



Analyse de la participation du canton de Berne à l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH)

Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 166/2018 « Ecole intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat »

Date de la séance du CE: 28 avril 2021
N° d'affaire: 2018.POM.612
Direction: Direction de la sécurité
Classification: —

1 Table des matières

Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 166/2018 « Ecole intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat ».....		1
1.	Synthèse	3
2.	Contexte	4
2.1	Les raisons de la création d'une école de police intercantonale	4
2.2	Evolution des coûts	5
3.	Résultats de l'analyse.....	5
3.1	Analyse de la situation de l'EIPH : synthèse des résultats du rapport final	5
3.2	Evaluation des résultats de l'analyse.....	6
3.3	Analyse de rentabilité d'une école de police cantonale.....	7
4.	Comparaison des possibilités	8
4.1	Vue d'ensemble	8
4.2	Option « Rester dans le concordat »	9
4.2.1	Conséquences sur la formation de base et la formation continue	9
4.2.2	Conséquences financières	10
4.2.3	Conséquences politiques et juridiques	10
4.3	Option « Sortir du concordat et gérer sa propre école de police à partir de 2036 »	10
4.3.1	Conséquences sur la formation de base et la formation continue de la Police cantonale.....	10
4.3.2	Conséquences financières	12
4.3.3	Conséquences politiques et juridiques	12
5.	Appréciation du Conseil-exécutif et recommandation pour les prochaines étapes.....	12

1. Synthèse

L'Ecole de police intercantonale de Hitzkirch (EIPH) assure depuis 2004 la formation des policiers et policières du canton de Berne. Elle a été créée par onze cantons (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG) pour être un centre de formation de base et de formation continue germanophone pour les corps de police des cantons participants. Chaque année, l'EIPH forme environ 250 à 300 aspirants et aspirantes qui sont répartis sur deux volées. Les cantons participants sont les organes responsables de l'école. Ils sont réunis au sein du Concordat sur l'Ecole de police intercantonale de Hitzkirch (ci-après : concordat). Par ce dernier, le canton de Berne et les autres cantons concordataires se sont engagés à établir et gérer une école de police intercantonale commune pour la formation de base et la formation continue des membres germanophones de leurs corps de police et pour la recherche dans le domaine policier. L'EIPH est un établissement de droit public autonome. Son activité n'a pas de but lucratif. Depuis 2006, les futurs policiers et futures policières acquièrent leur formation de base à l'EIPH.

Les cantons participants espéraient avant tout qu'une école de police commune permettrait d'harmoniser la formation, d'en améliorer la qualité, de mieux exploiter les synergies et de renforcer l'interopérabilité. Après quelques années, il est apparu de plus en plus clairement que les avantages attendus d'un établissement concordataire étaient surestimés. Le droit de participation des cantons et les possibilités qu'ils ont d'exercer une influence restent limités, alors que les coûts pour le canton de Berne sont relativement élevés. Compte tenu du modèle de financement, le canton de Berne prend à sa charge environ un tiers des coûts de fonctionnement de l'école, qui vont augmenter ces prochaines années en raison d'un besoin urgent de rénovation des locaux.

En réponse à la motion 166/2018 « Ecole intercantonale de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat », le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil, dans le présent rapport, les résultats de l'analyse externe de l'EIPH, présente la possibilité d'une école de police cantonale, expose son appréciation et indique la suite de la procédure. La première possibilité, rester dans le concordat et poursuivre la participation à l'EIPH, sera comparée à la seconde, résilier le concordat et en sortir fin 2035. Pour chacune des possibilités, les éléments suivants seront présentés : effets sur la formation de base et la formation continue, conséquences financières, politiques et juridiques.

L'analyse des deux possibilités montre que, pour le canton de Berne, une sortie du concordat fin 2035 et la gestion de sa propre école de police à partir de 2036 présenterait des avantages au vu des trois principaux arguments suivants :

- Une école de police propre au canton de Berne améliorerait dans son ensemble la qualité et l'efficacité de la formation centrée sur la pratique tout en diminuant sa durée.
- La gestion de sa propre école de police générerait une valeur ajoutée financière pour le canton. A partir de 2036, année d'échéance du concordat, les charges périodiques annuelles diminueraient d'un montant estimé à 2,3 millions de francs.
- L'objectif du concordat d'harmoniser la formation des policiers et policières a été réalisé. L'harmonisation est aujourd'hui concrétisée dans les normes reconnues de l'Institut suisse de police (ISP). Une école de police intercantonale n'est donc plus nécessaire.

En raison, pour le canton de Berne, de l'évolution insatisfaisante de l'école intercantonale dans plusieurs domaines, le concordat devrait être rapidement dénoncé à titre préventif pour une sortie fin 2035. Cela accélérerait les discussions sur l'optimisation de l'école et permettrait de mettre sur pied une école de police cantonale bernoise pour former les aspirants et aspirantes du canton. L'école pourrait éventuellement aussi former des membres d'autres corps de police, sans toutefois concurrencer l'EIPH ou d'autres écoles de police. Le besoin de recrutement de la Police cantonale est de plus de 100 aspirants et aspirantes germanophones par année, ce qui garantit un fonctionnement autonome. La compétence de dénoncer le concordat appartient au Grand Conseil.

