisation)

Le canton, en tant que propriétaire de l'établissement, a un intérêt à ce que celui-ci se porte bien sur le long terme. Il convient dès lors de définir les facturations de prestations et les indemnisations générales de manière à préserver la viabilité économique et la meilleure fourniture de services possible du nouvel établissement. Cela étant, l'établissement doit pouvoir assumer ses investissements et ses frais courants.

Pour le nouvel OCRN, il convient d'appliquer de manière conséquente le principe de couverture des coûts et d'équivalence. Il y a lieu d'assurer la transparence sur les coûts pris en charge par le canton pour les prestations fournies par l'OCRN qui, à l'heure actuelle, ne sont pas encore entièrement ventilées. L'instauration d'une comptabilité par activités sur la base des coûts totaux peut garantir le respect de ces directives. Aujourd'hui déjà, il ne serait pas admis de porter des bénéfices à la charge des personnes taxées. Un prélèvement des excédents par le canton pourrait toutefois résulter d'activités relevant du mandat ou du volume d'affaires (p. ex. accroissement du parc automobile).

Il serait envisageable d'indemniser la mise à disposition du capital propre et du capital de dotation. Sous le seul angle de la gestion d'entreprise, une telle indemnisation se justifierait. Cela étant, elle pèserait sur les comptes de l'OCRN et influencerait ainsi la politique de taxation à la charge des personnes taxées. Nombreux sont les arguments en défaveur d'une telle indemnisation et d'une imputation des éventuels excédents de réserves au canton par un prélèvement des bénéfices.

Une garantie de l'État avec indemnisation telle que la connaissent par exemple les cantons de Fribourg et de Neuchâtel pour leurs établissements a été rejetée.²⁸ Une telle solution ne s'impose pas pour le nouvel OCRN, qui sera suffisamment capitalisé pour permettre d'éventuels financements par des tiers, sans compter que le canton pourra mettre à disposition les liquidités requises. Cela rend inutile l'indemnisation d'une garantie de l'État – une solution envisageable en soi.

5.5.2 Bilan

Le transfert des actifs et des passifs n'entraînera aucune sortie de fonds pour le canton; ils seront en principe transférés à l'établissement aux valeurs en cours. Le patrimoine administratif fera uniquement l'objet d'une réaffectation, d'un patrimoine administratif classique en une participation (cf. ci-dessus).

²⁸ Art. 24 LOCN FR; art. 27 LSCAN NE.

Après le retraitement (de valeurs comptables en valeurs vénales) dont il fera l'objet une fois créé, l'établissement pourra éventuellement constituer des réserves (de réévaluation) (cf. toutefois les réserves formulées à ce propos au ch. 5.4.2). Les éventuelles réserves latentes apparaîtront au bilan de l'OCRN. La participation du canton sera ainsi réévaluée (même si cela n'apparaîtra pas dans les comptes du canton en raison des prescriptions régissant la taxation type).

L'établissement sera doté d'un capital propre conséquent, en particulier après le transfert de propriété du nouveau bâtiment (droit de superficie). C'est pourquoi il serait envisageable de n'attribuer à l'établissement sous forme de capital propre qu'une partie des valeurs transférées, les valeurs restantes faisant l'objet d'un prêt.

En tant qu'établissement de droit public, l'OCRN pourra se financer au moyen de capitaux étrangers sur le marché des capitaux, si besoin est. Ainsi, il pourrait rétrocéder une autre partie du (pré)financement au canton.

5.5.3 Compte de résultats

Le PIMF actuel prévoit un excédent de revenus d'environ 9 millions pour 2024. Déduction faite des coûts internes de 8 millions de francs non compris dans le compte de résultats, on obtient un résultat d'exploitation tout juste positif de 1 million de francs d'après le PIMF actuel.

Si l'on considère les incidences sur le compte de résultats du canton sur la base d'une première planification financière, on peut tabler sur un résultat d'exploitation positif de l'OCRN de 3,5 millions de francs: solde du budget global de 10,3 millions de francs, solde des coûts non facturés - 4,8 millions de francs, régularisations - 2 millions de francs). N'est pas encore pris en compte le potentiel de gain d'efficacité d'environ 1,5 million de francs (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), ni les changements dans les charges immobilières qui viendront s'ajouter avec le nouveau bâtiment (coûts liés à la propriété et à l'utilisation). À noter que ces changements interviendront indépendamment de l'autonomisation. Les coûts supplémentaires seront à la charge du canton (qu'il s'agisse de charges immobilières ou d'un potentiel de prélèvement réduit des excédents de réserves; il en va de même pour les éventuelles baisses de coûts).

Si la nouvelle organisation des flux financiers se traduit par des excédents de revenus pour l'OCRN, le canton pourra prélever les excédents de réserves en se fondant sur la loi constitutive de l'établissement et la stratégie de propriétaire. En tant que propriétaire, il devra veiller en la matière à ce que le capital propre de l'établissement reste adéquat à la lumière des tâches et des risques et que l'autofinancement nécessaire des investissements reste garanti.

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

5.5.4 Compte des investissements

Le canton sera le maître d'ouvrage du nouveau bâtiment à Münchenbuchsee, dont il assumera également le financement durant la phase de construction. Le nouveau bâtiment devrait ensuite être transféré à l'OCRN. Comme mentionné précédemment, il est inutile que le canton fasse porter l'entier des investissements à l'OCRN. Il peut aussi vendre le nouveau bâtiment à l'établissement et ainsi alléger son compte des investissements. Il peut encore accorder un prêt porteur d'intérêt et alléger le compte des investissements à la faveur du remboursement. Les comptes prévisionnels se fondent actuellement sur l'hypothèse que l'OCRN ne prendra en charge que 30% sous forme de capital propre et que le canton accordera un prêt à hauteur de 70% (ch. **Fehler! Verweisquelle konnte**

nicht gefunden werden.).

Une autre possibilité serait que l'établissement reprenne le projet de construction du canton à partir du moment où il sera créé (c.-à-d. lorsqu'il aura une personnalité juridique propre); il reprendrait le projet dans l'état où il se trouve à ce moment et deviendrait le maître d'ouvrage pour la suite des travaux. Il en reprendrait également le financement, et les investissements seraient à sa charge, de sorte que le canton n'aurait à assumer que les coûts engendrés jusqu'au moment du transfert. Il faudra retenir dans le plan détaillé et lors du processus de décision politique auquel celui-ci servira de base (stratégie de propriétaire) si l'établissement doit rembourser ces coûts au canton et, le cas échéant, selon quelles modalités, et si les investissements réalisés par le canton avant le transfert doivent être amortis dans un cadre extraordinaire, pour autant qu'ils ne soient pas remboursés.

Pour que l'établissement devienne maître d'ouvrage direct et assure le financement à partir de sa création, il a besoin d'un titre juridique sûr. Ce dernier devra reposer sur un droit de superficie de deuxième degré par rapport au canton, lequel a conclu un contrat de droit de superficie pour la parcelle avec les communes municipale et bourgeoise de Münchenbuchsee fin 2017. Les possibilités concernant l'ampleur du financement et ses modalités devraient être convenues, tant du point de vue de l'établissement que de celui du canton, dans le plan détaillé; elles devraient être développées compte tenu de possibles partenaires de financement afin de montrer les répercussions financières en toute transparence.

L'ampleur concrète des effets d'allégement sur le compte des investissements et sur le compte de résultats du canton et le moment prévisible où ils se feront sentir (lequel dépend de la marche à suivre choisie au niveau politique) seront décrits dans le plan détaillé.

L'OCRN assumera lui-même les coûts d'investissement inhérents à l'équipement initial du nouveau site (env. CHF 4,5 mio.).

Les autres investissements (logiciels, matériel d'expertises, véhicules, appareils, entretien des places d'amarrage) viendront également alléger les comptes du canton. Le montant actuellement inscrit au budget se monte à 2,65 millions de francs par an. Cela étant, il pourrait augmenter considérablement en raison des adaptations nécessaires dans le domaine des TIC (projets TIC de la Confédération, évolutions dans l'environnement d'applications intercantonal et fédéral). Ces changements interviendront indépendamment de la forme juridique de l'OCRN, éventuellement à la charge des comptes du canton.

