

OFFICE DES VÉHICULES

Rte de la Communance 45
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 71 20

f +41 32 420 71 25

ovj@jura.ch

**Rapport en vue de la consultation dans le
cadre du projet d'autonomisation de l'Office
des véhicules**

TABLES DES MATIÈRES

1	PREAMBULE	1
2	PARTIE GENERALE	3
2.1	LES MISSIONS DE L'OVJ.....	3
2.1.1	<i>Missions administratives</i>	4
2.1.2	<i>Missions techniques</i>	5
2.1.3	<i>Perception de taxes et redevances</i>	5
2.1.4	<i>Sécurité routière</i>	6
2.1.5	<i>Les ressources de l'OVJ</i>	6
2.1.6	<i>Son organisation</i>	7
2.1.7	<i>Des outils de gestion modernes et une orientation "clients"</i>	8
2.1.8	<i>L'OVJ en chiffres</i>	8
2.2	L'ENVIRONNEMENT DE L'OVJ.....	8
2.2.1	<i>Des activités régies par le droit fédéral et européen</i>	8
2.2.2	<i>Une relation quotidienne avec la population</i>	9
2.2.3	<i>Un marché partiellement libéralisé</i>	9
2.2.4	<i>Des installations en partie insuffisantes</i>	9
2.2.5	<i>Situation des finances cantonales</i>	9
2.2.6	<i>Des tarifs parmi les plus élevés de Suisse</i>	10
2.2.7	<i>Exemples de services autonomisés</i>	10
2.3	LES OBJECTIFS DU PROJET D'AUTONOMISATION DE L'OVJ	12
2.3.1	<i>Gouvernance et organisation</i>	12
2.3.1.1	<i>Ancrer une meilleure responsabilisation des organes dirigeants et des collaborateurs-trices</i>	12
2.3.1.2	<i>Piloter l'institution en assurant une meilleure flexibilité opérationnelle</i>	12
2.3.1.3	<i>Contrat de prestations</i>	13
2.3.2	<i>Prestations / efficience / activité : flexibilité et satisfaction des clients</i>	13
2.3.3	<i>Finances: meilleure visibilité et maîtrise des coûts</i>	14
2.3.4	<i>Ressources humaines</i>	15
3	PARTIE SPÉCIALE	16
3.1	INCIDENCES FINANCIÈRES	16
3.2	INCIDENCES SUR LE PERSONNEL.....	17
3.3	INCIDENCES SUR LES COMMUNES.....	18
4	CONCLUSION	18
	<i>Annexes: 19</i>	
	<i>Liste des abréviations</i>	<i>19</i>

Le présent projet concrétise l'objectif fixé par le Gouvernement qui consistait à lancer une étude sur l'autonomisation de l'Office des véhicules (ci-après: OVJ).

Les travaux préparatoires de ce projet ont été conduits par un comité de pilotage (ci-après: COPIL) nommé par arrêté du Gouvernement du 26 mars 2013 et composé de la Cheffe de l'OVJ, présidente du COPIL, d'une chargée de projet et de représentants de la Trésorerie générale, du Service des ressources humaines, du Service informatique et du Service juridique. Les responsables de secteurs de l'OVJ ont aussi été consultés afin d'amener leurs connaissances dans leurs secteurs respectifs. Une commission du personnel (ci-après: COPER) a également été créée et les représentants ont été consultés tout au long du projet; cette commission est destinée à perdurer par la suite. Dans le cadre de l'analyse du statut du personnel notamment, le COPIL et la COPER se sont rendus à l'Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Fribourg (ci-après: OCN) et au Service cantonal des automobiles et de la navigation de Neuchâtel (ci-après: SCAN) afin de s'entretenir avec les membres de la Direction ainsi qu'avec des représentants du personnel sur les expériences de l'autonomie.

Pour ce qui a trait à l'aspect financier du projet, un business plan contenant des données budgétaires et prévisionnelles qui anticipent les charges et produits de l'OVJ a été établi par KPMG. Ces données prévisionnelles résultent des hypothèses présentées par la Direction de l'OVJ. Il est à noter que seules les recettes "taxes véhicules" et "émoluments" ainsi que les charges salariales varient en fonction des scénarios pessimistes, médians et optimistes.

Eu égard aux résultats financiers de ces trois dernières années, la variante médiane est celle qui se rapproche le plus de la réalité financière de l'OVJ. De plus, dans chaque scénario, l'on constate que le résultat consolidé est meilleur en autonomie. En effet, le compte de résultats prévisionnel met en évidence qu'en autonomie, il devient notamment possible d'engager du personnel en suffisance afin d'effectuer toutes les tâches légales dévolues à l'OVJ, tout en préservant l'équilibre financier de l'entreprise et les rentrées financières de l'Etat.

1 Préambule

L'inflation législative et en particulier Via Sicura rend problématique l'assimilation et l'adaptation des processus de travail.

Le programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière Via Sicura et certaines mesures en particulier auront un fort impact sur l'effectif du personnel dans la mesure où il est à prévoir une augmentation des prestations et un allongement des procédures à l'égard de la clientèle de l'OVJ. Ces mesures généreront par exemple des enquêtes sur l'aptitude à la conduite en cas de conduite en état d'ébriété. A titre d'exemples, les répercussions de Via Sicura sur les services des automobiles seront les suivantes:

- Davantage de cas
- Procédures plus compliquées
- Procédures plus contestées
- Davantage de conditions fixées aux conducteurs et à contrôler par les services automobiles.

Les modifications constantes du droit fédéral et européen contraignent l'OVJ à s'adapter dans des délais très courts. Ce constat, ajouté à l'augmentation du volume des affaires, nécessite de la part de l'OVJ de renforcer sa structure de façon à répondre aux besoins de ses clients, en respectant les principes définis par l'organisation de l'Etat et le programme gouvernemental de législation.

Il sied également de constater que dans le domaine de la circulation routière, la marge de manœuvre cantonale est faible et que les décisions se prennent à Berne et non par les autorités cantonales, lesquelles conservent toutefois les compétences de facturer des émoluments et de prélever la taxe automobile.

Force est de constater que le parc véhicules a suivi une croissance importante puisque ces huit dernières années, il a augmenté de plus de 10% (2004: 52'955 véhicules; 2013 : 60'267 véhicules). Les immatriculations de voitures neuves et d'occasion sont importantes (16'670 permis de circulation ont été délivrés en 2007, contre 18'941 en 2013).

L'OVJ se trouve ainsi depuis quelques années face à une situation de plus en plus difficile en matière de gestion du parc automobile jurassien. En effet, avec plus de 60'000 véhicules immatriculés dans le Jura, les équipements techniques et le nombre d'experts attribués à l'OVJ ne suffisent plus à contrôler le parc selon les périodicités requises. La nécessité d'une augmentation de la capacité à expertiser a été mise en évidence à plusieurs reprises. Grâce au déménagement de l'OVJ sur le site de La Communance à Delémont, le retard en matière d'expertises s'est stabilisé. Toutefois, il n'a pas encore été possible de le résorber, les équipements techniques et le nombre d'experts étant toujours insuffisants pour gérer l'ensemble du parc jurassien.

Au cours de ces dernières années, l'OVJ a poursuivi l'optimisation des processus de travail et l'évaluation de ses prestations notamment en obtenant la certification ISO9001. L'OVJ est devenu un service orienté "clients" et vise une amélioration continue de ses activités. Mais, pour réaliser ses objectifs et atteindre les buts fixés, il doit consentir à d'importants investissements, les limites d'adaptation et de renforcement des structures ayant été atteintes.