L'organisation de l'école de police cantonale et des échanges avec les autres corps de police dans le cadre de la formation des policiers et policières devrait être élaborée en détail durant les prochaines années sur la base des décisions politiques prises par le Grand Conseil. L'harmonisation de la formation des policiers et policières conformément au plan de formation commun reconnu par l'ISP et l'exploitation des synergies réalisables entre les différents corps de police (en particulier par l'échange d'experts et expertes de police pour l'examen) représentent également des conditions-cadres importantes dans le cas d'une école de police autonome.

L'option d'une sortie anticipée de l'EIPH avant 2035 présentée dans le rapport d'analyse de BDO ne sera pas plus approfondie, car elle n'est réalisable que dans le cas où les membres concordataires sont d'accord de négocier une telle sortie. Pour cela, une résiliation anticipée est nécessaire. L'ouverture d'une école cantonale ne serait vraisemblablement possible qu'en 2029 au plus tôt.

2. Contexte

2.1 Les raisons de la création d'une école de police intercantinale

Avant 2006, la Police cantonale formait ses futures policiers et futures policières de façon autonome à Ittigen, dont la position centrale dans le canton de Berne était aussi considérée par les autres cantons comme avantageuse. Le concordat de police de la Suisse du nord-ouest avait déjà planifié en 2000 d'établir une école de police commune dans des structures de la Confédération existantes à Moosseedorf. Ce projet n'a finalement pas été poursuivi.

La création d'une école de police intercantonale commune demeura un projet que le canton de Berne continua à développer avec les cantons du concordat de police de Suisse centrale. Le canton de Berne soutenait fortement une collaboration intercantonale ne servant pas uniquement à renforcer l'interopérabilité des corps de police, mais permettant aussi une harmonisation de la formation de base et de la formation continue à l'aide de standards de formation et grâce à un droit de participation des cantons concernés. La formation dans les corps de police devait ainsi être harmonisée et, si possible, de meilleure qualité, et des synergies devaient être créées par utilisation d'infrastructures spéciales (installations de tir, de sport et d'entraînement).

Une étude de faisabilité a ensuite montré que l'établissement de l'école de police commune dans l'ancienne école normale à Hitzkirch dans le canton de Lucerne serait plus rapide et moins coûteux que son établissement à Moosseedorf. Ce projet était fortement soutenu dans le canton de Berne. Le 19 février 2004, le Grand Conseil du canton de Berne a approuvé l'adhésion au Concordat sur l'école de police intercantonale de Hitzkirch sans opposition et avec cinq abstentions. Un an plus tard seulement a eu lieu la signature du concordat. Ce dernier a été conclu pour une durée minimale de 30 ans et ne peut être résilié avant le 31 décembre 2035. Les cantons participants ont opté à dessein pour un contrat de très longue durée afin d'assurer un développement et un positionnement stables et durables de l'EIPH dans le paysage de la formation policière en Suisse.

Toutefois, le développement d'une doctrine commune et le renforcement de l'interopérabilité a un prix. L'EIPH coûte environ 2,4 millions de francs de plus chaque année au canton de Berne que ce que coûterait une école cantonale. Comme les montants forfaitaires à verser chaque année par les cantons ne sont pas déterminés uniquement en fonction des prestations fournies, mais aussi selon le principe de proportionnalité (taille du canton), le canton de Berne assume un tiers de l'ensemble des coûts de l'EIPH, qui s'élèvent à environ 13 millions de francs. Le canton de Berne a toutefois estimé à l'époque que les bénéfices attendus seraient supérieurs aux désavantages que représenteraient les coûts élevés et la longue durée du contrat. La première volée a commencé sa formation à l'EIPH le 1^{er} septembre 2006.

2.2 Evolution des coûts

Dans le cadre de l'approbation du crédit nécessaire au financement courant de l'école, la Commission de la sécurité et le Contrôle des finances ont tous deux fait remarquer que les coûts par personne en formation étaient élevés et en augmentation, en raison notamment de la clé de financement en vigueur, mais aussi et surtout en raison du faible effectif d'aspirants et aspirantes. Dans ce contexte, l'analyse déjà prévue par la Direction de la sécurité (DSE) a aussi eu une résonance politique à travers la motion 166/2018 « Ecole intercantonale de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat » déposée par la Commission de la sécurité. La motion demande, d'une part, que la DSE plaide au sein du concordat pour un débat ouvert sur la clé de financement actuelle, la stratégie immobilière et la planification financière à long terme, qui comprend notamment la dissociation des investissements immobiliers. D'autre part, elle demande que soit présentée au Grand Conseil une analyse de la situation actuelle montrant les avantages, les inconvénients et les conséquences financières du concordat ainsi que des scénarios possibles pour la formation des policiers et policières si le concordat était résilié le 31 décembre 2035. En réponse aux questions posées dans la motion, la DSE a mandaté l'entreprise BDO SA pour effectuer une analyse en tant qu'expert indépendant.