5.5.5 Flux de paiements

À l'heure actuelle, les revenus sont intégralement versés dans les caisses du canton, qui servent notamment à payer les charges de l'OCRN. Comme les comptes de l'OCRN font régulièrement état de revenus dépassant les charges, il en résulte l'impression erronée que l'office dégage un «bénéfice» élevé dans le canton et qu'il constitue ainsi une «vache à lait». Comme mentionné précédemment, il faut considérablement relativiser ces suppositions sous l'angle de la réalité des coûts. Aujourd'hui déjà, les taxes causales doivent respecter le principe de couverture des coûts, de sorte que des excédents ou bénéfices réguliers sont par principe exclus constitutionnellement pour des tâches financées par des taxes. Le canton peut prélever les excédents de réserves provenant d'autres domaines d'activités.

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

Les coûts que les offices de l'administration centrale ne facturaient pas jusqu'à présent à l'OCRN seront facturés au nouvel établissement, ce qui déchargera le canton.²⁹ En vertu du principe de la facturation des prestations, il faudra indemniser les prestations fournies par le canton sur la base de conventions spécifiques aux conditions usuelles du marché.

L'établissement de droit public prendra en charge tous ses coûts de fonctionnement, ce qui améliorera grandement la transparence des coûts pour toutes les parties prenantes et, notamment, pour les décideurs politiques et pour la direction opérationnelle. Les flux financiers sont présentés schématiquement ci-après.

La création d'un établissement de droit public n'entraînera aucune sortie de fonds du canton. Le canton restera propriétaire de l'établissement à 100% et profitera ainsi de sa rentabilité à long terme.

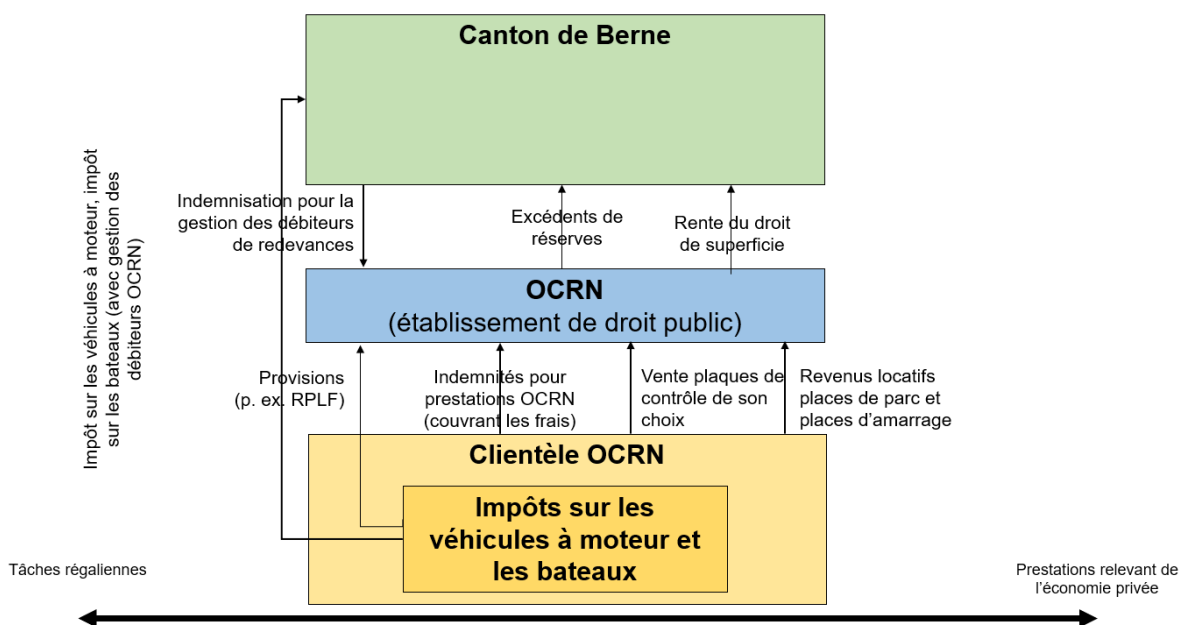


Illustration 12: Schéma des flux de paiements

Flux de paiements à destination du canton

Revenus fiscaux (gestion des débiteurs OCRN)	La perception des impôts sur les véhicules à moteur et sur les bateaux est réalisée sur mandat du canton. La gestion des débiteurs et la facturation sont effectuées par l'OCRN. Il convient de définir une indemnité pour les charges liées à la perception.
Rente du droit de superficie	Intérêts liés aux terrains détenus par le canton (Thoune, Bützberg, Orpond, cf. ch. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.).
Facturations de prestations	L'établissement continuera de s'approvisionner auprès du canton pour certaines prestations (en particulier dans le domaine informatique), pour lesquelles le canton se verra indemniser.
Excédents de réserves	L'établissement devra constituer des réserves pour ses investissements et la couverture des risques. Pour les domaines financés par des indemnités (comptabilité par activités), il faudra tenir compte des prescriptions applicables. Le canton pourra prélever les excédents de réserves. La loi l'y autorisera.

Flux de paiements à destination de l'OCRN

²⁹ P. ex. coûts liés à l'exploitation et au support informatique pour les services de base, coûts liés aux locaux.

Taxes causales (émoluments, ventes)	Les revenus issus des taxes causales restent acquis à l'établissement. Sur la base des calculs antérieurs et postérieurs, en tenant compte des coûts totaux et des principes d'équivalence et de couverture des coûts, l'établissement devra couvrir la totalité des frais courants ou prévus liés à la fourniture de services.
Indemnisation pour la perception des taxes cantonales sur la circulation (prestations sur mandat)	Il convient de définir une indemnité pour les charges liées à la perception. Cette indemnité se fondera sur les coûts totaux, y compris l'amortissement et le renouvellement des systèmes de perception. Le cas échéant, il faudra également tenir compte des coûts liés au recouvrement légal et à la reprise des risques sur débiteurs (du-croire). Une indemnisation forfaitaire sur la base du parc automobile et du type de véhicule et de l'inventaire des bateaux est préconisée.
Taxes spéciales (numéros de plaque de son choix)	Taxes spéciales
Revenus locatifs places d'amarrage	Les locations couvrent les charges administratives et les coûts d'entretien des places d'amarrage, ce qui permet de garantir le maintien de la valeur des infrastructures.
Provision pour la perception des redevances fédérales sur la circulation routière (RPLF)	Charges liées à la perception et au travail administratif de l'OCRN et de tiers

Illustration 13: Tableau des flux de paiements

5.6 Finances et comptabilité

L'établissement devra se doter de son propre système de finances et comptabilité. Il ne sera ainsi pas soumis à la loi sur le pilotage des finances (LPF).

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

Il convient d'éviter que l'OCRN ne mène sa propre politique de placement, tout du moins au début. Au besoin, le canton pourra fournir des liquidités à l'établissement et constituer sa trésorerie. Il convient de conclure une convention de trésorerie particulière en la matière, ce qui permettra également d'éviter tout intérêt négatif inutile.

Comme le canton ne consolide pas ses comptes, les comptes de l'OCRN une fois autonomisé ne seront pas consolidés. En revanche, les comptes annuels devront être intégrés dans le cadre de la présentation des comptes du canton sous forme de participation.

6. Mise en œuvre juridique

6.1 Généralités

L'art. 95, al. 1, lit. a, ConstC autorise la création d'établissements ou d'autres institutions de droit public ou privé. La Constitution cantonale prévoit en outre que la loi règle nommément les domaines suivants (cf. art. 95, al. 2, ConstC):

- les grandes lignes de l'organisation et des tâches des établissements et institutions qui sont créés par le canton;
- la nature et le cadre de la délégation de compétences législatives;
- la nature et l'étendue des participations cantonales importantes;
- la nature et l'étendue de l'attribution de tâches publiques, si celles-ci impliquent des prestations importantes, la restriction de droits fondamentaux ou la perception de contributions publiques.

Ces organisations chargées de tâches publiques sont soumises à la surveillance du Conseil-exécutif. La loi prévoit une participation appropriée du Grand Conseil (art. 95, al. 3, ConstC).

La Constitution cantonale pose ainsi les conditions minimales d'une «loi constitutive de l'établissement».