En raison du retard dans les expertises, la concurrence privée, comme le Technischer Überwachungs-Verein (TÜV)¹, s'intéresse de près aux services automobiles et à leurs activités les plus rémunératrices que sont l'émission de permis et la réalisation de contrôles techniques.

Elle s'intéresse bien évidemment moins aux activités qui sont moins rentables, telles que le prononcé de mesures administratives, ou qui ne le sont pas du tout, comme les actions d'information et de sensibilisation dans le domaine de la sécurité routière, les autorisations pour les manifestations ou les prestations gratuites en faveur des personnes handicapées notamment. Or, la perte d'un ou l'autre des secteurs rentables de l'OVJ mettrait rapidement en péril l'équilibre financier et le gain pour l'Etat.

L'Etat sera ainsi confronté à un choix : laisser la concurrence privée ou publique des autres cantons – qui eux se seront adaptés – prendre la main en particulier sur les prestations rentables ou devoir investir massivement pour conserver une offre "cantonale" et conserver un secteur clé.

En ce qui concerne l'OVJ, la notion de service public doit être conservée. Il s'agit de maintenir pour les catégories de population concernées un service qui découle d'obligations légales fédérales.

Il s'agit également pour l'OVJ de soutenir le développement économique cantonal en s'adaptant constamment à la demande des usagers-ères et professionnel-le-s de la branche automobile.

¹ Le TÜV est une entreprise privée réalisant des essais et des inspections techniques diverses dans le monde entier. Cette entreprise allemande est notamment implantée dans plusieurs pays européens et cherche à conquérir le marché suisse de des contrôles techniques. Autre exemple: la société Dekra qui construit et exploite directement des centres de contrôles, e en France voisine notamment.

A l'heure actuelle, l'OVJ a donc besoin de souplesse pour continuer à assurer un service public de qualité vis-à-vis des usagers-ères et des client-e-s.

Partant, le projet de rendre l'OVJ autonome assurerait le maintien et le développement de tâches publiques de manière efficiente, notamment afin d'atteindre les objectifs suivants :

- maintenir l'ensemble des prestations actuelles et offrir la possibilité d'en développer de nouvelles selon la demande;
- de gérer les ressources pour faire face au volume de travail et éviter les délais d'attente trop longs pour la clientèle;
- maintenir un service public de haute qualité sur l'ensemble du territoire cantonal ;
- garantir dans une même structure l'accomplissement de tâches non-rentables (mesures administratives) mais financées par d'autres tâches rentables (expertises).

Le projet d'autonomisation de l'OVJ intervient dans un contexte de réévaluation des prestations des unités administratives par le projet d'optimisation de l'organisation et de maîtrise des coûts et effectifs de l'administration (OPTI-MA), afin de résorber un déficit structurel. La démarche OPTI-MA conduite par le Gouvernement vise aussi à mettre en œuvre diverses interventions parlementaires (motion no 1023 "De réelles mesures pour un allègement de l'appareil étatique", interpellations no 810 et 812 concernant l'effectif du personnel administratif, postulat no 313 visant à étudier la possibilité de privatiser certains services de l'Etat).

2 Partie générale

2.1 Les missions de l'OVJ

Le législateur cantonal a confié plusieurs missions à l'OVJ. Il s'agit de tâches de natures technique et administrative, de la perception de taxes et de redevances ainsi que de tâches ayant trait à la sécurité routière.

A l'exception de la perception de la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux – qui sont des contributions cantonales prélevées en vertu de la souveraineté des cantons - le contenu des tâches de l'OVJ est défini de façon détaillée par la législation fédérale et les normes européennes.

L'OVJ a comme objectif principal de contribuer à la sécurité routière : il s'engage à offrir un service professionnel à ses client-e-s, à leur assurer que ces derniers-ères soient correctement formé-e-s et que leurs véhicules soient sûrs et peu polluants.

Le décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (ci-après: DOGA; RSJU 172.111) fixe par ailleurs les attributions de l'Office des véhicules jurassien.

De manière plus détaillée, les activités principales sont les suivantes:

Véhicules/Engins nautiques et leurs conducteurs

- Admission des conducteurs-trices à la circulation routière et à la navigation ;
- Suivi des dossiers médicaux des conducteurs seniors et des chauffeurs professionnels;
- Admission des véhicules à la circulation routière et à la navigation ;
- Contrôles techniques des véhicules ;
- Examens théoriques et pratiques de conduite;
- Facturation des taxes et redevances liées au trafic routier et à la navigation, encaissement de celles-ci;
- Mesures administratives à l'encontre des conducteurs-trices ;

- Autorisation des manifestations sportives sur et hors la voie publique (guichet unique);
- Autorisations spéciales de transport;
- Octroi de cartes de parcage pour personnes handicapées;
- Participation à l'effort de prévention de la sécurité routière ;
- Délivrance des plaques professionnelles et contrôle des entreprises.

Les tâches inhérentes à la navigation sont en partie déléguées au Service des automobiles et de la navigation du canton de Neuchâtel selon une convention du 2 décembre 2011.

Client-e-s

Tout-e détenteur-trice ou demandeur-euse d'un permis de conduire pour véhicules routiers ou pour bateaux, de même que tout-e détenteur-trice de véhicules routiers et de bateaux sont des client-e-s de l'OVJ.

Les client-e-s appartiennent à plusieurs groupes distincts. On trouve parmi ceux-ci, cités par ordre de fréquence des contacts dans le cadre des missions de l'Office :

- Clientèle privée;
- Compagnies d'assurance;
- Garagistes;
- Moniteurs-trices de conduite;
- Entreprises de transports;
- Autres entreprises.

Partenaires

Les partenaires de l'OVJ sont principalement des entreprises privées ou d'autres instances avec lesquels il collabore étroitement dans le cadre de la réalisation de ses prestations. Il s'agit des :

- Compagnies d'assurance;
- Garagistes;
- Moniteurs-trices de conduite et leurs fédérations;
- Médecins;
- Opticien-ne-s et médecins accrédités;
- Instituts de médecine reconnus en Suisse;
- Autorités pénales;
- Fournisseurs;
- Associations en rapport avec le monde de l'automobile et du transport (TCS, ACS, ATE, Les Routiers Suisses, ASTAG, UPSA, etc.);
- Autres services cantonaux : Police cantonale, Service des Infrastructures, Office de l'Environnement, Service de l'informatique, etc.;
- Centres de formation de conduite;
- Services administratifs fédéraux (DETEC, OFROU, OFT, etc.);
- Conseil suisse de la sécurité routière (CSR);
- Association des services automobiles (asa);
- Autres services des automobiles et de la navigation.

2.1.1 Missions administratives

L'OVJ est chargé d'une mission de sécurité publique qui porte sur l'admission des conducteurs-trices à la circulation et à la navigation.

Il y a lieu pour l'OVJ de vérifier les connaissances des conducteurs-trices, en les soumettant aux examens théoriques et pratiques de conduite, ainsi que leur aptitude par un suivi médical, conformément aux exigences légales applicables. Cette mission implique non seulement de délivrer les permis de conduire des différentes catégories, mais également de les retirer en cas d'infraction à la législation sur la circulation routière ou en cas d'inaptitude à la conduite.

L'OVJ octroie en outre les permis de circulation et les facilités de stationnement pour les personnes handicapées. Il autorise les manifestations sportives. Il délivre les autorisations spéciales et les dérogations relatives au transport. Il est l'autorité de surveillance des écoles de conduite. Il délivre les plaques d'immatriculation professionnelles aux garagistes.