3. Résultats de l'analyse

3.1 Analyse de la situation de l'EIPH : synthèse des résultats du rapport final

L'entreprise BDO SA a présenté son rapport sur l'analyse de la situation de l'EIPH à la Direction de la sécurité le 31 mars 2020¹. Dans le cadre de leur enquête, les experts et expertes ont noté que l'EIPH a été critiquée sur de nombreux points dès la création du concordat. Du côté du canton de Berne, les critiques portaient sur une formation de base et une formation continue trop peu spécifiques au corps de police, une situation géographique pas optimale et une structure commune relativement rigide (situation immobilière, montant forfaitaire de prestations, etc.). Malgré un niveau de menace globalement en augmentation et la nécessité d'un renforcement de la coopération dans le domaine de la police, les critiques concernant la structure et l'utilité de l'EIPH n'ont jamais complètement cessé. Le monde politique et celui de la police n'étaient pas toujours d'accord sur leurs évaluations. Les discussions concernant l'esprit et les objectifs de l'EIPH se sont intensifiées durant ces dernières années, en particulier en raison du recul du nombre d'aspirants et aspirantes. Le nombre de personnes formées était de 181 en 2018. Pour comparaison, ce nombre s'élevait à 191 en 2017, 189 en 2016, 259 en 2015, 275 en 2014, 292 en 2013, 266 en 2012 et 276 en 2011. En raison du modèle de financement, le canton de Berne assume une grande partie des coûts de fonctionnement de l'école. Les composantes du modèle de financement sont principalement fixes et sans grandes possibilités de modification. Les coûts par personne en formation ont fortement augmenté depuis la baisse du nombre d'aspirants et aspirantes, passant de 36 000 francs en 2009 à 113 000 francs en 2018. L'utilisation du centre de séminaires a aussi été critiquée, ce dernier n'étant pas vraiment approprié aux objectifs du concordat. De manière générale, l'infrastructure de l'EIPH semble surdimensionnée. Les taux d'occupation sont très faibles, tant pour les biens immobiliers servant à la formation de base et à la formation continue que le centre de séminaires.

Sur la base de leurs travaux d'analyse, les experts et expertes de BDO proposent les mesures suivantes, qui sont tirées du rapport final en annexe, pour l'optimisation de l'EIPH.

- Adapter et flexibiliser l'organisation du concordat
- Se focaliser davantage sur l'objectif principal qu'est la formation de base
- Décentraliser les différents modules de formation
- Adapter les prestations et les offres du centre de séminaires

¹ Rapport final Analyse de situation EIPH sur mandat de la Direction de la sécurité du canton de Berne du 31 mars 2020 (BDO SA, Berne)

- Négocier une modification de la compensation des charges avec d'autres membres concordataires
- Défendre activement et logiquement les intérêts du canton de Berne au sein des organes de l'EIPH
- Clarifier les tâches, les compétences et les responsabilités, réduire ou redéfinir les organes, clarifier les rôles
- Diminuer les coûts
- Rendre variable le montant forfaitaire de prestations ou rembourser les bénéfices qui en résultent
- Adapter la clé de répartition
- Analyser la possibilité de restituer les biens immobiliers inutilisés

Si l'optimisation n'est pas suffisante pour obtenir les résultats attendus, le canton de Berne peut aussi résilier le concordat. La part du canton de Berne au montant forfaitaire de prestations disparaîtrait en cas de résiliation ordinaire au 31 décembre 2035. Seuls les coûts de fonctionnement de l'école autonome seraient alors encourus. Une sortie anticipée du concordat serait très difficile d'un point de vue juridique, mais tout de même possible par une négociation avec les membres concordataires. Dans le cas où cette option serait choisie, une partie du montant forfaitaire de prestations resterait probablement due jusqu'à la fin de la durée ordinaire du contrat, en plus des coûts pour l'école elle-même. La participation du canton de Berne aux investissements de l'EIPH pour des infrastructures serait limitée aux éléments amortissables d'ici 2035, notamment pour les divers bâtiments de l'ancienne école normale historique.

3.2 Evaluation des résultats de l'analyse

Les conditions-cadres pour la formation des policiers et policières ont considérablement changé depuis le début de l'EIPH en ce qui concerne la collaboration entre les corps de police en Suisse, les besoins des aspirants et aspirantes intéressés et les possibilités techniques.