6.2 Éléments clés de la nouvelle loi

En application de l'art. 95 ConstC, la loi constitutive de l'établissement règle en particulier les domaines suivants:

- Définition de la forme juridique
 - Établissement autonome de droit public
 - Personnalité juridique propre
 - Siège dans le canton de Berne
- Tâches de l'établissement
 - Tâches transférées par la loi
 - Tâches transférées par le canton par mandat et/ou par convention de prestations
 - Fourniture d'autres prestations qui sont en lien avec le mandat légal
- Désignation des organes de l'établissement et définition de leurs tâches et compétences
 - Conseil d'administration
 - Direction
 - Organe de révision
- Pilotage et surveillance
 - Surveillance par le Conseil-exécutif
 - Fondé sur les principes de la législation sur le pilotage des finances et des prestations ainsi que sur les Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques.
- Droit du personnel
 - Définition des principes sous délégation (partielle) de compétences législatives
 - Désignation de l'institution de prévoyance professionnelle
- Droit financier
 - Taxes
 - Formation des prix pour d'autres prestations
 - Présentation des comptes
 - Prélèvement possible des excédents de réserves par le canton
- Responsabilités
- Procédure et protection juridique

- Exécution
- Dispositions transitoires et finales
 - Disposition sur le transfert des actifs et passifs, des droits et des engagements
 - Délégation de la compétence d'autorisation en matière de dépenses au Conseil-exécutif (cf. ch. 7.1).
 - Transfert des collaborateurs et collaboratrices à l'établissement, le cas échéant en garantissant les droits acquis
 - Règlement des procédures en cours durant la période de transfert

6.3 Législation d'application et d'exécution

La modification de la forme juridique en un établissement autonome de droit public nécessite d'adapter la législation cantonale sur l'organisation, avant tout le 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), mais aussi plusieurs ordonnances (p. ex. l'ordonnance sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité [OO DSE, RSB 152.221.141]). Elle doit également être reprise dans différentes lois spéciales cantonales, étant précisé que l'exécution de la législation sur la circulation routière et la navigation incombait jusqu'à présent à la Direction de la sécurité et devra nouvellement être attribuée à l'établissement, ou encore dans tous les textes de loi qui mentionnent nommément l'Office de la circulation routière et de la navigation (cf. art. 147, al. 3, de la loi du 10 février 2019 sur la police [LPol; RSB 551.1]): c'est le cas de près de 15 ordonnances, qu'il faudra adapter en conséquence. Dans la mesure où il s'agit d'une modification purement formelle dans d'autres textes de loi, il convient d'autoriser le Conseil-exécutif de par la loi constitutive de l'établissement à entreprendre les modifications nécessaires par voie d'ordonnance.

Selon toute vraisemblance, il ne sera pas nécessaire que le Conseil-exécutif édicte des dispositions d'exécution à proprement parler relatives à la loi constitutive de l'établissement.

6.4 Alternatives réglementaires

Il n'existe pas d'alternative réglementaire sérieuse. Les prescriptions contenues dans l'art. 95 ConstC exigent une base légale formelle et une inscription matérielle dans la législation sur la circulation routière et la navigation n'apporte aucun avantage. Il serait possible d'élaborer une loi constitutive de l'établissement exhaustive, complétée par une ordonnance d'exécution détaillée du Conseil-exécutif. Compte tenu des lignes directrices cantonales existantes sur la gouvernance des entreprises publiques, une telle démarche ne s'impose toutefois pas et limiterait inutilement l'indépendance organisationnelle et la responsabilité individuelle de l'établissement.

7. Planification de la mise en œuvre

7.1 Vue d'ensemble/calendrier

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

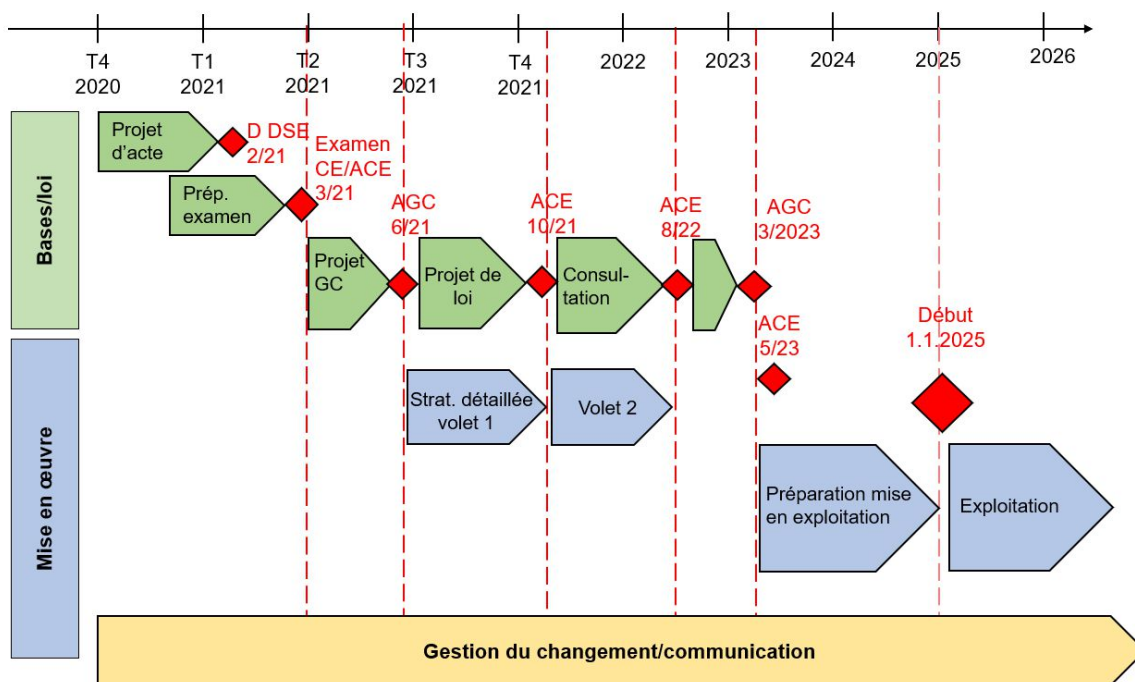


Illustration 14: Planification de la mise en œuvre

N°	Thème	Remarques
1	Avant-projet d'acte normatif /décision du Grand Conseil	L'avant-projet d'acte normatif sera soumis au Conseil-exécutif en mars 2021 dans le cadre d'une retraite. Le Conseil-exécutif en prendra connaissance sans délai. Si le Conseil-exécutif souhaite obtenir une décision politique de principe de la part du Grand Conseil, l'avant-projet sera alors soumis au Parlement.
2	Décision de principe du Grand Conseil	Sur la base de l'avant-projet d'acte normatif, dans le cadre de déclarations de planification, le Grand Conseil doit pouvoir prendre une décision de principe sur la poursuite des travaux (validation du plan détaillé et lancement de la procédure législative). Le Conseil-exécutif pourra vraisemblablement décider des dépenses nécessaires de sa propre autorité.
3	Plan détaillé – volet I	En parallèle à la procédure législative (déjà bien préparée par l'avant-projet d'acte normatif), il s'agit de compléter les bases conceptuelles en examinant toutes les questions nécessaires au projet mis en consultation.
4	Plan détaillé – volet II	Pour le débat sur la loi constitutive de l'établissement, il s'agit de préparer d'autres bases nécessaires à la discussion: - projet de stratégie de propriétaire - projet de convention de prestations - projet de programme de gouvernance (surveillance, controlling, reporting) - liste des ordonnances à adapter - plan de communication du canton

N°	Thème	Remarques
		Il faudra par ailleurs préparer la mise exploitation, notamment les éventuels appels d'offres.
5	Arrêté du Grand Conseil	Arrêté relatif à la loi constitutive de l'établissement, y compris la délégation de la compétence d'autorisation en matière de dépenses au Conseil-exécutif. Une fois l'arrêté adopté, le principe de l'autonomisation sera acquis et même les modalités seront déjà assez largement définies. Il s'agira alors pour l'essentiel de transformer le patrimoine administratif existant de l'OCRN en une participation du canton (également dans le patrimoine administratif) (cf. ch. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.). Pour éviter de laisser des questions non résolues concernant les dépenses liées (cf. art. 48, al. 1, LFP), il est prévu de déléguer en l'occurrence par la loi la compétence d'autorisation en matière de dépenses au Conseil-exécutif, comme le permet l'art. 69, al. 1, ConstC.
6	Préparation de la mise en exploitation	Cette phase comprend en particulier les points suivants: • Plan détaillé du paysage TIC • Projet de stratégie d'entreprise • Projet de compte de résultats prévisionnel • Organes (exigences) • Projet de règlement d'organisation et de gestion • Plan de communication de l'établissement
7	Transition	Cette phase comprend en particulier les points suivants: • Contrats de reprise des biens matériels • Convention d'affiliation à la caisse de pension • Arrêtés de crédit (p. ex. TIC) • Acquisition des infrastructures • Constitution des organes • Adaptations des contrats (convention de service, etc.) • Implémentation des nouveaux outils (TIC, RH, etc.) • Développement des compétences internes

Illustration 15: Activités liées à la mise en œuvre

7.2 Création du nouvel établissement

7.2.1 Généralités

À la différence d'une société anonyme, l'établissement sera non pas fondé mais créé par l'entrée en vigueur de la loi constitutive de l'établissement, qui a un «effet immédiatement constitutif»,³⁰ à condition que tous les actes juridiques requis (p. ex. arrêtés relatifs aux dépenses, etc.) aient été décidés de manière juridiquement contraignante. La loi peut définir elle-même le jour de la création ou déléguer cette décision au Conseil-exécutif.