En contrepartie de ces prestations, l'OVJ perçoit des frais de procédure dont les montants sont fixés par le Parlement et qui comportent les émoluments administratif ou judiciaire, les débours et les émoluments de chancellerie. Ils sont calculés dans les limites des tarifs édictés et conformément aux principes définis par la loi sur les émoluments et par les autres prescriptions y relatives.

2.1.2 Missions techniques

L'OVJ se voit également confier la mission de sécurité publique qui a trait à l'admission des véhicules à la circulation routière.

Il s'agit de vérifier, par un contrôle technique, le bon fonctionnement des équipements des véhicules, de façon à maintenir un parc répondant aux prescriptions de sécurité telles que définies par les législations fédérale et européenne. Cette activité se traduit par des décisions d'immatriculation, de maintien de l'immatriculation des véhicules ou, en cas de constat négatif, par des décisions de retrait des plaques et du permis de circulation.

Comme pour ses missions administratives, l'OVJ perçoit des émoluments dont les montants sont fixés par le Parlement.

L'OVJ, en application des dispositions impératives du droit fédéral, notamment l'OETV, exécute environ 20'000 contrôles chaque année. Ces contrôles se répartissent à raison de 50 % pour les périodiques (expertises réalisées dans les 4 ans après la date de la mise en circulation, puis après 3 ans et ensuite tous les 2 ans), lesquels sont convoqués par l'OVJ, les 50 % restants étant consacrés aux contrôles volontaires (demandés par des privés ou par les garagistes pour les besoins de leur commerce auxquels l'OVJ est légalement tenu de répondre en conformité à l'OETV).

La planification de l'OVJ doit également tenir compte des 2'000 examens théoriques et des 1'800 examens pratiques de conduite effectués annuellement, des tâches administratives de ce secteur, de l'assurance qualité, du contrôle des entreprises de la branche automobile, des moniteurs de conduite ainsi que des impératifs de la formation continue nécessaire à la maîtrise d'un domaine technique et d'une réglementation complexe en constante évolution .

2.1.3 Perception de taxes et redevances

L'OVJ est en outre chargé de percevoir la taxe cantonale à laquelle sont assujettis les véhicules et les bateaux.

De plus, l'OVJ perçoit pour le compte de la Confédération diverses redevances, comme la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds. Ce travail est indemnisé par la Confédération.

Ces travaux doivent continuer à être indemnisés en cas d'autonomie de l'établissement. Le contrat de prestations conclu entre le Gouvernement jurassien et l'établissement autonome

prévoira un montant forfaitaire par véhicule qui sera versé à l'OVJ afin de couvrir les frais liés à ces activités (établissements des factures, papier pour les bulletins de versement, impression, mise sous pli, frais d'expédition, frais d'encaissement, gestion des rappels et du contentieux, tenu de fichiers d'annonce et décomptes avec la direction générale des douanes).

Concernant la RPLF, la Direction générale des douanes restitue un montant de CHF 130.- par véhicule en faveur des cantons pour les 1'000 premiers véhicules et de CHF 65.-- pour tous les suivants. A titre d'exemple pour 2013, l'indemnité en faveur du canton du Jura se monte à CHF 103'090.- sur un produit net de taxe RPLF de CHF 183'594.10.-.

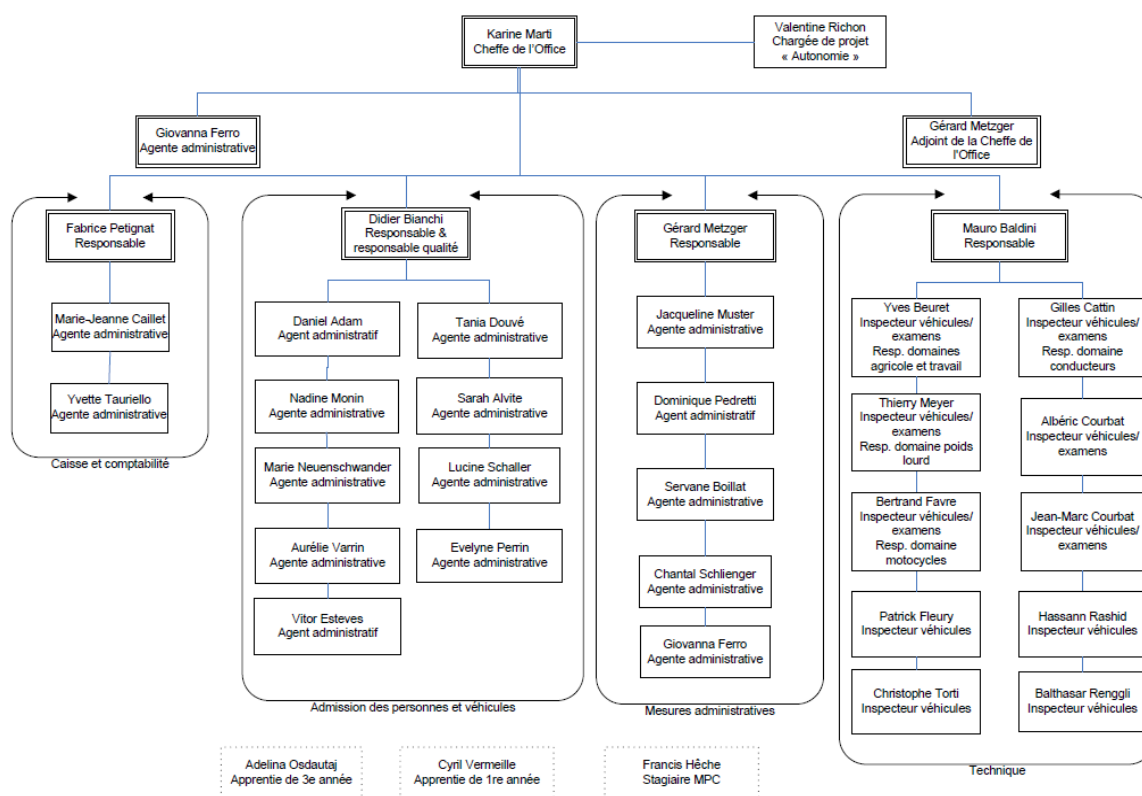
2.1.4 Sécurité routière

L'OVJ est tenu de contribuer aux efforts de sécurité routière. A ce titre, l'OVJ, entre autres exemples, relaye les campagnes d'information du Bureau suisse de prévention. L'OVJ collabore également avec la Police cantonale.

2.1.5 Les ressources de l'OVJ

En 2014, l'OVJ compte un effectif de 32 personnes représentant 27.3 EPT au 1^{er} janvier 2014 (uniquement CDD et CDI sans stagiaires ni apprentis). Ces ressources humaines se répartissent comme suit:

- Secteur technique (ci-après: TECH):
- Secteur admissions personnes et véhicules (ci-après: APV):
- Secteur des mesures administratives (ci-après: MAD):
- Secteur caisse et comptabilité (ci-après: CCO):
- Direction et services centraux:



S'agissant de l'infrastructure, les bâtiments d'exploitation de l'OVJ sont implantés sur trois sites, soit Delémont (contrôles techniques, admission des véhicules et des conducteurs, examens de conduite théoriques et pratiques, mesures administratives, direction et comptabilité), Porrentruy (contrôles techniques, examens de conduite théorique et pratique) et Saignelégier (contrôles techniques).

L'OVJ dispose de six pistes d'expertise, trois pistes à Delémont, deux à Porrentruy et une à Saignelégier. Le site de Delémont possède un tunnel dans lequel deux pistes supplémentaires pourraient être aménagées si les crédits nécessaires étaient disponibles.