Par la création d'une école de police intercantonale à Hitzkirch en 2004, les cantons participants voulaient principalement développer et introduire une formation de base des policiers et policières commune et harmonisée. A ce projet s'est ajouté dans l'intervalle le Concept général de formation (CGF) de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) à appliquer dans toute la Suisse. Avec la mise en œuvre du CGF, la base des objectifs et l'étendue de la formation de base sont indépendantes de la structure des écoles de police. Grâce aux moyens d'enseignement harmonisés au niveau suisse, au Plan de formation policière (PFP)² et à l'Examen professionnel permettant d'obtenir le brevet fédéral de Policier/Policière, l'interopérabilité et une formation de base harmonisée sont garanties. En même temps, grâce à l'ISP, la formation des cadres et des spécialistes ainsi que la formation continue dans différents domaines de niche sont aussi harmonisées. L'objectif de l'institut est d'harmoniser les pratiques policières et de garantir une unité de doctrine, en particulier dans le domaine des engagements policiers. Par conséquent, il n'existe plus de différence entre les écoles de police communes intercantionales et les écoles de police indépendantes. L'ancien objectif principal peut donc tout à fait être atteint avec des écoles autonomes. L'expérience faite par la Police cantonale dans la formation des aspirants et aspirantes francophones à l'Ecole de police d'Ittigen le confirme.

Durant les années qui ont suivi le début de l'enseignement à EIPH, il a rapidement été clair que la qualité de la formation ne s'était pas énormément améliorée. L'influence et la participation des cantons dans l'organisation de la formation se sont avérées moins importantes que ce qui était attendu. Les éléments les plus sujets à critique d'après le canton de Berne sont les suivants.

- Formation de base et formation continue trop peu spécifiques au corps de police
- Situation géographique pas optimale (mauvaise durabilité écologique)

² PLAN DE FORMATION POLICIÈRE (edupolice.ch)

- Structure de formation commune rigide (organes, situation immobilière, montant forfaitaire de prestations)
- Augmentation des coûts futurs en raison d'un besoin de rénovation des infrastructures de l'EIPH

Alors que les coûts annuels sont élevés, l'amélioration qualitative et organisationnelle d'une formation gérée par concordat n'est pas (plus) évidente pour le canton de Berne en raison des éléments indiqués ci-dessus.

La clé de financement de l'EIPH n'est pas appropriée. De 2009 à 2017, le canton de Berne a versé des contributions annuelles de 4 à 4,8 millions de francs à l'EIPH et a reçu des remboursements à hauteur de 0,3 à 0,9 million de francs pour les enseignements dispensés par ses cadres de police au sein de l'école. Or, durant les années suivantes, les besoins de formation des cantons parties au concordat et le nombre d'aspirants et aspirantes ont considérablement diminué. Cette évolution est très visible dans le canton de Berne. Alors que 105 aspirants et aspirantes étaient envoyés à l'EIPH par la Police cantonale bernoise en 2015, ils n'étaient plus que 78 en 2017. Etant donné la clé de financement actuelle, cette situation a entraîné une forte augmentation des coûts par personne en formation. Le canton de Berne est le premier des cantons concordataires par sa population et la taille de son corps de police (parts de 31 % et de 35 %), c'est pourquoi, conformément au concordat, il prend en charge la plus grande part des investissements dans les infrastructures existantes et les bâtiments de l'EIPH. Par ailleurs, d'importants investissements futurs sont prévus, les infrastructures de l'école ayant besoin de rénovation.

Les améliorations attendues au niveau de la qualité, de la synergie et de l'efficacité ne sont pas entièrement réalisées. Etant donné qu'onze cantons ont un droit de participation, l'organisation et la gestion de l'école sont relativement laborieuses. L'EIPH étant gérée par un concordat, elle comporte beaucoup d'organes, ce qui donne lieu à de nombreux doublons et recouvrements. Les tâches, compétences et responsabilités ne sont pas assez clairement définies. Au sein de la plus haute autorité stratégique de l'EIPH, l'autorité concordataire, le canton de Berne ne dispose que d'une voix³. L'adaptation des structures n'est possible qu'avec une modification du concordat, ce qui nécessite l'approbation de tous les cantons participants. Si le parcours de formation prévu par le concordat ne mène pas aux améliorations souhaitées et attendues, la formation de base et la formation continue des futurs policiers et futures policières devraient être assurés par une école de police cantonale.

3.3 Analyse de rentabilité d'une école de police cantonale

En raison de la première analyse des experts et expertes, la DSE a décidé d'analyser plus en profondeur la possibilité de la création d'une école de police cantonale autonome afin que les discussions politiques à ce sujet se poursuivent. L'analyse de rentabilité que les experts et expertes de BDO ont réalisé en étroite collaboration avec les responsables de la formation de la police cantonale mène à la conclusion que la création d'une école cantonale à l'emplacement actuel du centre de formation de la police cantonale à Ittigen est réalisable, durable et rentable.