Le nouvel établissement acquiert la capacité d'agir par son inscription au registre du commerce (art. 932 CO).

La loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (loi sur la fusion, LFus, RS 221.301) ne s'applique pas au transfert envisagé de rapports patrimoniaux et contractuels, puisqu'il s'agit exclusivement d'une adaptation structurelle entre des institutions de droit public.³¹ De ce fait, il ne sera pas possible de faire valoir les avantages découlant de la loi sur la fusion, en particulier la succession universelle. Le cas échéant, le droit public déterminant (loi constitutive de l'établissement) pourra toutefois renvoyer à la LFus.

³⁰ VOGEL STEPHAN, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zurich 2008, p. 285 s.

³¹ FREUDIGER PATRIK, Anstalt oder Aktiengesellschaft, Berne 2016, p. 219.

7.2.2 Transfert des éléments patrimoniaux

En vertu du droit administratif, les apports en nature sont effectués par affectation des éléments patrimoniaux correspondants.³² Les éléments patrimoniaux (actifs et passifs) devront être répertoriés avec précision dans un inventaire et évalués selon des normes reconnues de présentation des comptes. Il est recommandé de faire vérifier cette opération par un organe de révision reconnu. Ces éléments devront ensuite être transférés au nouveau sujet de droit au moment défini dans la loi constitutive de l'établissement (succession à titre particulier).

7.2.3 Transfert des contrats

Les contrats conclus par l'OCRN avec des particuliers lient le canton de Berne de manière contraignante. Tout transfert de contrat à l'établissement juridiquement autonome constituera, pour le partenaire contractuel privé, une modification d'une partie au contrat, d'où la nécessité de transférer les contrats en question au nouvel établissement (pas de succession à titre particulier). Il est recommandé de procéder de même avec les contrats de droit public. Ces modifications requièrent le consentement de l'autre partie au contrat. Il conviendra de procéder à un examen de conformité légale (*due diligence*) avant le transfert.

Un accord tripartite en bonne et due forme est également recommandé pour les contrats de location, indépendamment des prescriptions légales de l'art. 263 CO. Enfin, pour les contrats de travail de droit privé, il conviendrait de tenir compte de la procédure prévue à l'art. 333 ss CO; à noter toutefois qu'à ce jour, l'OCRN ne connaît pas de tels contrats.

Tout transfert au nouvel établissement de conventions passées avec d'autres cantons requerra également le consentement du canton concerné. Il est toutefois envisageable que le canton de Berne reste partie de la convention et qu'il informe le canton concerné du changement d'organisation de l'autorité (OCRN). Dans ce cas, il serait important que le canton de Berne transfère à l'établissement toutes les autorisations dont ce dernier aura besoin pour satisfaire les conventions intercantionales.

À l'heure actuelle, il s'agit en particulier des contrats suivants:

Accord-cadre du 14 octobre 2002 pour le développement et l'adaptation de logiciels ainsi que la maintenance de l'application OFROU	Prestataire de services
<i>Service Level Agreement</i> OFROU Avenant au «contrat-cadre pour l'utilisation des services des centres de calcul», du 21 janvier 1999	OIO/prestataire de services
Contrat du 25 juillet 2017 relatif à la solution technique «CarD New»	Association des services des automobiles asa
Convention du 11 août 2016 relative au transfert de tâches en vertu de l'art. 5h, al. 2, OAC dans le domaine des examens médicaux et psychologiques d'aptitude à la conduite prévus par l'OAC	Association des services des automobiles asa
Contrat-cadre du 5 février 2020 relatif aux services informatiques concernant des applications informatiques spécifiques aux offices	Prestataire de services
Convention du 4 avril 1984 et avenant du 18 novembre 2015 sur la réalisation des contrôles périodiques des véhicules	Touring Club Suisse TCS (sections)

Illustration 16: Contrats essentiels à transférer

³² VOGEL (ibid.), p. 287 s.

7.2.4 Affaires et procédures en cours

À la date butoir, il y aura encore des procédures en cours. La loi devra préciser dans les dispositions transitoires que ces procédures passeront de l'actuel OCRN au nouvel établissement. Il en va de même pour les revenus liés à des affaires ayant été transférées. Il convient de clarifier si les factures établies avant la date butoir seront encore encaissées par le canton ou si elles passent au nouvel établissement (cf. chap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** Finances).

7.2.5 Procédure

Les modalités (communication de la nouvelle personnalité juridique aux parties contractuelles, etc.) devront être réglées durant la phase de mise en œuvre. Voici quelques étapes clés:

Examen préliminaire par l'Office du registre du commerce: il est recommandé de faire procéder en temps utile à un examen préliminaire par l'Office du registre du commerce, avec remise de tous les documents nécessaires.

Impôts: le canton et ses établissements sont exemptés tant de l'impôt fédéral direct que des impôts cantonaux et communaux. Cette règle s'applique également aux transferts d'éléments patrimoniaux à de nouveaux établissements. Ni le canton, ni l'établissement repreneur ne doivent s'acquitter d'impôts sur le bénéfice et sur le capital. Le canton est également exempté de l'impôt sur les gains immobiliers. Le transfert au nouvel établissement des biens fonciers nécessaires à son exploitation ne donne ainsi lieu à aucune imposition sur les gains immobiliers. Il conviendra d'examiner de plus près dans la stratégie détaillée dans quelle mesure l'éventuelle vente ultérieure de biens fonciers par l'établissement sera soumise à l'impôt sur les gains immobiliers. S'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée, rien ne changera fondamentalement par rapport à la situation actuelle. Cela étant, l'autonomisation entraîne une série de changements administratifs. Ainsi, la procédure d'annonce s'applique au transfert des éléments patrimoniaux effectué dans ce cadre. Les prestations fournies par l'établissement au canton sont exclues du champ de l'impôt sur la valeur ajoutée (privilège des collectivités publiques, art. 21, al 2, ch. 28, lit. c LTVA). Les droits de mutation ne concernent pas l'achat ou la vente de biens fonciers par le canton ou des institutions cantonales de droit public s'il existe un lien nécessaire avec le fonctionnement de l'établissement.

Confirmation des bases par les organes du nouvel établissement: règlements, bilan d'ouverture, réévaluation du bilan d'ouverture, inventaire des apports en nature, liste des contrats.

Annonce et inscription au registre foncier: en vue du transfert et des droits à disposer du nouvel établissement, il convient d'effectuer les procédures d'annonce au registre foncier en temps utile.

Relations bancaires: il faut savoir que des formalités en partie fastidieuses s'appliquent aux relations bancaires. Il convient de clarifier suffisamment tôt les futures relations bancaires et de préparer les transferts en temps utile.

7.3 Changement et communication

7.3.1 Processus de changement et de développement de l'organisation

Durant les différentes phases de la transition, la communication tant interne qu'externe devra être planifiée en fonction des publics-cibles. Le processus de changement vers l'autonomisation constitue un défi aussi bien pour les décideurs que pour les collaborateurs et collaboratrices; il faudra éviter, durant la longue phase de mise en œuvre du projet, de perdre de vue les objectifs qui ont été fixés. Le projet devra s'accompagner de mesures de communication à tous les niveaux.