2.1.6 Son organisation

Dans sa structure actuelle, l'OVJ fait partie de l'administration cantonale de la République et Canton du Jura. Conformément au DOGA (art. 131), il est organisé en une unité administrative mobile rattachée au même département que la police cantonale, soit actuellement au Département des Finances, de la Justice et de la Police. Il ne dispose donc ni d'une personnalité juridique propre, ni d'organe propre, ni d'un patrimoine propre.

L'OVJ est dirigé par la Cheffe de l'Office en collaboration avec les responsables de ses quatre secteurs (APV, MAD, TECH et CCO). Le comité de direction, formée par la Cheffe de l'OVJ et les quatre chefs de secteurs, se réunit de manière régulière dans le cadre des revues de direction qui ont pour but d'assurer le bon fonctionnement de l'OVJ ainsi que du système qualité de l'Office selon les exigences fixées dans la norme ISO 9001:2008 ainsi que de la norme asaSAQ (permettant l'exécution des contrôles de véhicules et des examens de conduite).

Depuis 2011, la représentation du personnel de l'OVJ au sein des revues de direction est assurée. En effet, un-e représentant-e est élu-e par les collaborateurs-trices afin d'assurer un lien entre le personnel et la Direction de l'entreprise et participe aux revues de direction.

2.1.7 Des outils de gestion modernes et une orientation "clients"

Nonobstant son statut d'unité administrative dépourvue de personnalité juridique, l'OVJ a acquis et introduit depuis quelques années déjà des outils de gestion modernes orientés "clientèle" tant au niveau de la téléphonie avec la mise en place d'un central téléphonique permettant de gérer les flux des appels de façon professionnelle que par la mise à disposition de services par Internet. L'OVJ a ainsi développé plusieurs prestations sur le guichet virtuel sécurisé du Canton du Jura et les a totalement intégrées à son système informatique. Il s'efforce également de mettre à disposition des infrastructures récentes et à proximité de ses client-e-s.

2.1.8 L'OVJ en chiffres

L'OVJ a notamment réalisé ou délivré en 2013:

- 1'597 examens théoriques
- 1800 examens pratiques
- 18'941 permis de circulation
- 5'029 permis de conduire
- 19'001 contrôles techniques
- 1'673 mesures administratives
- 29'722 appels téléphoniques traités

alors que le canton comptait 60'267 véhicules de tous genres en circulation. A noter que depuis 2013, la section technique a repris le domaine des autorisations spéciales, ce qui représente une charge de travail équivalente à un demi-poste.

L'OVJ a enregistré, toujours en 2013, des émoluments s'élevant à CHF 4'844'645.-. Il a perçu, dans la même année, des taxes pour un montant de CHF 27'766'502.-.

2.2 L'environnement de l'OVJ

Les conditions-cadres dans lesquelles l'OVJ évolue sont présentées ci-après.

2.2.1 Des activités régies par le droit fédéral et européen

Les prestations de l'OVJ, hormis la perception des taxes cantonales, sont régies essentiellement par le droit fédéral et des normes européennes. Ce droit supérieur évolue de surcroît constamment et rapidement.

Il en résulte que la mission de l'OVJ est d'exécuter des tâches dont le contenu, l'ampleur et la fréquence sont dictés par la législation fédérale et européenne. Dans ces circonstances, on s'aperçoit que le pouvoir d'intervention du canton sur les missions de l'OVJ est pour le moins limité. Les autorités politiques n'ont dès lors pas de possibilité de mener une véritable politique cantonale en ne pouvant agir que sur le montant des émoluments et l'organisation de la réalisation des prestations. En cas d'autonomisation de l'OVJ, le pouvoir d'intervention des autorités politiques cantonales ne serait de fait que peu modifié.

Dans leur ensemble, les prestations qui sont fournies par l'OVJ sont homogènes et aisément mesurables. Une intervention marquée des autorités politiques dans la gestion opérationnelle de l'OVJ ne s'impose donc pas. Cela n'exclut toutefois pas le besoin d'une entité étatique pour ce qui a trait aux tâches de puissance publique.

2.2.2 Une relation quotidienne avec la population

L'OVJ est un des services de l'Etat qui a le plus de relations avec le public jurassien. En effet, chacun au cours de sa vie est susceptible d'avoir des contacts avec l'OVJ, que ce soit pour demander un permis d'élève, expertiser ou immatriculer son véhicule et dans certains cas, faire l'objet d'une mesure administrative. Ces contacts quotidiens avec la population font de l'OVJ un service qui se doit d'être attentif aux relations clients-Etat.

2.2.3 Un marché partiellement libéralisé

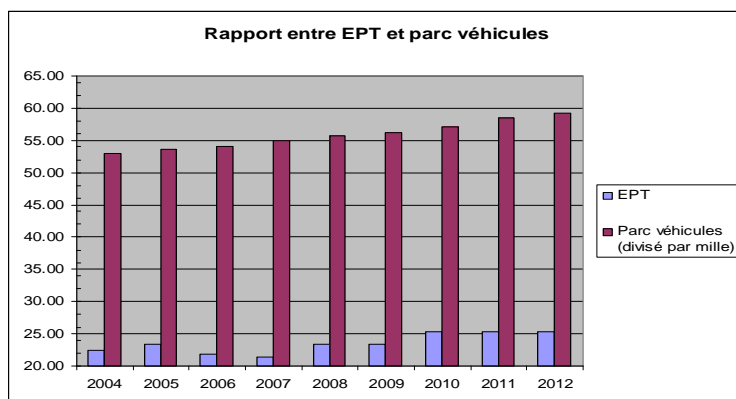
Aujourd'hui déjà, l'OVJ doit faire face à la concurrence.

En effet, depuis le 1er janvier 1995, les détenteurs de véhicules peuvent, sans formalité particulière, faire effectuer leurs contrôles techniques dans le canton de leur choix. Il en découle une situation de concurrence entre les services automobiles, perspective que certains cantons n'ont pas tardé à saisir.

2.2.4 Des installations en partie insuffisantes

A l'heure actuelle, force est d'admettre que l'OVJ ne dispose pas d'une infrastructure optimale. La troisième halle technique du site de Delémont est actuellement prête à être aménagée mais les crédits nécessaires à l'acquisition des infrastructures techniques ne sont pas disponibles.

Malgré les efforts réalisés en termes de productivité, l'OVJ peine à respecter les délais réglementaires dans lesquels les contrôles techniques doivent être réalisés, ceci avant tout en raison de pistes d'expertises insuffisantes et en raison du manque d'experts, en particulier dans le district de Delémont.



2.2.5 Situation des finances cantonales

Malgré les mesures prises par le Gouvernement et le Parlement et les réformes projetées (OPTI-MA notamment), la situation financière de l'Etat reste préoccupante. Des priorités devront en conséquence être fixées s'agissant des investissements à venir. Il n'est dès lors pas certain que les tâches de l'OVJ soient priorisées. Partant, il est difficile d'indiquer si l'OVJ disposera, à court et moyen termes, des possibilités d'investissements, pourtant indispensables

à l'amélioration de ses infrastructures, ainsi qu'à l'augmentation de ses capacités et de son efficience.

Le projet d'autonomisation s'inscrit également dans le sillage de plusieurs interventions parlementaires demandant une réduction du nombre des employés de l'Etat, notamment par une externalisation de certaines tâches.