En termes de formation, l'école de police autonome se baserait principalement sur le plan de formation nouvellement créé. Il est aussi prévu que la formation soit plus axée sur la pratique et plus spécifique au corps de police dès le début. A cette fin, l'actuelle formation aux spécificités opérationnelles du corps de police bernois qui a lieu à la fin de la formation de base serait remplacée par une phase d'introduction à la pratique. De cette façon, les personnes formées maîtriseraient plus rapidement la pratique, comme c'est le cas pour les francophones formés à l'Ecole de police de langue française dirigée par la Police cantonale (exécution aujourd'hui principalement à Bienne).

³ Conformément à l'article 9 du concordat, les voix font l'objet d'une pondération supplémentaire uniquement pour le vote sur le mandat de prestations de quatre ans assorti d'un budget global.

Bien évidemment, une école autonome doit proposer une qualité de formation au moins équivalente à celle de l'EIPH ou d'autres centres de formation régionaux existants. L'école de police cantonale mettrait entre autres davantage l'accent sur la formation au système de rapports bernois, dans les deux langues officielles, sur le domaine de la circulation (relevé d'accident) et sur les formations à la sécurité et à l'intervention (menaces extraordinaires, etc.). La formation pourrait ainsi être beaucoup plus efficace. Par ailleurs, il n'est pas prévu que les personnes logent sur place à l'école de police cantonale, comme c'est le cas à l'EIPH. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir des bâtiments pour le logement des aspirants et aspirantes. Occasionnellement, des interventions de nuit et des services de fin de semaine seraient bien entendu toujours possibles pour les aspirants et aspirantes, notamment pour des interventions imprévues de recherche de personnes disparues, pour le service d'ordre ou lors d'événements importants.

La Police cantonale devrait aussi développer un règlement de promotion pour l'école, qui s'appuierait bien entendu sur le règlement actuel de l'EIPH. Les exigences concernant les formateurs et formatrices spécialisées et les formateurs et formatrices de milice devraient aussi être réexaminées.

D'un point de vue organisationnel, l'école de police cantonale ferait partie de la Police cantonale, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour l'Ecole de police qui se charge de la formation des aspirants et aspirantes francophones. Les besoins en personnel s'élèveraient à environ 3,3 équivalents plein temps pour l'administration et environ onze équivalents plein temps pour les formateurs et formatrices. La majorité des leçons seraient données par 200 autres formateurs et formatrices spécialisés et formateurs et formatrices de milice de la Police cantonale. Une analyse de l'organisation des organes de formation appropriés, formels et informels, ainsi qu'un remaniement ou une transformation de l'organisation structurelle et organisationnelle seraient également recommandés. Les premières estimations indiquent des frais de personnel d'environ 3,1 million de francs par an.

En ce qui concerne les infrastructures nécessaires pour l'école cantonale, une analyse succincte réalisée par des experts et expertes en bâtiment a montré qu'elle pouvait être mise sur pied dans le centre de formation existant à Ittigen de façon durable, à condition qu'un aménagement soit réalisé dans le cadre de la rénovation du centre, qui est de toute façon nécessaire. Les bâtiments existants ont été construits au début des années 1970, c'est pourquoi un investissement pour cette infrastructure sera nécessaire au cours des prochaines années, même si l'école de police cantonale n'y est pas installée. L'investissement nécessaire pour l'aménagement est d'environ 15 à 30 millions de francs et varie en fonction de l'option choisie. Pour la rénovation des bâtiments du centre de formation existants, dans tous les cas nécessaire, 17 millions de francs sont actuellement prévus dans la planification cantonale des investissements, un montant qui peut être moindre en fonction de l'option d'aménagement choisie.

Selon BDO, les coûts annuels engendrés par une école autonome seraient d'environ 2,3 millions de francs moins élevés que ceux engendrés par l'EIPH.

4. Comparaison des possibilités

4.1 Vue d'ensemble

D'une manière générale, il existe deux possibilités. La première est de rester dans le concordat en faisant en sorte, dans la mesure du possible et de façon réaliste, que le canton de Berne exerce une influence sur les conditions-cadres existantes. La seconde est de sortir du concordat et de mettre sur pied une école de police cantonale. Le tableau ci-après présente les conséquences des deux options.

