



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Eric Collomb / Stéphane Peiry

2015-GC-160

Plafonner la contribution de l'OCN au profit de l'Etat sur les prestations obligatoires

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 18 novembre 2015, les motionnaires se réfèrent à l'augmentation régulière de la contribution annuelle de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN) en faveur de l'Etat et demandent au Conseil d'Etat de plafonner cette dernière à 15 % des émoluments encaissés. Ils estiment que la bonne santé financière de l'OCN ne profite plus suffisamment aux usagers (entreprises et automobilistes fribourgeois). Les dernières contributions annuelles sont jugées excessives car elles ne permettent plus à l'OCN de préfinancer les investissements à venir au profit de la clientèle. Alors que la contribution versée à l'Etat en 1997 correspondait à 1 million de francs (11,3 % des émoluments encaissés), celle de 2014 atteint 2,7 millions (16,7 % des émoluments).

L'OCN fournit des prestations ayant un caractère de puissance publique et touche en contrepartie des émoluments dont le tarif doit respecter le principe de la couverture des coûts. D'après les motionnaires, nonobstant des émoluments inférieurs de 20 % à la moyenne suisse, l'Etat ne peut pas prélever un « dividende » élevé, à l'exemple du Groupe E ou de la Banque cantonale. Contrairement à l'OCN, ces derniers sont actifs sur un marché soumis à la concurrence et leurs prestations ne relèvent pas de la puissance publique.

Les automobilistes fribourgeois ont dû faire face à plusieurs augmentations d'impôt sur les véhicules. Dans ce domaine, le canton de Fribourg figure parmi les plus chers ; il se situe 20 % au-dessus de la moyenne suisse. Les automobilistes ont ainsi déjà faits des efforts massifs. Selon les motionnaires, une double imposition sous la forme de contributions excessives de l'OCN devrait être évitée. Ils proposent dès lors de définir un plafond à l'article 24 al. 2 de la loi du 7 mai 1996 sur l'Office de la circulation et de la navigation (LOCN ; RSF 122.23.7). Par conséquent, la contribution au profit de l'Etat sur les prestations obligatoires ne doit pas dépasser le 15 % des émoluments encaissés.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'OCN bénéficie depuis 1997 d'un statut autonome de droit public. La LOCN fixe les tâches, les organes, le statut du personnel, les principes de gestion ainsi que les relations avec l'Etat, notamment sous l'angle financier.

Ce statut apporte une réponse pertinente aux besoins de la population et des entreprises dans le domaine de l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière et à la navigation. L'importante croissance du parc des véhicules est un des principaux défis relevés à ce jour. En 1996, le canton de Fribourg comptait 150 700 véhicules ; en 2015 il en compte plus de 252 600, soit une progression de 67 %. Durant ce même intervalle, la population a augmenté de 35 %. L'OCN a

renforcé son offre de prestations grâce à l'exploitation d'une succursale à Domdidier dès 2002, et à Bulle dès 2005. La satisfaction de sa clientèle est élevée : année après année, entre 85 et 90 % des clients apprécient de façon positive les prestations de l'OCN (selon enquêtes M.I.S Trend, Lausanne).

Des émoluments modérés alliés à une bonne rentabilité résultent d'une gestion rigoureuse et d'une forte productivité. La durée du contrôle d'une voiture de tourisme est de 20 minutes dans la plupart des offices ; l'OCN est le seul service de Suisse avec une durée de 15 minutes.

Selon le genre de prestations, la LOCN prévoit un traitement différencié en matière de fixation des prix et d'affectation du bénéfice. Une synthèse est présentée ci-dessous :

Genre de prestations, exemples	Fixation du prix	Affectation du bénéfice
Obligatoires : permis de conduire et de circulation, contrôles techniques, examens de conduite (LOCN, art. 2 al. 1 let. a)	Conseil d'Etat (25 al. 1 et 2)	Contribution en faveur de l'Etat (24 al. 2) et report à compte nouveau / préfinancement d'investissements (26 al. 1)
Sur mandat : perception d'impôts sur les véhicules et les bateaux (2 al. 1 let. b)	Prix coûtant (24 al. 3)	Indemnisation du mandat
Contractuelles : contrôles techniques volontaires, vente de numéros de plaques spéciaux (2 al. 2)	OCN (25 al. 3)	50 % en faveur de l'Etat et 50 % en faveur de l'OCN (26 al. 2)

Chiffres-clés liés aux prestations obligatoires et contractuelles

Libellé	1997	2005	2010	2015	2020 *
Personnel (en unités plein temps)	56,4	72,1	76,7	86,8	88,0
Emoluments issus :					
- de prestations obligatoires (en Kfr.)	8 268	12 546	12 821	14 192	14 800
- de prestations contractuelles (en Kfr.)	583	1 460	1 907	1 928	1 950
Part Etat au bénéfice sur les prestations obligatoires en Kfr. / % des émoluments	936 11,3 %	1 506 12,0 %	1 890 14,7 %	2 466 17,4 %	2 470 16,7 %
Part Etat au bénéfice sur les prestations contractuelles en Kfr. / % des émoluments	64 11,0 %	253 17,3 %	310 16,2 %	334 17,3 %	330 16,9 %
Total en faveur de l'Etat (en Kfr.)	1 000	1 759	2 200	2 800	2 800
Solde du bénéfice disponible pour l'OCN afin de constituer des fonds propres et préfinancer des investissements futurs (en Kfr.)	1 457	3 270	1 537	880	800
Fonds propres économiques de l'OCN (y compris réserves latentes) en Kfr. / % du bilan	556 4,9 %	13 600 58,9 %	17 395 75,5 %	17 189 69,4 %	17 800 69,0 %