2.2.6 Des tarifs parmi les plus élevés de Suisse

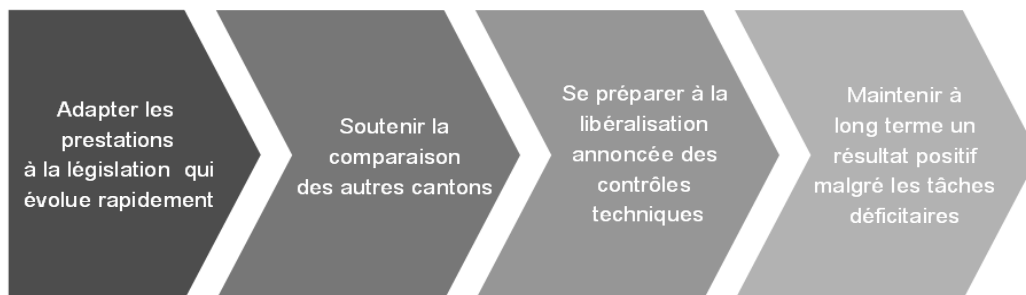
En comparaison intercantonale², le canton du Jura pratique des tarifs pour les diverses prestations de son service automobile qui se placent en général parmi les plus onéreux.

Cette politique de prix fragilise la capacité concurrentielle de l'OVJ.

Prestations	JU	CH		
	Prix	Minimum	Moyen	Maximum
Permis de conduire cat. B: délivrance du permis au format carte de crédit	70.00	35	54.55	75
Permis de circulation	71.00	30	49.05	95
Contrôle périodique d'une voiture de tourisme	68.00	50	62.25	70

Fig. 2 Tarifs dans le canton du Jura et en Suisse

Les défis à venir de l'OVJ



2.2.7 Exemples de services autonomisés

Depuis le 1^{er} janvier 1997, l'OCN est un établissement cantonal autonome de droit public de l'Etat de Fribourg. L'expérience menée concrètement depuis plusieurs années constitue une base de référence fiable. Son statut juridique est similaire à celui de l'Etablissement cantonal d'assurance du Jura. Distinct de l'Etat du point de vue juridique et de la gestion, il est néanmoins placé sous la surveillance et le contrôle de ce dernier; il ne possède pas de capital-actions et n'appartient pas au secteur privé.

Son statut n'est en rien comparable à celui de sociétés anonymes parapubliques telles que La Poste, Swisscom ou les CFF. Le statut d'établissement autonome permet d'attribuer à l'OCN

² Chiffres tirés du rapport de l'asa 2013 sur les émoluments des services des automobiles au 1.1.2013

une large autonomie de gestion tout en maintenant son régime de service public rattaché à l'Etat. La gestion autonome repose sur le principe de la conduite par objectifs. L'autorité politique définit le mandat de prestations et les objectifs. Elle prescrit ce qu'il y a lieu de faire et l'établissement autonome choisit les procédés les plus propices pour y arriver. Les lois, décrets et arrêtés constituent la ligne à suivre pour éviter les dérapages. Il s'agit donc d'un service public et ses relations, aussi bien avec les usagers qu'avec ses collaborateurs, restent soumises aux dispositions qui régissent l'activité des autorités administratives, notamment dans le domaine de la fixation des émoluments.

La mission de l'OCN est fixée par le Parlement fribourgeois au travers d'une loi. Doté d'un conseil d'administration, d'un représentant du personnel et présidé par un conseiller d'Etat, l'OCN est financièrement indépendant et doit par conséquent assumer la couverture de ses charges. Le mandat de prestations fixe les objectifs à atteindre en termes de services et de résultats. Les émoluments applicables demeurent arrêtés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, ainsi que la contribution annuelle à verser à l'Etat. Celle-ci constitue une participation aux frais généraux de fonctionnement de l'Etat ainsi que la contrepartie de la garantie étatique des engagements de l'OCN et de l'exonération des impôts. Cette autonomie permet à l'OCN de réagir plus vite et de développer des outils de gestion proactifs.

Le SCAN de Neuchâtel a suivi le même modèle pour mettre en place son autonomisation en 2009. Plus loin de nous, les demi-cantons d'Obwald et de Nidwald ont également rendu autonome leur service des automobiles.

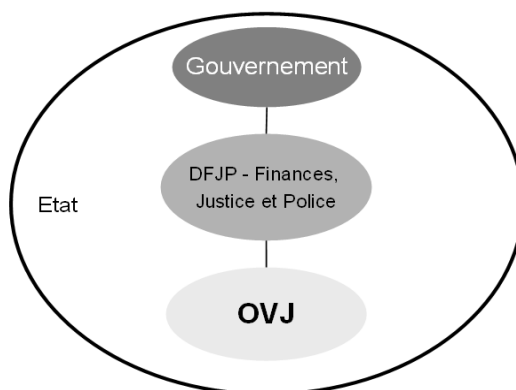
Quelques avantages de l'établissement cantonal de droit public :

- capacité de réagir et de planifier les enjeux à venir de manière optimale en fonction des besoins de la clientèle (souplesse et adaptabilité) notamment pour faire face à la concurrence,
- transparence accrue des coûts.

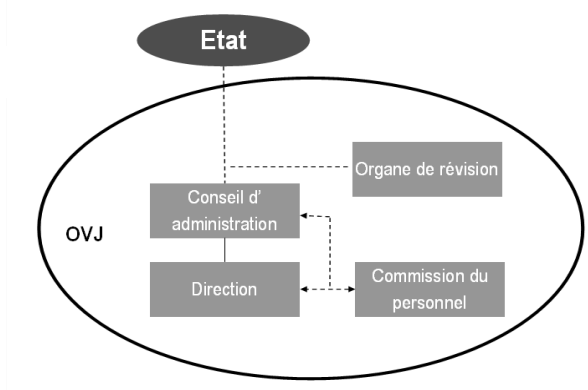
L'autonomie de l'OCN a démontré qu'il n'y a eu ni licenciements ni fragilisation du statut du personnel ainsi qu'aucune perte financière pour l'Etat. Ces objectifs ont été entièrement respectés à la satisfaction de l'ensemble des partenaires concernés.

En résumé, le statut d'autonomie permet à l'OCN de fonctionner selon une méthode de gestion par objectifs dans un contexte de « liberté surveillée » par l'Etat. L'ensemble de la classe politique, des partenaires sociaux et des usagers fribourgeois se félicitent de cette nouvelle situation qui a fait ses preuves.

L'OVJ aujourd'hui



L'OVJ en autonomie



2.3 Les objectifs du projet d'autonomisation de l'OVJ

2.3.1 Gouvernance et organisation

2.3.1.1 Ancrer une meilleure responsabilisation des organes dirigeants et des collaboratrices de l'OVJ.

A l'heure actuelle, les activités de l'OVJ sont étroitement liées au Programme Gouvernemental de Législature (ci-après PGL) qui est l'outil de pilotage du Gouvernement. En effet, le PGL fixe les axes stratégiques généraux de l'exécutif qui sont ensuite traduits en objectifs, eux-mêmes repercutés sur les différents services de l'Etat concernés, dont l'OVJ.