La capacité d'évolution et d'adaptation de l'OCRN dans un environnement sociétal changeant est en enjeu au cœur de l'autonomisation. La conception et le déploiement d'une nouvelle structure et culture de conduite recèle un potentiel pour la maximiser. Le processus de développement de l'organisation devra être mis sur les rails aussitôt l'autonomisation décidée et orienté sur le long terme. Pour un tel développement organisationnel, il faut envisager une période allant jusqu'à dix ans.

Une nouvelle structure et culture de conduite peut servir de tremplin pour exploiter d'autres potentiels offerts par la numérisation et l'automatisation et, partant, simplifier les processus d'affaires et de prestations. Compte tenu du gain de flexibilité, de nouvelles offres ainsi que la qualification optimale des collaborateurs et collaboratrices pourront directement bénéficier aux clients.

La communication interne et externe doit s'appuyer sur ces effets durables durant les phases de préparation, de mise en œuvre et de mise en exploitation.

7.3.2 Communication

a. Principes généraux

La communication se déploiera régulièrement tout au long des phases de transition selon les principes suivants:

- Le directeur de la DSE se chargera d'informer le public (médias) et les parties prenantes politiques (commissions du Grand Conseil, etc.).
- Les cadres seront impliqués à l'occasion des séances et entretiens de conduite structurés. Les résultats et décisions intermédiaires des autorités politiques et des comités de conduite de projet ainsi que les prochaines étapes seront communiqués de manière proactive et opportune.
- Les conséquences des travaux sur les affaires courantes et sur la mobilisation de ressources seront discutées régulièrement avec les supérieurs hiérarchiques.
- Les collaborateurs et collaboratrices de l'OCRN seront informés des objectifs, des principaux résultats intermédiaires et des travaux en cours à la faveur de la communication périodique du chef d'office. Ils seront invités à adresser leurs questions et leurs préoccupations en tout temps au chef d'office, à leurs cadres ou à l'organisation de projet.
- Les partenaires clés (associations, etc.) seront informés dans le cadre des séances ordinaires (comités de réflexion de l'OCRN).

b. Communication: analyse préliminaire/avant-projet d'acte normatif

Jusqu'à la prise de connaissance de l'avant-projet d'acte normatif par le Conseil-exécutif en mars 2021, la communication sur le sujet sera limitée. Un plan de communication interne et externe simple sera élaboré en janvier/février 2021. L'accent sera mis sur la documentation soumise au Grand Conseil pour débattre de l'avant-projet d'acte normatif.

c. Communication: stratégie/législation

Dans la phase de conceptualisation, il s'agira de définir les grands axes de l'orientation future de l'établissement. D'importantes ressources seront consacrées à l'élaboration des livrables, notamment la procédure législative et les plans détaillés. Une estimation approximative des coûts de transaction a été réalisée.

Dans le cadre de l'organisation de projet, il conviendra d'élaborer une stratégie de communication complète en tant que livrable. Outre la définition des parties prenantes et des outils de communication, cette stratégie reposera sur la procédure législative ordinaire et sur les résultats conceptuels

de la future exploitation (pilotage, structure, etc.). Il sera aussi essentiel de veiller à une communication transparente à propos des arrêtés de dépenses nécessaires.

Enfin, la communication qui s'adressera au public et aux associations jouera également un rôle clé dans le cadre du processus de décision politique.

d. Communication: réalisation/lancement

La phase de réalisation comprendra la préparation concrète de l'établissement aux nouvelles exigences et la mise en œuvre des contenus conceptuels. Outre les adaptations techniques (p. ex. l'informatique), en feront notamment partie les modifications contractuelles. Les organes et instruments de pilotage seront mis en place. Jusqu'au lancement, tous les collaborateurs et collaboratrices ainsi que les cadres seront concernés.

Pour ces phases, il conviendra de définir des mesures de gestion du changement exhaustives. Il ne s'agira pas seulement d'informer, puisque les personnes concernées deviendront des acteurs du changement, ce qui nécessitera de nouveaux outils de participation. Dans les établissements autonomes des cantons de Neuchâtel et de Fribourg, la création de commissions d'entreprise avant la mise en exploitation a fait ses preuves.

Il conviendra d'associer en temps utile les organes en cours de constitution (conseil d'administration) à ces phases de projet.

8. Répercussions: avantages probants et risques évalués

8.1 Vue d'ensemble

Les avantages et les risques liés à une autonomisation de l'OCRN peuvent être résumés comme suit:

Les **avantages d'une autonomisation l'emportent**, en particulier pour les raisons suivantes:

- **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 ainsi qu'à une amélioration des processus, ce qui se traduira par des effets positifs sur la fourniture des prestations et le résultat d'exploitation, au bénéfice du canton et des personnes taxées.
- **L'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. Par ailleurs, le degré d'efficacité s'en trouvera amélioré (p. ex. sécurité routière, protection de l'environnement).
- 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 face à l'évolution rapide de l'éventail des tâches, qui est dicté par les prescriptions fédérales et internationales. L'autonomisation ne viendra pas alourdir les finances cantonales qui, au contraire, seront plutôt délestées de certains risques. Par ailleurs, le compte des investissements sera allégé. Le financement gagnera en transparence grâce à la comptabilité par activités de l'OCRN.
- **Population/clientèle/entreprises:** les prestations pourront être adaptées de manière flexible à la clientèle. La sécurité du droit des tâches régaliennes restera acquise. Les personnes taxées profiteront d'une plus grande transparence des coûts et de gains d'efficacité.

Les **arguments défavorables** ont une portée moindre dans la balance des avantages et des risques:

- Influence politique: l'autonomie opérationnelle du nouvel établissement s'accompagnera d'une perte de l'influence politique directe (p. ex. suppression du référendum financier); cela étant, le pilotage sera sensiblement renforcé par la loi constitutive de l'établissement, la stratégie de propriétaire et la surveillance. Le cœur de métier de l'OCRN n'est de toute façon pas de nature politique et est dicté par des prescriptions internationales et fédérales.
- Interfaces opérationnelles: il restera des 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, dont il conviendra de tenir compte en organisant la transition de manière adéquate, en leur accordant un statut approprié et en instaurant de nouveaux outils de participation (p. ex. commission du personnel).

La **concrétisation des avantages promis** s'accompagnera en particulier du **risque** suivant:

- Si la loi constitutive de l'établissement pose des conditions générales politiques trop strictes, la marge de manœuvre s'en trouvera péjorée, rendant impossible la concrétisation des avantages promis.

Il faudra contrer ces risques par des actions ou des mesures appropriées dans le cadre de la procédure législative ainsi que dans l'exercice du pilotage et de la surveillance du Conseil-exécutif et de la Direction de la sécurité.

Les orientations décrites permettront d'atteindre tous les objectifs visés par le projet (ch. 8.3).

8.1.1 Conséquences pour l'OCRN

La responsabilité opérationnelle pour la réalisation des tâches et des processus sera considérablement renforcée. Il conviendra d'évaluer en permanence les opportunités et les risques liés aux changements sociétaux, juridiques et techniques dans le domaine de la mobilité et d'utiliser la capacité de réaction et de décision pour ajuster l'offre et les prestations en fonction des parties prenantes. L'étendue et la qualité des offres pourront viser à satisfaire au mieux les parties prenantes dans le cadre des prescriptions légales et de la stratégie de propriétaire. Il s'agira d'exploiter proactivement des nouveaux champs d'activités dans le domaine de la mobilité dans le cadre de la stratégie de propriétaire. La marge de manœuvre acquise pour passer des contrats et nouer des coopérations permettra de participer activement à des développements au sein d'un réseau de mobilité supracantonal.

S'agissant des prestations relevant de l'application de la loi et du service public, l'accroissement des ressources dans le domaine des expertises et des moyens consacrés à la numérisation (solutions de cyberadministration, automatisation des processus, élimination des ruptures de médias) devrait rapidement donner des résultats. Ils se traduiront à moyen et long terme par une amélioration des recettes (revenus plus élevés et coûts plus faibles) et une exécution plus efficace des tâches clés (sécurité routière, protection de l'environnement).

Les stratégies de propriétaire et d'entreprise définies par le conseil d'administration participeront à la redéfinition des processus et de l'organisation de l'établissement. Conjugué à une plus grande responsabilité en termes d'exploitation et de résultat, il en résultera des changements majeurs au niveau de la culture d'entreprise et de la conduite (abandon de la culture propre à l'administration). Ce changement de culture n'interviendra pas de manière abrupte mais progressivement, sur une plus longue période. Une organisation moins hiérarchique et des formes d'organisation en réseau simplifieront grandement les processus décisionnels.