	Conséquences sur la formation de base et la formation continue	Conséquences financières	Conséquences politiques et juridiques
Rester dans le concordat	Structure complexe constituée de plusieurs organes Impossibilité de modifier la formation de base et la formation continue de façon autonome et de les adapter aux défis actuels Encadrement limité des aspirants et aspirantes par la Police cantonale	Maintien du montant forfaitaire de prestations (environ 5,4 millions de francs par an) Rénovation des bâtiments de l'EIPH financé à plus de 30 pour cent par le canton de Berne en raison du montant forfaitaire de prestations ; importants investissements à venir pour la substance historique des bâtiments Dépenses élevées (environ 1,1 million de francs par an) et temps de formation spécifique pour les formateurs et formatrices de milice	Impossibilité pour la Police cantonale de se positionner de façon progressive et dynamique, la structure de la formation, longue et coûteuse, étant fixe Approbation unanime des membres concordataires pour une modification du concordat
Sortir du concordat et gérer sa propre école de police dès 2036	Amélioration de la qualité et de l'efficacité, en particulier par la réduction d'un mois du temps de formation Gain de dynamisme et de flexibilité pour les modifications de la formation (de base) Acquisition des compétences de base et renforcement des connaissances durant la deuxième partie de la formation au même endroit Suppression des trajets en voiture pour les personnes en formation et les formateurs et formatrices impliquant une meilleure durabilité écologique	Economies estimées à 2,3 millions de francs par an Temps suffisant pour planifier et réaliser les investissements nécessaires pour l'école de police dans le canton de Berne	Dénonciation du concordat à titre préventif pour une sortie le 31 décembre 2035 ; sortie anticipée possible uniquement après négociation avec les membres concordataires Planification à long terme et communication rapide des intentions du canton de Berne permettant aux membres concordataires et à l'EIPH de s'adapter à la situation dès 2036

4.2 Option « Rester dans le concordat »

4.2.1 Conséquences sur la formation de base et la formation continue

La structure de formation actuelle est laborieuse et peu dynamique. Par conséquent, il est difficile d'adapter les unités d'enseignement de la formation de base rapidement et de façon dynamique pour répondre aux défis actuels. Il n'est pas possible d'assurer l'encadrement optimal escompté aux aspirants et aspirantes.

La formation de base pourrait être améliorée de manière ponctuelle. Cela ne serait toutefois possible que si, malgré le maintien de l'établissement concordataire, des changements étaient effectués dans la structure de la formation. En particulier, certaines parties de la formation de base devraient être décentralisées et avoir lieu dans les corps. Le gain d'efficacité ainsi réalisé ne serait toutefois pas aussi

important qu'en mettant sur pied une école cantonale. La coordination entre les corps de police de l'EIPH, notamment, resterait nécessaire et rendrait la formation moins efficace dans l'ensemble.

4.2.2 Conséquences financières

Rester dans le concordat implique de continuer à verser le montant forfaitaire de prestations, qui s'élève à environ 4,3 millions de francs par an. A cela s'ajoutent les coûts qui ne sont pas compris dans le montant forfaitaire de prestations, qui doivent être pris en compte en raison de la situation géographique décentralisée de Hitzkirch et du manque de formation spécifique au corps. Les aspirants et aspirantes et les enseignants et enseignantes qui effectuent des déplacements doivent en supporter les frais. De ces trajets résulte également un manque de durabilité écologique. Par ailleurs, la coordination nécessaire à tous les niveaux représente une charge de travail supplémentaire (accords supplémentaires entre les représentations des organes) et un mois de formation supplémentaire consacré aux spécificités du corps est nécessaire. Les dépenses dues à ces éléments sont estimées à environ 1,1 million de francs par an, qui s'ajoutent actuellement au montant forfaitaire de prestations.

Le canton de Berne dispose de peu de possibilités pour agir sur ces coûts. La structure actuelle comprend une part de coûts fixes élevée (personnel et infrastructures) et des éléments inflexibles dans le montant forfaitaire de prestations et dans la clé de répartition, ce qui réduit fortement les possibilités d'action.

4.2.3 Conséquences politiques et juridiques

Le canton de Berne peut bien entendu demander les améliorations nécessaires à l'EIPH, mais les membres concordataires doivent les accepter et supporter d'éventuels coûts supplémentaires. Le concordat court sans modifications jusqu'à fin 2035 au minimum. Toute modification du concordat doit être acceptée par tous les membres concordataires.

4.3 Option « Sortir du concordat et gérer sa propre école de police à partir de 2036 »

4.3.1 Conséquences sur la formation de base et la formation continue de la Police cantonale

Une sortie du concordat aurait des effets positifs sur la formation des aspirants et aspirantes.

Gain d'efficacité

Dans le cas d'une école de police gérée par la Police cantonale, les futurs policiers et futures policières suivraient leur enseignement directement dans le canton où ils travailleront ensuite, ce qui leur permettrait d'être formés dès le début avec les bases et les processus propres au canton et à son corps. La première partie de la formation se déroulerait à l'école de police, à Ittigen, et serait constituée de l'enseignement des connaissances de base du domaine policier et du développement des compétences. La seconde partie, la formation d'application, permet l'acquisition et le renforcement des connaissances. L'école de police d'Ittigen serait inspirée du plan de formation de la police mais avec une formation de base plus orientée vers l'action et plus spécifique au corps. Par conséquent, les aspirants et aspirantes n'auraient ensuite plus besoin d'une introduction aux spécificités du corps bernois par la Police cantonale, mais pourraient travailler tout de suite dans la pratique. Le contenu de la formation serait orienté dès le début sur les réalités propres au corps, ce qui représenterait un important gain d'efficacité et permettrait de raccourcir d'un mois environ le temps de formation ou le temps d'adaptation au travail des aspirants et aspirantes de police.