La certification ISO 9001: 2008 a encore permis d'améliorer et de développer la conduite stratégique par la réalisation d'objectifs à atteindre. L'autonomisation constitue la prochaine étape logique après l'amélioration de la qualité du service par la certification en permettant à l'organe stratégique de prendre des décisions assumées et rapides en fonction des besoins de l'OVJ. En régime autonome, il s'agirait de constituer un conseil d'administration nommé par le Gouvernement et fonctionnant comme organe stratégique de l'OVJ. Le conseil d'administration remplacerait ainsi le Gouvernement, qui sera toutefois représenté au sein de ce conseil par le Ministre de tutelle du Département. Le conseil d'administration définirait, dans le cadre d'un contrat de prestations, les orientations stratégiques de l'OVJ, nommerait notamment le directeur-trice de l'établissement et les membres du comité de direction. Il fixerait leurs attributions, adopterait le budget et arrêterait les comptes de l'établissement. La direction aurait quant à elle la charge de la conduite opérationnelle de l'OVJ et assurerait la bonne marche de l'Office, son développement et engagerait les collaborateurs.

Malgré son statut autonome, le conseil d'administration de l'OVJ resterait sous la tutelle du Gouvernement par l'établissement d'un contrat de prestations et d'une liste d'objectifs à atteindre. Ces documents seraient actualisés tous les cinq ans.

2.3.1.2 Piloter l'institution en assurant une meilleure flexibilité opérationnelle

L'OVJ doit proposer des prestations qui sont financées au minimum par des recettes équivalentes et non par l'Etat. Il en va de même en cas de réalisation de prestations

supplémentaires qui seraient mises en évidence par une analyse de marché ou par un besoin spécifique de la clientèle.

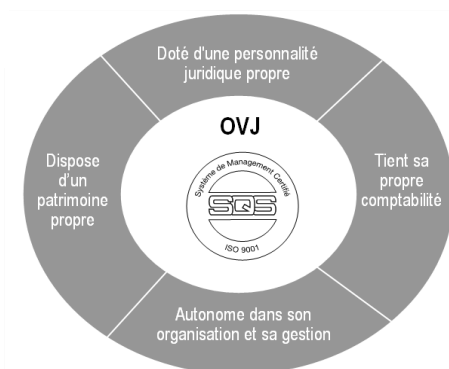
Aujourd'hui, le système comptable de l'Etat, conditionné par le processus budgétaire et le plan financier, ne permet que trop peu de marge de manœuvre à court terme dans l'affectation des ressources. Il s'agit de donner davantage de souplesse à un service qui se veut réactif face à la clientèle et la potentielle concurrence.

Afin de pouvoir gérer l'OVJ de manière réactive, une autonomie dans l'affectation des ressources à disposition est donc nécessaire. Il s'agit de dégager une marge bénéficiaire pour assurer la pérennité et la modernisation de l'organisation au profit de la collectivité publique, des clients et du personnel. En appliquant un système de gestion mieux adapté aux particularités de l'OVJ, il sera possible d'améliorer le rapport coûts – recettes. Dans ce cadre-là, le pouvoir de décision étant limité à l'organisation, la responsabilité de la bonne marche de l'OVJ sera dans les mains du conseil d'administration. Il conviendra d'indiquer clairement les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre dans le cadre du contrat de prestations passé entre l'Etat et l'institution.

2.3.1.3 Contrat de prestations

L'Etat devra conclure avec l'OVJ un contrat de prestations. Ce dernier définira les objectifs à atteindre pour l'OVJ en termes de services et de résultats. La définition de ce contrat, qui doit être coordonnée avec la fixation du tarif des émoluments, comportera également la détermination du montant de la contribution annuelle versée par l'OVJ à l'Etat ainsi que le montant du défraiement de l'OVJ pour les activités réalisées pour le compte de l'Etat, lesquelles seront facturées au prix coûtant afin de permettre de couvrir les coûts complets de la prestation rendue (gestion et encaissement de la taxe automobile notamment).

Les principes de gestion



2.3.2 Prestations / efficience / activité : flexibilité et satisfaction des clients

Les deux domaines principaux d'activité de l'OVJ que sont l'admission à la circulation des personnes et des véhicules obligent l'Office à être à jour dans le suivi des dossiers quel que soit le contexte politique dans lequel il évolue.

Au-delà de la fourniture des prestations, il s'agit d'avoir les moyens de soigner l'image de l'institution œuvrant dans un domaine technique, pointu et exigeant.

Avec le projet d'autonomisation, le maintien du service public serait assuré pour les trois districts car l'OVJ posséderait les ressources humaines et financières nécessaires. En cas de perte

d'une partie du mandat au profit du privé, on ne peut pas exclure que l'offre d'expertise ou d'examen de conduite par exemple se limite à terme à un seul lieu pour l'ensemble du canton. Dans cette optique, la population serait directement touchée par une centralisation dictée par le manque de moyens mis à disposition par l'Etat pour l'OVJ.

Dans le cadre de la certification ISO 9001, l'ensemble des processus est constamment revu pour améliorer le système de gestion de l'OVJ. Afin de maintenir voire d'améliorer encore ce niveau de qualité, les ressources existantes doivent pouvoir être exploitées au meilleur de leurs capacités. Des moyens supplémentaires pourront se révéler nécessaires eu égard aux différents projets fédéraux qui touchent les services des automobiles, en particulier Via Sicura. Le projet d'autonomisation vise ainsi à doter l'OVJ d'une structure, de ressources et des moyens nécessaires pour assurer son adaptation tout en maintenant un haut degré de qualité.

L'augmentation du parc véhicules jurassien et des immatriculations a pour conséquence que l'OVJ doit répondre à une demande de rendez-vous de la part des garagistes dans des délais les plus courts possibles tout en maintenant à jour le contrôle périodique du parc de véhicules jurassien. Le travail pour assurer le suivi technique et administratif est donc également en croissance.

Les moniteurs-trices de conduite ont également des agendas bien remplis. L'OVJ subit une forte pression de leur part afin de mettre à disposition des rendez-vous d'examens de conduites en suffisance et dans des délais courts. Là encore, des choix doivent être fait sachant que les experts ne peuvent pas être à la fois aux examens de conduite et aux contrôles techniques.

Les nouvelles normes qui sont entrées en vigueur, avec Via Sicura notamment, vont dans le sens d'une forte augmentation des tâches dévolues à l'OVJ en matière de suivi des conducteurs. Le domaine des mesures administratives verra une forte croissance ces prochains mois et l'OVJ devra faire face avec des moyens adaptés. Le suivi médical des différentes catégories de conducteurs est renforcé avec Via Sicura, ce qui entraîne également une augmentation du travail administratif pour l'OVJ.

En conclusion, l'OVJ doit satisfaire la clientèle privée et professionnelle, répondre aux nouvelles exigences fédérales mais également soutenir l'économie cantonale. L'OVJ se doit de délivrer des prestations de qualité dans des délais raisonnables. L'OVJ doit donc disposer de moyens humains et techniques adaptés.

2.3.3. Finances: meilleure visibilité et maîtrise des coûts

L'OVJ veut garantir ses prestations à des coûts compétitifs et réagir le plus rapidement possible à l'évolution de la demande du marché. Dans cette optique, l'autonomisation serait la meilleure façon de maintenir dans le secteur public toutes les activités de l'OVJ.

Des outils de pilotage, comme la mise en place d'un système de comptabilité analytique, permettront d'évaluer le prix de chaque prestation délivrée. Il s'agit de réunir et d'imputer à l'OVJ tous les frais correspondants qui sont actuellement disséminés entre différents services (informatique, comptabilité, constructions et ressources humaines notamment). Une analyse globale se voulant le véritable reflet du coût réel d'une prestation délivrée permettra de déterminer avec précision les centres de coûts et de mieux cerner les émoluments.