* estimation

La mise en œuvre du statut d'autonomie a rapidement généré une croissance des activités et de la rentabilité de l'OCN. Entre 2006 et 2008, cette dernière a été réduite de 1,4 million de francs. La clientèle a bénéficié de réductions tarifaires équivalentes à 0,7 million/an. L'Etat a profité d'autant grâce à la réduction de la commission d'encaissement des impôts (de 2,9 % à 2,4 %), à la reprise par l'OCN de tâches réalisées par la police ainsi qu'à un soutien de l'OCN de près de 0,25 million/an en faveur de projets pilotés par diverses Directions et liés à la sécurité routière.

A partir de 2013, l'OCN n'enregistre plus de hausse de son volume d'activités. D'une part, le retard en matière de contrôles périodiques des véhicules est comblé et, d'autre part, la Confédération a décidé dès 2017 de réduire la fréquence des contrôles périodiques des véhicules.

Durant la période 1997 à 2015, l'OCN a investi plus de 36 millions de francs pour des immeubles, équipements et logiciels nécessaires à l'exploitation, avec comme bénéficiaires finaux ses clients. L'évolution financière favorable de l'OCN a rendu possible un accroissement progressif de la part de l'excédent en faveur de l'Etat, tout en permettant à l'OCN de développer sa base de fonds propres. Dans le cadre des mesures structurelles et d'économies, le Conseil d'Etat a convenu avec l'OCN d'un effort financier supplémentaire. C'est ainsi que la contribution est passée de 2,2 millions de francs en 2010 à 3 millions de francs en 2016. Cet effort ne s'est cependant pas opéré au détriment de l'assise financière de l'OCN ni de ses capacités d'investissements futures. Sur la période 2011 à 2015, les fonds propres de l'OCN se sont accrus de 1,4 million de francs, soit une progression de plus de 9 %. Aussi, malgré les mesures d'économies, ces chiffres démontrent que l'OCN sera en mesure d'assurer dans la continuité un service public de qualité pour les entreprises et les automobilistes fribourgeois.

Dans le cadre de la négociation du mandat de prestations 2016–2020 entre l'Etat et l'OCN, l'Etat a reconnu le fait que l'effort financier de l'OCN a été important et devait à l'avenir être contenu. C'est dans ce sens que le mandat, conclu à fin février 2016, a conduit aux éléments suivants :

- une réduction progressive de la contribution en faveur de l'Etat, qui passe ainsi à 2,8 millions de francs dès 2018 ;
- une augmentation progressive de l'indemnisation que perçoit l'OCN pour l'encaissement des impôts sur les véhicules ; ce qui induit un revenu additionnel en faveur de l'OCN de 50 000 francs dès 2018 puis 100 000 francs dès 2020 ;
- le maintien de la rente superficielle aux conditions fixées par le Grand Conseil le 3 octobre 1996.

La négociation de ce mandat a permis de définir un cadre financier équilibré, qui réduit de manière significative l'effort sollicité de la part de l'OCN. Pour l'Etat, la diminution des revenus attendus s'élève, selon le plan financier, à près de 1,5 million de francs sur l'ensemble de la période. A noter que l'application immédiate de la limite que voudrait imposer la motion induirait une baisse de revenu supplémentaire de 300 000 francs par an au détriment de l'Etat, soit 1,2 million de francs sur l'ensemble de la période, soit un total de baisse de revenus de 2,6 millions de francs. Au vu des perspectives financières de l'Etat et des effets produits par les autres mesures structurelles et d'économies, une telle évolution ne serait guère opportune.

En termes de proportion, en tenant compte de l'évolution du nombre de véhicules et du développement à venir des activités de l'OCN, la contribution en faveur de l'Etat convenue par le mandat va continuer à se réduire progressivement. Cette tendance est déjà observable dans le tableau précédant et se poursuivra dans les années futures.

Le Conseil d'Etat s'engage par ailleurs à poursuivre dans cette direction. Il estime qu'à l'instar des autres mesures d'économies décidées en 2013, il est judicieux de définir des évolutions sur la durée, de manière à conserver l'unité et la cohérence des efforts sollicités de la part de ses différents partenaires. C'est dans ce sens qu'a été élaboré le nouveau mandat avec l'OCN.

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat confirme qu'il partage le souci exprimé par les motionnaires et démontre qu'il œuvre dans ce sens. Le Conseil d'Etat estime par contre que l'inscription d'un plafond de rémunération dans une base légale n'est pas opportune. Cela constituerait des contraintes peu favorables, remettrait en cause les accords passés et empièterait inutilement sur la flexibilité et sa marge de gestion. Par conséquent, il recommande de rejeter la motion.

6 juin 2016