Groupes d'apprentissage plus petits – meilleur encadrement

L'école de police cantonale mettrait l'accent, dans les deux langues officielles, sur le domaine de la circulation (relevé d'accident) et sur les formations à la sécurité et à l'intervention (menaces extraordinaires). Grâce à des groupes d'apprentissage plus petits et à un plus grand nombre d'enseignants et enseignantes par leçon, les connaissances seraient transmises dans un cadre aussi proche de la réalité que possible. Les parties de la formation axées sur la pratique telles que l'entraînement à l'action, la sécurité personnelle et l'exercice pratique de criminalistique auraient lieu en plus petits groupes. Le nombre d'enseignants et enseignantes par groupe d'apprentissage serait plus important et toute la formation aurait lieu à Ittigen, ce qui permettrait un meilleur encadrement des futurs policiers et futures policières durant tout le temps de leur formation de base. Par ailleurs, le développement des méthodes d'apprentissage numériques pour les temps d'apprentissage autonomes permettrait aux formateurs et formatrices de gagner en efficacité.

Une formation plus axée sur la pratique

L'école cantonale serait moderne et mettrait en œuvre des méthodes de formation orientées sur les compétences et sur l'action et une méthode d'apprentissage constructiviste et modulaire. L'orientation sur l'action permet de préparer les aspirants et aspirantes dans un cadre aussi proche que possible de la réalité. La méthode modulaire a pour but de diviser le contenu de l'enseignement en modules, c'est-à-dire de diviser l'apprentissage en différentes courtes unités touchant chacune à un sujet délimité.

Meilleure conciliation de la vie familiale et de la formation policière

Dès le début, la situation de l'école de police à Hitzkirch n'était géographiquement pas optimale pour l'importante part des personnes en formation venant du canton de Berne. Le fait que, par hasard, des infrastructures se soient libérées à Hitzkirch pour la création de l'école a permis la mise sur pied rapide de la formation en 2004. Le canton de Berne n'avait pas d'infrastructures comparables à disposition rapidement. Aujourd'hui, il apparaît clairement que la situation géographique de l'EIPH n'est pas optimale pour les personnes en formation qui ont des obligations familiales et n'est, de manière générale, pas un bon argument pour le recrutement de nouveaux aspirants et aspirantes. Le relèvement de la limite d'âge pour l'admission à la formation a fait augmenter le nombre de personnes ayant des obligations familiales. La création d'une école de police cantonale à Ittigen leur permettrait de bénéficier d'une formation dans un lieu ayant une position centrale dans le canton de Berne même. Ils n'auraient pas besoin de loger longtemps dans des casernes et pourraient rentrer chez eux après les journées de formation. La formation à l'école de police serait donc plus facilement conciliable avec la vie privée et familiale des futurs policiers et futures policières, ce qui aurait un effet positif sur le nombre de nouveaux aspirants et aspirantes. Par ailleurs, les trajets jusqu'à Hitzkirch ne seraient plus nécessaires, ce qui impliquerait une meilleure durabilité écologique.

Formation reconnue et certifiée eduQua

La Police cantonale est aujourd'hui certifiée eduQua, ce qui signifie que les formations répondent déjà aux exigences de qualité d'un institut de formation professionnel. Pour que les aspirants et aspirantes puissent être admis à l'examen professionnel, l'école de police doit être officiellement reconnue par la Commission paritaire. La demande correspondante a déjà été faite dans un autre contexte. La reconnaissance officielle devrait intervenir fin 2021. Cela signifie que la Police cantonale est en mesure de transmettre le contenu nécessaire à la réussite de l'examen fédéral de Policier/Policière de façon qualitative.

4.3.2 Conséquences financières

Les dépenses actuelles pour la formation à l'EIPH (propres charges salariales non comprises) s'élèvent à environ 5,4 millions de francs annuels. Selon les calculs réalisés par BDO, une école de police cantonale coûterait environ 3,1 millions de francs par an. Les dépenses liées à la formation de base des policiers et policières seraient ainsi probablement réduites d'environ 2,3 millions de francs par an. A cela s'ajoute l'amélioration de la durabilité écologique.

Comparaison des coûts : vue d'ensemble (en millions de francs)

Coûts de l'EIPH		Coûts estimés d'une école de police cantonale	
Montant forfaitaire de prestations	4,3	Coûts des formateurs et formatrices de milice	1,8
Autres coûts	1,1	Coûts des locaux	1,1
		Bureaux, personnel administratif et infrastructure informatique	0,8
		Frais de personnel	0,9
		Matériel et repas	0,4
		Déduction des équipements informatiques déjà mis à disposition des aspirants et aspirantes	-0,7
		Sous-total : coûts opérationnels d'une école de police cantonale	4,3
		Gain dû au mois supplémentaire de travail productif	-1,2
Coûts de l'EIPH	5,4	Coûts d'une école de police cantonale	3,1

Dans le cas où le canton de Berne sortirait du concordat fin 2035, certains investissements planifiés de l'EIPH dans les infrastructures ne seraient pas réalisés, ce qui entraînerait une diminution du montant forfaitaire de prestations et devrait donc diminuer les dépenses du canton. Les économies ainsi réalisées pourraient être investies dans la rénovation et l'agrandissement de l'infrastructure à Ittigen.