La mise en œuvre rapide et visible de mesures allant dans l'intérêt des parties prenantes, tout comme le changement de culture, renforceront l'attractivité en tant qu'employeur et l'image auprès du public.

8.1.2 Conséquences pour les collaborateurs et collaboratrices

Les tâches des collaborateurs et collaboratrices resteront largement inchangées suite à l'autonomisation. Elles continueront en toute logique de se fonder sur l'utilité sociale et contribueront de manière déterminante à la motivation, à l'identification à l'entreprise et à l'engagement de chacun et chacune. Dans un environnement fortement orienté sur l'opérationnel, la mise à disposition rapide des ressources en personnel nécessaires pour répondre à la demande et aux besoins opérationnels, de même qu'une prise de décision plus rapide peuvent améliorer les processus et, partant, influencer positivement le bien-être au travail. L'équilibre entre la charge de travail collective et individuelle s'en trouvera facilité. Grâce à des outils de gestion proactive de la relève et de transfert de savoir ainsi qu'à des modèles d'emploi et de poste de travail attrayants axés sur les réalités de la vie, il sera possible de tenir compte des besoins des collaboratrices et collaborateurs actuels et potentiels au-delà des conditions-cadres qui prévalent aujourd'hui. Des modèles participatifs (p. ex. commission d'entreprise) peuvent servir de porte-voix auprès du conseil d'administration et de la direction. Enfin, le maintien de la caisse de pension permettra de garantir la couverture d'assurance pour les collaboratrices et collaborateurs actifs comme pour les retraités sans incidence négative.

8.1.3 Répercussions pour le canton de Berne

Dans un domaine d'activités largement apolitique, dicté par les prescriptions fédérales et internationales, le canton de Berne gagnera en réactivité face à l'évolution rapide des besoins sociétaux

grâce à la plus grande capacité d'adaptation et de développement de l'OCRN. Cela se traduira par une réduction des risques pour l'application du droit fédéral, et par une concurrence moindre en matière de ressources par rapport à d'autres domaines relevant de la compétence cantonale. Notamment du fait de sa propre viabilité économique, l'OCRN n'est pas directement comparable à d'autres unités administratives du canton. Le contrôle stratégique du domaine politique sera considérablement renforcé grâce à une stratégie de propriétaire clairement définie par le Conseil-exécutif, à un organe de pilotage responsable sous la forme d'un conseil d'administration ainsi qu'à l'application des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques.

La place économique bernoise pourra gagner en attractivité grâce à une offre de prestations actuelle et adaptée aux besoins ainsi qu'à son orientation sur les parties prenantes. Des processus décisionnels rapides, réactifs et opérationnels, associés à la mobilisation des moyens et à l'éventail des prestations proposées, généreront le potentiel nécessaire.

Le transfert du nouveau bâtiment de Münchenbuchsee allégera le compte des investissements du canton.

Les taxes causales continueront d'être prélevées selon le principe du paiement par l'utilisateur. La transparence et la réalité des coûts seront fortement améliorées par la comptabilisation directe de tous les coûts liés aux services. Les indemnités dues pour les prestations fournies (p. ex. informatique, pool d'assurance, etc.) seront comptabilisées de manière transparente dans les comptes de l'OCRN (comptabilité par activités) et des prestataires de services cantonaux concernés. Cela se traduira par des apports de fonds directs générés par l'activité commerciale en faveur du canton. Les impôts cantonaux sur la circulation seront versés directement au canton, tandis que les charges liées à leur perception seront indemnisées en toute transparence.

Les interfaces au sein de l'administration centrale pourront être supprimées. Enfin, l'administration centrale sera déchargée de certaines tâches transversales.

8.1.4 Conséquences pour la population et la clientèle

La meilleure capacité de planification, de réaction et de décision de l'OCRN aura pour conséquence d'orienter de manière conséquente et proactive l'organisation et la gestion sur les évolutions dans le domaine de la mobilité et les changements sociétaux qui y sont associés. Les compétences clés dans les domaines de la sécurité routière, de la protection de l'environnement et du service public pourront ainsi être assurées durablement sur l'ensemble du territoire cantonal au bénéfice de la population, de la clientèle privée et de l'économie.

Le risque de voir la qualité d'exécution des tâches prévues par le mandat légal pâtir d'une trop grande orientation commerciale de l'établissement pourra être clairement contré par la stratégie de propriétaire.

Grâce à la marge de manœuvre qu'il détiendra pour passer des contrats et nouer des coopérations ainsi qu'à la gestion autonome des ressources et des infrastructures, l'établissement pourra adapter ses prestations de manière rapide et ciblée aux nouveaux besoins, les développer et les orienter encore davantage sur la clientèle. Dans le domaine des envois en nombre, l'accès pourra encore être simplifié, individualisé et numérisé, ce qui améliorera fortement la transparence en matière de coûts et de revenus (comptabilité par activités) à l'égard des bénéficiaires des prestations. Cela permettra de contrôler les principes de couverture des coûts et d'équivalence prévus par la Constitution.

L'automatisation plus rapide accélérera les temps de réaction et de traitement des dossiers. La qualité des prestations et des effets sera influencée favorablement par la mobilisation des ressources en fonction de la demande. La confiance accordée par la population dans l'accomplissement des tâches neutre et conforme au droit par l'établissement de droit public – en tant qu'institution régie par le droit cantonal – s'en trouvera confortée.

8.2 Risques

La raison d'être de l'établissement est de garantir l'agilité et la capacité d'innovation nécessaires en lien avec les changements dans les domaines de la mobilité et de la numérisation, ainsi que d'exploiter les avantages potentiels qui en résultent. Si les conditions-cadres légales sont trop restrictives ou que la politique d'entreprise est trop influencée par la politique, ces objectifs ne pourront pas être atteints.

À l'heure actuelle, rien ne laisse présager d'une péjoration généralisée des conditions-cadres opérationnelles (suppression de domaines d'activités entiers, pertes de revenus massives, tâches coûteuses) sous l'effet des développements rapides et soutenus de la législation internationale ou fédérale ou encore les changements continus de processus dans le cadre de la numérisation. Une analyse et une planification financière prospective ainsi que l'opportunité d'exploiter de nouveaux domaines d'activités dans le domaine de la mobilité permettront de réduire ce risque qui existe de toute façon, indépendamment de la forme juridique.

Grâce à une stratégie de propriétaire dûment définie ainsi qu'au contrôle et à la reddition de comptes dans le cadre des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, les développements politiquement indésirables, tels que l'abus de la position de droit public sur le marché, les augmentations de prix injustifiées, les baisses de qualité sous l'effet de stratégies visant uniquement à dégager des gains d'efficacité ou encore les évolutions inadaptées en matière de salaires et d'indemnisations (notamment des cadres et du conseil d'administration), pourront être évités.

D'un point de vue pratique, le risque d'une responsabilité subsidiaire de l'État pour la société de participation de droit public est très faible pour le canton, puisque cette responsabilité existe déjà actuellement. Comme l'établissement opère dans un domaine d'activités clairement défini et qu'il est piloté au travers de la stratégie de propriétaire, rien ne laisse présager d'un risque particulier ou prévisible.

Pour parer à l'éventualité de voir les collaborateurs et collaboratrices ainsi que les cadres déstabilisés par le changement de culture organisationnelle et opérationnelle, il y a lieu de les intégrer au processus d'évolution et de décision (p. ex. création d'une commission d'entreprise), d'instaurer une gestion du changement et du développement professionnel ainsi qu'une communication claire et transparente avant, pendant et après la transformation, de même que de mettre en œuvre des modèles de temps et de poste de travail attrayants. La plus grande capacité de réaction et de décision aura pour effet de renforcer la confiance dans l'organisation.

Il est vraisemblable que l'établissement fera face à des coûts d'exploitation plus élevés dans certains domaines d'activités, en raison des adaptations organisationnelles et techniques liées à l'autonomisation ainsi que de la facturation transparente des coûts de services au sein de l'administration. Grâce à son statut autonome, l'établissement pourra mobiliser en tout temps les ressources nécessaires et adéquates et procéder en temps utile aux investissements dans la numérisation et l'automatisation. Les gains d'efficacité qui en résulteront (diminution des charges,

augmentation des revenus)³³ permettront de traiter le nombre croissant de dossiers dans un environnement de plus en plus complexe et de maîtriser la pression sur les prix résultant de l'évolution des coûts.

8.3 Réalisation des objectifs

Les orientations stratégiques décrites permettront d'atteindre tous les objectifs visés par le projet (ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

N°	Objectif	Commentaire
1	Il s'agit de renforcer durablement sur le plan organisationnel la capacité d'évolution et d'adaptation ainsi que le potentiel de l'OCRN, de manière à pouvoir faire face aux défis à venir et aux bouleversements de la mobilité.	Cet objectif peut être atteint grâce à l'autonomisation et à la forme juridique de l'établissement, qui jouira d'une autonomie suffisante.
2	Une fois l'autonomisation réalisée, l'OCRN doit pouvoir continuer à évoluer en toute autonomie, étape par étape, de manière prospective et en fonction des besoins.	Le projet permet cette évolution telle qu'elle est souhaitée. Elle sera revendiquée et concrétisée par la stratégie d'entreprise dans le cadre de la stratégie de propriétaire. La réalisation des objectifs devra être vérifiée et documentée.
3	L'autonomisation doit favoriser une fourniture des prestations plus agile, efficiente et efficace au bénéfice des parties prenantes.	La marge de manœuvre accordée dans le cadre de l'autonomisation et l'orientation commerciale de l'établissement amélioreront la fourniture des prestations et l'efficacité.
4	Il convient d'exclure toute conséquence négative pour le canton de Berne et, le cas échéant, d'en rendre compte en toute transparence (risques financiers, risques en termes de performance pour le canton, etc.)	Le projet n'entraîne aucun effet négatif significatif pour le canton de Berne. Les risques pertinents ont été identifiés et il y a lieu d'éviter leur survenance par des mesures appropriées.
5	L'organisation doit être compréhensible pour toutes les parties prenantes.	Le nouvel établissement est organisé de manière classique sur la base des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques. Les tâches seront réparties dans trois domaines d'activités (tâches clés, prestations sur mandat, prestations étendues).
6	Il y a lieu d'instaurer la transparence des coûts nécessaire, tant pour les flux financiers entre l'OCRN et le canton que pour les bases de calcul des taxes d'utilisation. La perception des taxes et le règlement des indemnités doivent respecter les principes de couverture des coûts et d'équivalence prévus par la Constitution.	Les flux financiers sont simplifiés et la transparence des coûts pour les domaines d'activités définis est nettement améliorée.

Illustration 17: Réalisation des objectifs

³³ P. ex. revenus générés par l'augmentation des activités d'expertise résultant du rattrapage des retards ou par de nouveaux domaines d'activités dans le domaine des expertises et des immatriculations des véhicules autonomes.

9. Procédure après l'arrêté sur l'avant-projet d'acte normatif

L'approbation du rapport relatif à l'autonomisation de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) par le Conseil-exécutif en mars 2021, dont le présent avant-projet d'acte normatif constitue l'annexe, marquera formellement la fin de l'analyse préliminaire du projet d'autonomisation.

Le rapport et l'avant-projet ouvriront la voie à un débat de fond sur l'autonomisation lors de la session d'hiver 2021 du Grand Conseil. Sur la base du débat politique au Grand Conseil, le Conseil-exécutif décidera des prochaines étapes de projet.

En cas d'avis favorable quant à l'autonomisation, la procédure législative sera lancée. Dans le cadre d'une stratégie détaillée, il s'agira d'élaborer en parallèle toutes les bases nécessaires à la réalisation de la procédure législative et à la prise de décision qui y fait suite.

Les arrêtés de crédit nécessaires au financement des prestations de conseil externe pour la phase Législation/stratégie seront soumis pour décision par la Direction de la sécurité au Conseil-exécutif en sa qualité d'organe compétent en matière financière.

Si le projet d'autonomisation devait se heurter à un rejet sur le fond lors du débat politique, il faudra le stopper. Cela étant, il faudra tout de même prendre des mesures aptes à créer la capacité de développement et d'adaptation nécessaire et renforcer la capacité de décision, même si – comme évoqué au ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** –, il n'existe aucune alternative à la création d'un établissement autonome de droit public à même de déployer des effets positifs comparables.

10. Annexes

10.1 Organisation de projet

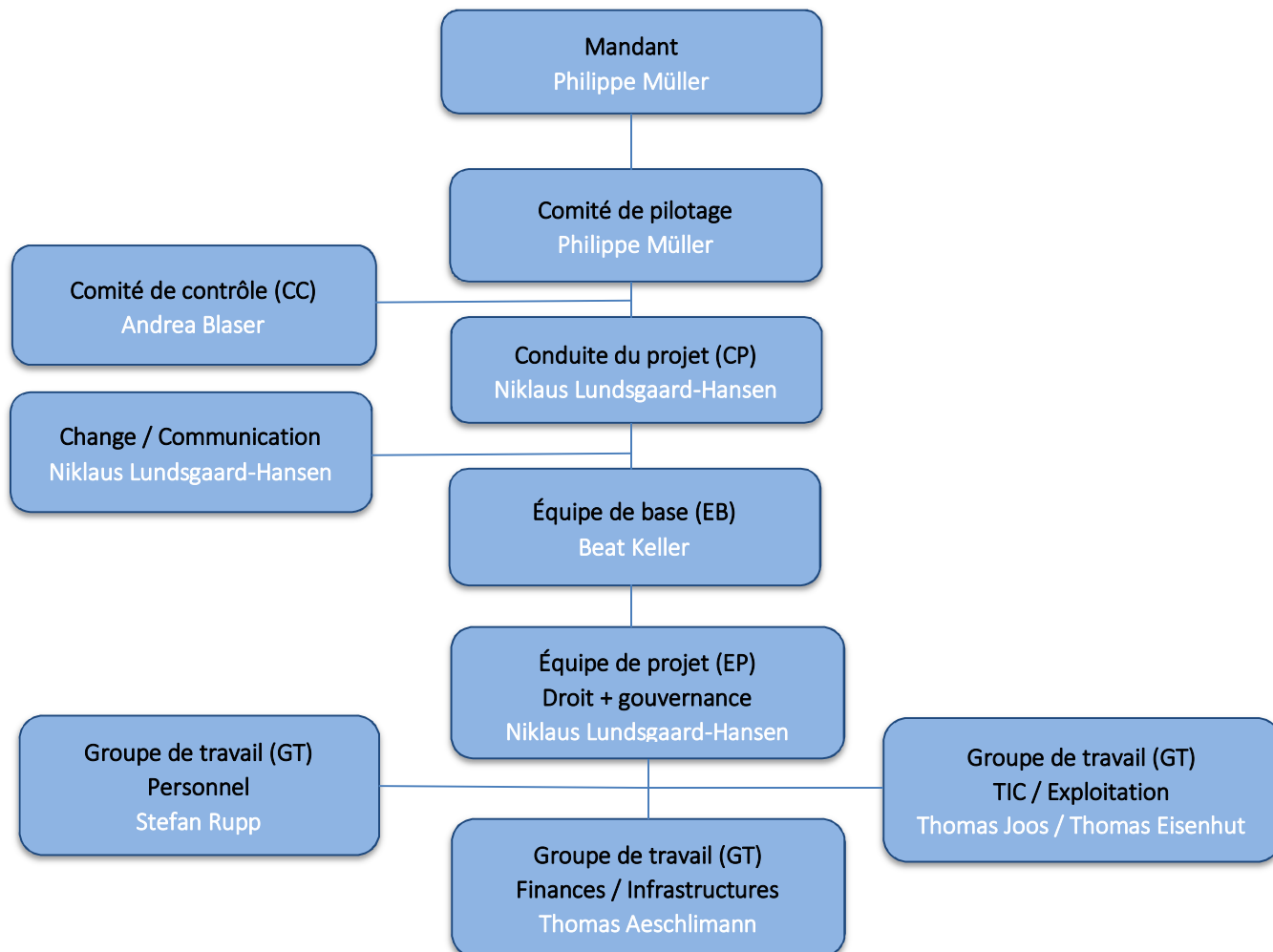


Illustration 18: Organisation de projet

Mandant: Philippe Müller, conseiller d'État, directeur DSE

Conduite du projet: Conduite: CE P. Müller. Membres: Gerhard Engel (FIN), Andreas Michel (DSE).

Conseil: Niklaus Lundsgaard-Hansen (OCRN), Florian Hirte (DSE), Beat Keller (OCRN), Urs Bolz (bolz+partner consulting, bpc).