S'il s'agit d'estimer au plus juste le coût des prestations, l'objectif est aussi d'être compétitif par rapport aux autres cantons et donc de pouvoir se positionner favorablement dans les comparatifs inter-cantonaux, en matière d'émoluments notamment. Le canton du Jura se trouve en effet parmi les cantons suisses qui demandent les émoluments les plus élevés pour les prestations délivrées. A terme, l'autonomisation devra permettre une diminution des émoluments.

En parallèle à cela, l'OVJ effectue toute une série de prestations obligatoires mais facturées en dessous du prix coûtant pour la population ou délivrées gratuitement (personnes handicapées, organisateurs de manifestations notamment). Si le projet d'autonomisation vise à maintenir l'ensemble des tâches et activités au sein de l'OVJ dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général, l'égalité dans l'accès aux services doit être garantie et le maintien des prestations non rentables également.

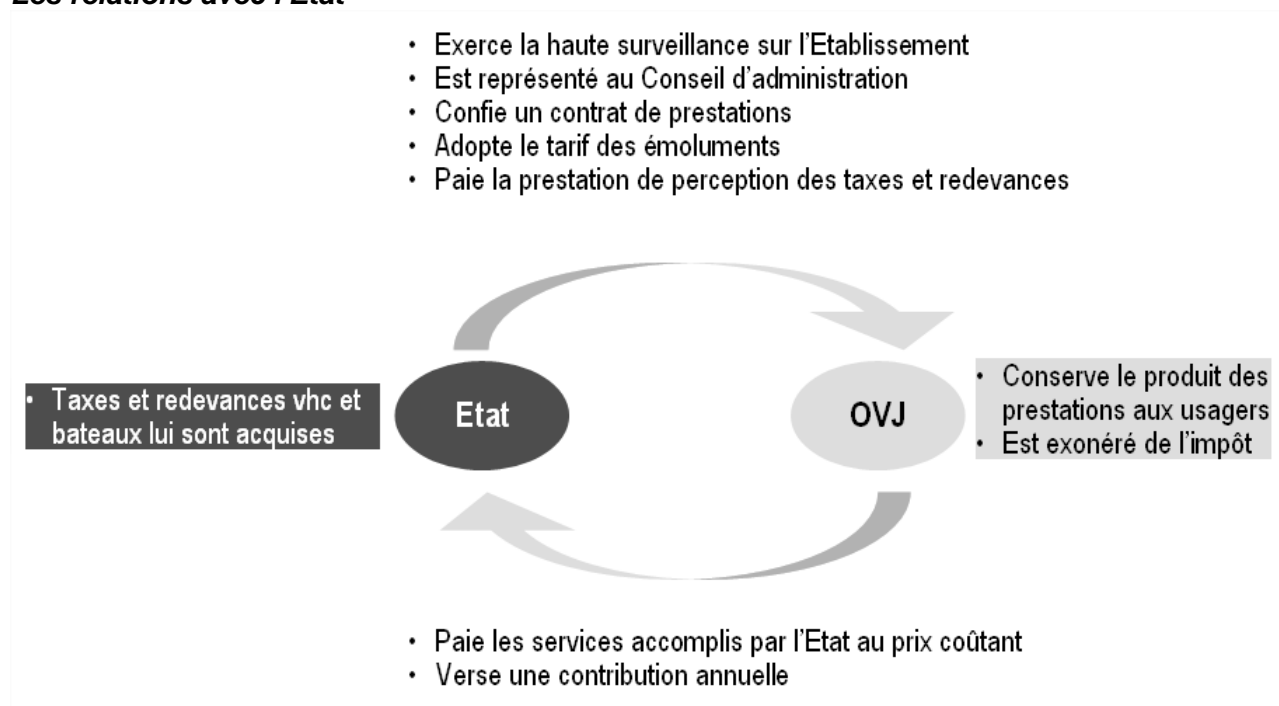
L'OVJ doit par ailleurs pouvoir réaliser le mandat de sécurité routière et de prévention prévu par le droit fédéral auquel il ne peut à l'heure actuelle faire face en raison du manque de ressources matérielles, humaines et financières.

En résumé, une gestion optimale des coûts permettra de maintenir la capacité d'investissement nécessaire à l'OVJ et offrira aux conducteurs et détenteurs une baisse des émoluments.

Le changement de statut de l'OVJ nécessitera la signature d'un contrat de prestations entre l'Etat et ce dernier. L'entrée en autonomie doit être au minimum une opération blanche pour les finances de l'Etat, soit, dans un premier temps, ne générant ni bénéfice ni déficit par rapport à la situation actuelle.

Dans le cadre du contrat de prestations, la contribution de base versée à l'Etat sera définie. Cette contribution sera négociée régulièrement en fonction du résultat financier de l'OVJ. Les modalités de contribution seront précisées dans le contrat.

Les relations avec l'Etat



2.3.4. Ressources humaines

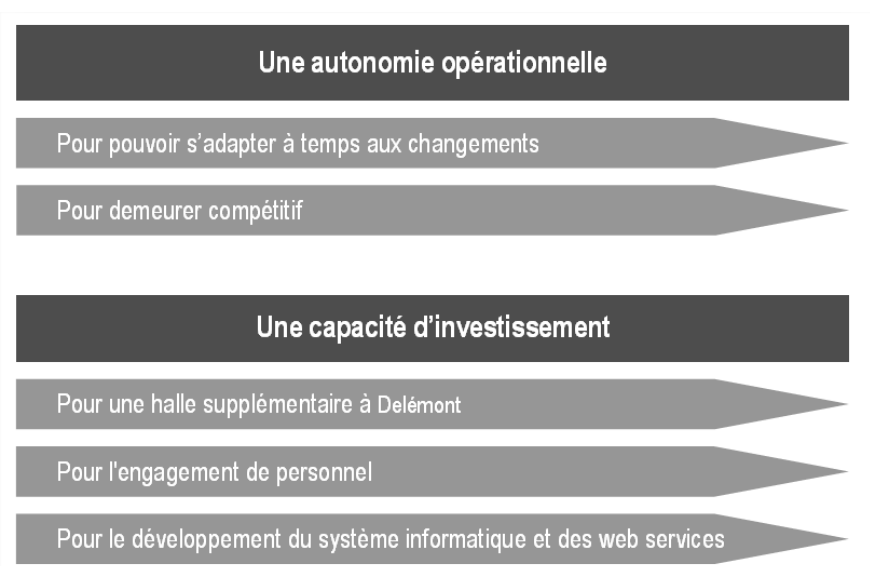
Le projet d'autonomisation vise non seulement à maintenir les places de travail actuelles et les faire évoluer en fonction des exigences légales, mais aussi de permettre la création de places de travail supplémentaires en fonction des besoins de l'OVJ qui fonctionne depuis de nombreuses années avec du personnel temporaire. Cette situation n'est ni adéquate pour le personnel concerné, dont le statut est précaire, ni pour l'entreprise qui doit former tous les six

mois de nouvelles personnes avec des conséquences négatives sur la qualité des prestations offertes aux clients et un risque d'erreur accru dans les tâches régaliennes. La rotation importante du personnel due aux engagements temporaires fragilise l'ensemble de l'entreprise.

Le statut du personnel de la nouvelle entité serait basé sur celui du personnel de l'Etat jurassien, notamment en matière de salaires, d'assurances sociales et de vacances; il pourra être développé sur la base des expériences positives réalisées notamment à l'OCN.

Par le biais d'une Commission du personnel qui existe déjà à l'heure actuelle mais qui fonctionnerait en régime autonome comme entité consultative et d'information, les collaborateurs-trices seront régulièrement informé-e-s de la marche de l'Office et pourront émettre des propositions. Cette participation entraînera également une responsabilisation accrue du personnel afin de faire évoluer l'Office positivement dans tous ses aspects les plus fondamentaux.