4.3.3 Conséquences politiques et juridiques

Une sortie ordinaire du Concordat sur l'Ecole de police intercantonale de Hitzkirch est possible fin 2035 dans le respect du délai de résiliation de deux ans. Pour le canton de Berne comme pour les autres cantons concordataires, une résiliation du concordat avant fin 2035 ou une sortie anticipée est presque impossible. Rester dans le concordat jusqu'en 2035 mais ne plus envoyer d'aspirants et aspirantes à l'EIPH et les former dans le corps cantonal n'est pas envisageable, tous les cantons concordataires ayant l'obligation de former leurs policiers et policières à l'EIPH jusqu'à l'expiration du délai de résiliation. Toutefois, la possibilité demeure de se mettre d'accord avec les dix autres membres concordataires sur une sortie avant 2036, d'une manière non prévue par le contrat.

Une dénonciation du concordat à titre préventif pour une sortie fin 2035 se justifie du point de vue financier et pour des raisons d'amélioration de l'efficacité et de la qualité de la formation de base. En annonçant rapidement ses intentions, le canton de Berne s'assurerait que la collaboration avec les corps des cantons concordataires puisse se poursuivre sans conflits. Par ailleurs, cela permettrait aux autres cantons du concordat de disposer d'assez de temps pour planifier la suite sans la participation du canton de Berne.

5. Appréciation du Conseil-exécutif et recommandation pour les prochaines étapes

Outre la motion déposée par la Commission de la sécurité, l'augmentation des coûts de la formation de base par aspirant et aspirante ainsi que les constatations faites par le Contrôle des finances dans le cadre de ses audits ont constitué des éléments importants ayant mené à la présente analyse. Le

Contrôle des finances a noté que la Police cantonale bernoise finançait une grande partie de l'EIPH en raison de la taille de son corps et du nombre d'habitants et habitantes du canton, indépendamment du nombre de prestations fournies. Il a également fait remarquer qu'en raison du montant forfaitaire de prestations fixe et du nombre toujours moins élevé d'aspirants et aspirantes, les coûts par personne formée continueraient à augmenter de manière significative, et qu'un important investissement était à prévoir en raison du besoin de rénovation des infrastructures de l'EIPH. Par conséquent, il a recommandé de reconsidérer la participation du canton de Berne au concordat afin d'améliorer le fonctionnement économique et l'utilisation des ressources.

Les conditions-cadres de la formation de base des policiers et policières ont changé depuis la formation du concordat. A ce moment-là, les onze cantons participants ont accepté les coûts supplémentaires afin qu'une formation de base commune puisse voir le jour. Or, la mise en œuvre du Concept général de formation (CGF) assure une formation harmonisée au niveau suisse même sans écoles de police communes. Les moyens d'enseignement et les conditions-cadres sont fixes et l'école de police cantonale devrait de toute façon appliquer les standards suisses. Cette solution permettrait toutefois à la Police cantonale de gagner en flexibilité et de pouvoir ainsi améliorer son fonctionnement économique et former les policiers et policières dans leur corps dès le début leur formation. L'exploitation des synergies, en particulier dans le domaine des expertes et experts de police nécessaires à l'examen, serait bien entendu possible et sera examinée dans le cadre de l'organisation détaillée de l'école.

Même en cas d'adaptation de fond importante du concordat, les éléments du cadre de formation actuel nécessaires à la formation de base, tels que la force d'innovation et la flexibilité, ne pourront probablement pas être garantis. Pour le canton de Berne, la mauvaise situation géographique et ses conséquences écologiques, le besoin de rénovation des bâtiments de l'ancien centre de séminaires de Hitzkirch et la structure peu efficace de l'EIPH sont autant d'éléments négatifs, ayant aussi des conséquences financières, qui demeurerait même après une adaptation.

Par conséquent, le Conseil-exécutif entend soumettre pour approbation au Grand Conseil la dénonciation du concordat à titre préventif pour une sortie fin 2035. Jusqu'à la sortie définitive du concordat, les actuelles conditions-cadres concernant la participation financière du canton et le droit de participation doivent être améliorées dans la mesure du possible avec les membres concordataires. Après que le Grand Conseil se sera prononcé sur le présent rapport, la Direction de la sécurité sera chargée par le Conseil-exécutif de poursuivre les négociations concrètes. En même temps, une stratégie définitive pour une école de police cantonale autonome sera élaborée et les échanges régionaux avec les cantons voisins seront examinés en détail.

Annexe

- Rapport final de BDO du 31 mars 2020 sur l'analyse de la situation de l'EIPH (avec ajouts du 11 mars 2021)