Comité de contrôle: Conduite: Andrea Blaser (DSE). Membres: Beat Jakob (OIO), André Matthey (OP), Heidi Rubi (DTT), Roland Werthmüller (DSE), Markus Wyss (AF). Conseil: N. Lundsgaard-Hansen (OCRN).

Conduite du projet: N. Lundsgaard-Hansen (OCRN)

Équipe de base: Beat Keller (OCRN), Simone Richner (OCRN), Thomas Aeschlimann (OCRN), Florian Hirte (DSE), Urs Bolz (bpc).

Équipe de projet Droit + gouvernance: (avec tous les responsables des groupes de travail). Conduite: N. Lundsgaard-Hansen. Membres: Beat Keller (SVSA), Simone Richner (OCRN), Thomas Aeschlimann (OCRN), Martin Bruder (OCRN), Thomas Eisenhut (OCRN), Thomas Joos (OCRN), Stefan Rupp (OCRN), Florian Hirte (DSE). Encadrement: Urs Bolz (bpc).

Encadrement externe des groupes de travail: Urs Bolz, bpc (projet global, équipe de base), Christian Elsener, elsener + partner ag (immobilier), Hans-Peter Mürger, rpc res publica consulting (TIC et exploitation).

10.2 Bases légales

Droit fédéral

- Loi fédérale sur la circulation routière (LCR)
- Ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC)
- Ordonnance sur l'assurance des véhicules (OAV)
- Ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR)
- Ordonnance relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR)
- Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV)
- Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les voitures automobiles de transport et leurs remorques (OETV 1) (OETV 1)
- Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les tracteurs et leurs remorques (OETV 2) (OETV 2)
- Ordonnance concernant la reconnaissance des réceptions UE et les exigences techniques requises pour les motocycles, quadricycles légers à moteur, quadricycles à moteur, tricycles à moteur ainsi que pour les cyclomoteurs (OETV 3)
- Ordonnance sur l'admission des moniteurs de conduite et sur l'exercice de leur profession (OMCo)
- Ordonnance réglant l'admission des conducteurs au transport de personnes et de marchandises par route (OACP)
- Ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (OTR 1)
- Ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes (OTR 2)
- Constitution fédérale de la Confédération suisse
- Ordonnance concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (ORPL)
- Loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (LVA)
- Ordonnance concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (OVA)
- Loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI)
- Ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses (ONI)
- Ordonnance sur les exigences applicables aux moteurs de bateaux dans les eaux suisses (OM-Bat)
- Dispositions d'exécution du DETEC de l'ordonnance sur les exigences applicables aux moteurs de bateaux dans les eaux suisses (DE-OMBat)
- Ordonnance sur la construction et l'exploitation des bateaux et des installations des entreprises publiques de navigation (OCEB)
- Dispositions d'exécution du DETEC sur l'ordonnance concernant la construction des bateaux (DE-OCEB)
- Ordonnance sur l'expertise des types de bateaux

Actes législatifs cantonaux spéciaux

- Loi cantonale sur la circulation routière (LCCR)
- Ordonnance cantonale sur la circulation routière (OCCR)
- Loi sur l'imposition des véhicules routiers (LIV)
- Ordonnance sur l'imposition des véhicules routiers et la facturation par l'office compétent (OIV)
- Ordonnance d'exécution de l'ordonnance fédérale du 6 mai 1981 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (Ordonnance sur les chauffeurs)
- Loi sur la navigation et l'imposition des bateaux

- Décret sur les restrictions de la navigation
- Décret sur l'imposition des bateaux (DIB)
- Ordonnance fixant les exonérations de l'impôt sur les bateaux (OEIB)
- Ordonnance sur les places d'amarrage (OPA)

10.3 Vue d'ensemble des interfaces opérationnelles

Processus	Solution actuelle	Solution prévue
Processus politique CE/GC		
Législation	Projets de loi (formels, matériels) y c. rapport sur mandat de la DSE ou initialisation séparée, conduite active et participation à des groupes spécialisés	Mandat DSE à l'établissement Participation au projet Propositions à la DSE
Interventions politiques	Projets de réponse aux interventions politiques sur mandat de la DSE (y c. coordination avec d'autres services)	Prises de position à la DSE (techniques)
Participation politique (consultations, corapports)	Projets de réponse dans le cadre de la participation politique sur mandat de la DSE, prises de position sous l'angle technique ou organisationnel	Prises de position à la DSE (techniques) Év. adressage direct à l'établissement (p. ex. Confédération)
Processus de planification et de conduite		
Budget et plan financier	Participation au processus cantonal de planification financière (y c. PKP, préactualisation) sur mandat de la DSE	Établissement (de son propre chef)
Présentation des comptes annuels	Participation au processus cantonal de présentation des comptes sur mandat de la DSE	Établissement (de son propre chef)
Planification des postes	Processus de planification des postes sur mandat de la DSE	Établissement (de son propre chef)
Planification de l'infrastructure informatique	Processus de planification de l'infrastructure informatique sur mandat de la DSE	Établissement (de son propre chef) Processus pour les services de base et les applications de groupe selon convention avec l'OIO
Planification des espaces de travail	Processus de planification des espaces de travail sur mandat de la DSE	Établissement (de son propre chef)
Convention de prestations	Participation à l'élaboration de la convention de prestations annuelle avec la DSE	Établissement (de son propre chef) (objectifs fondés sur la stratégie de propriétaire et la convention de prestations pluriannuelle)
Comités de conduite, de pilotage, de coordination et spécialisés	Participation active et participation	Établissement (de son propre chef)
Infrastructures		
Espaces de travail	Achat et entretien (y c. construction, location, etc.) par l'OIC	Établissement (de son propre chef)
Infrastructures d'expertises	Contrats de location avec les centres d'expertises décentralisés (location des infrastructures)	Établissement (de son propre chef)
Achats		
Centrale d'achat cantonale (CAC)	Processus et spécifications des marchés publics en ce qui concerne l'informatique, la mobilité, la poste, le mobilier, l'entretien des locaux, les imprimés, etc.	Établissement (de son propre chef)
Services de base TIC	Responsabilités et instructions de processus dans le domaine des services de base TIC (DSE/OIO)	Établissement (de son propre chef) Processus relatifs aux services de base et aux applications de groupe selon convention avec l'OIO

Processus	Solution actuelle	Solution prévue
Applications de groupe TIC	Responsabilités et instructions de processus dans le domaine des applications de groupe (divers offices spécialisés)	Établissement (de son propre chef)
Applications spécialisées TIC	Exploitation et entretien des applications spécialisées au centre de calcul de BEDAG, de l'OFIT, etc.	Établissement (de son propre chef)
Personnel	Administration du personnel et gestion des salaires centralisées, prestations centralisées dans le domaine des plans sociaux, offres d'encadrement et de conseil centralisées, mesures de contrôle centralisées (égalité salariale, etc.), offre de cours centralisée (OP, OIO, AF, etc.)	Établissement (de son propre chef) Définition détaillée des processus en cas de maintien des contrats de droit public, de la LPers et des infrastructures cantonales. Réglementation des services centraux par convention.
Caisse de pension	Processus centraux avec la caisse de pension par l'Office du personnel	Établissement (de son propre chef) Processus selon la convention d'affiliation
Pool d'assurance	Gestion centrale des assurances et reprise de dégâts spécifiques par la Direction des finances	Contrat de services ou établissement (de son propre chef)
Chancellerie d'État	Communication (ComBE), CD/CI	Établissement (de son propre chef)
Archives de l'État	Archivage	Convention d'archivage
Exploitation		
Administration des finances	Gestion des débiteurs et des créanciers	Établissement (de son propre chef)
Administration des finances	Gestion des liquidités	Établissement (de son propre chef)
Administration des finances	Placements	Administration des finances
Intendance des impôts	Recouvrement légal (service central)	Contrat de services ou établissement (de son propre chef)
Contrôle des finances	Révision/vérification des comptes	Réglementation légale
Police cantonale	Notification de décisions non distribuables et récupération des plaques de contrôle	Contrat de services
Police cantonale	Échange de données Rialto dans les domaines ADMAS, résiliations d'assurance et autres	Contrat de services
Police cantonale	Prestations de conseil pour la gestion centrale des menaces	Contrat de services ou établissement (de son propre chef)

Illustration 19: Vue d'ensemble des interfaces opérationnelles