Les besoins de l'OVJ



3 Partie Spéciale

3.1 Incidences financières

Le projet aura une incidence sur les comptes de l'Etat. Tout d'abord, les émoluments administratifs, qui seront acquis à l'OVJ, ne figureront plus comme recettes dans les comptes de l'Etat. En outre, les comptes de l'Etat se verront chargés de la contribution due à l'OVJ en contrepartie de la perception des taxes et redevances pour le compte de l'Etat.

Ensuite et de façon corrélative, les charges de fonctionnement de l'OVJ, en particulier les frais de personnel, de bâtiments, d'informatique, ainsi que les amortissements, ne grèveront plus les comptes de l'Etat. Ceux-ci seront en outre bonifiés des prestations qui seront fournies et facturées à l'OVJ, notamment en matière de gestion des ressources humaines et de maintenance des moyens informatiques.

Aucun changement n'interviendra en revanche dans les comptes de l'Etat en ce qui concerne le produit des taxes de circulation routière et de navigation, qui continuera à y figurer comme recette.

Toutefois, nonobstant les changements de flux qui précèdent, un excédent net de produits que les activités de l'OVJ laissaient à l'Etat continuera à revenir à l'Etat. Il sera notamment formé:

- du produit net des taxes de circulation routière et de navigation;
- de la contribution annuelle que l'OVJ aura à verser à l'Etat en vertu de l'article 21 alinéa 3, du projet de loi;
- de la suppression du service de la dette que l'Etat pourra rembourser ensuite de la vente des immeubles, des équipements et du mobilier de l'OVJ.

A noter encore que l'acquisition par l'OVJ des biens immobiliers et mobiliers en vertu de l'article 27 constituera une recette d'investissement pour l'Etat, à hauteur de leurs valeurs comptables résiduelles. Les plus-values (différences entre les valeurs résiduelles et comptables) constitueront des apports en nature de l'Etat auprès de l'OVJ, permettant de le doter de fonds propres conséquents, sans que cela ne grève les finances cantonales.

Ainsi, l'octroi d'un statut autonome à l'OVJ aura comme conséquence la baisse de l'endettement de l'Etat, par la vente de biens mobiliers et immobiliers à l'OVJ. A terme, cette réforme devrait induire d'autres effets favorables pour les finances cantonales, en ce sens que les recettes dont bénéficiera l'Etat devraient être supérieures à celles dont il dispose aujourd'hui, ce qui a été le cas pour l'OCN de Fribourg et le SCAN de Neuchâtel.

En ce qui concerne plus particulièrement le bâtiment de la Communance, la valeur résiduelle est de 4,5 mios alors que sa valeur vénale est estimée à 5,9 mios. Cela permettra de constituer à l'OVJ des fonds propres de 1,4 mio.

A noter que le chiffre d'affaires de l'OVJ est composé des émoluments qu'il facture pour les prestations qu'il délivre aux usagers. Les émoluments facturés en 2013 se sont élevés à 4,8 mios. Ce montant permet de couvrir l'ensemble des charges de l'OVJ selon les prévisions financières établies par KPMG.

La taxe étant encaissée pour le compte de l'Etat, elle ne fait que transiter par le compte de l'OVJ. En 2013, 27,7 mios de taxe ont été facturés pour le compte de l'Etat. Ce montant dépend directement du nombre de véhicules en circulation et du système de taxation choisi par les autorités politiques. L'autonomie n'aura donc pas d'incidence sur ce résultat.

3.2 Incidences sur le personnel

La totalité de l'effectif du personnel³ est transféré de l'Administration cantonale au nouvel établissement autonome de droit public. Il y a donc une baisse correspondante dans l'effectif de l'ACJU. Il ne sera procédé formellement à aucun licenciement. Les contrats seront simplement refaits et mis à l'en-tête du nouvel organisme.

L'entier de la législation cantonale en matière de personnel⁴ s'appliquera avec les exceptions et les différences indiquées dans le tableau synoptique; il s'agit notamment de la nomenclature, puisque le conseil d'administration remplacera le Gouvernement.

³ 32 personnes représentant 27.3 EPT au 1^{er} janvier 2014 ; uniquement CDD et CDI sans stagiaires ni apprentis

⁴ En particulier LPer (RSJU 173.11), OPer (RSJU 173.111) et Décret sur les traitements (RSJU 173.411)

Le projet d'autonomie permettra d'engager du personnel supplémentaire pour faire face aux nouvelles tâches légales. Cet aspect doit être relevé car la pression mise sur les collaborateurs actuellement engendre différents problèmes comme un risque accru d'erreur, un stress permanent ayant des conséquences sur la santé des collaborateurs et un mécontentement de la clientèle.

3.3 Incidences sur les communes

Le présent projet n'a aucune incidence sur les communes.

4 Conclusion

Le projet d'autonomie arrive dans la suite logique des différents changements et projets mis en place ces dernières années. Actuellement, le cadre administratif a montré ses limites et ne permet plus de subvenir aux besoins en constante évolution de cet exigeant domaine d'activités.

L'autonomisation est le statut juridique qui répond le mieux aux besoins de l'OVJ, tout en conservant un régime de service public qui est jugé nécessaire compte tenu de la nature des prestations à fournir.

Aujourd'hui, le pas que le Gouvernement vous propose de franchir est une étape significative destinée à rendre l'OVJ encore plus efficient, tout en assurant à l'Etat des rentrées financières.

Au terme d'une analyse fouillée, la pertinence du projet soumis à consultation est aux yeux du Gouvernement démontrée. La présente consultation a pour but de permettre aux instances consultées de pouvoir formuler des remarques, propositions et avis au moyen du questionnaire ci-joint.

Delémont, le 12 mai 2014

Annexes:

- feuilles d'information sur Via Sicura
- récapitulatif des répercussions de Via Sicura sur les mesures administratives (document asa)
- rapport de l'asa du 11 mai 2013 d'Eva Maria Spack et d'Ernst Anderwert "Défis se posant aux autorités responsables de l'homologation à la circulation pour ce qui est des expertises de véhicules et des examens de conduite, Etat des lieux et perspectives"

Liste des abréviations

ACS: Automobile club suisse

ADMAS: Registre automatisé des mesures administratives

APV: Secteur admissions personnes et véhicules de l'OVJ

Asa: association suisse des services des automobiles

ASTAG: Association suisse des transports routiers

ATE: Association transports et environnement

CCO: Secteur caisse et comptabilité de l'OVJ

CFF: Chemins de fer fédéraux

COPER: Commission du personnel de l'OVJ

COFIL: Comité de pilotage du projet autonomie

CSR: Conseil suisse de la sécurité routière

DETEC: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

DPO: Direction Par Objectifs

FABER: Registre automatisé des autorisations de conduire

MAD: Secteur des mesures administratives de l'OVJ

MOFIS: Registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules

OCN: Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Fribourg

OETV: Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers du 19 juin 1995

OFROU: Office fédéral des routes

OFT: Office fédéral des transports

OVJ: Office des véhicules du canton du Jura

PGL: Programme Gouvernemental de Législature

RPLF: Redevance Poids Lourds Forfaitaire

SCAN: Service cantonal des automobiles et de la navigation du canton de Neuchâtel

TCS: Touring Club Suisse

TECH: Secteur technique de l'OVJ

UE: Union européenne

UPSA: Union professionnelle suisse de l'automobile

TÜV: Technischer Überwachungs-Verein

Via Sicura: programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière