

Rapport final

Analyse de situation EIPH

sur mandat de la

Direction de la sécurité du canton de Berne

31 mars 2020

(avec complément du 11 mars 2021)



BDO SA
Hodlerstrasse 5
3001 Berne

Tél. : 031 327 17 45
www.bdo.ch

Mandant, coordinateurs du projet, équipe de projet BDO

Mandant	<i>Mandant</i> Direction de la sécurité du canton de Berne Kramgasse 20 3011 Berne	
Coordination du projet	<i>Coordinateur du projet</i> Andreas Michel Secrétaire général de la Direction de la sécurité du canton de Berne Kramgasse 20 3011 Berne	
Equipe de projet BDO	<i>Chef de projet</i> Michael Käsermann Partenaire, chef du secteur Conseil en entreprise Plateau suisse, chef du secteur Administrations publiques Suisse BDO SA Hodlerstrasse 5 3011 Berne	<i>Collaborateurs associés au projet</i> Michael Schüpbach Fondé de pouvoir, conseiller principal Oliver Berger, Fondé de pouvoir, conseiller principal BDO SA Hodlerstrasse 5 3011 Berne

Management Summary

L'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) assure la formation des policiers et des policières du canton de Berne depuis 2004. Elle a été instituée par onze cantons (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG) pour servir de centre de formation de base et de formation continue pour la police. L'EIPH organise tous les ans deux cursus de formation de base pour quelque 300 élèves germanophones. Les cantons participants constituent les organes responsables de l'école. Ils sont réunis en un concordat par lequel ils s'engagent à créer et à exploiter une école intercantonale de police commune à Hitzkirch destinée à la formation de base et à la formation continue en langue allemande des membres de leur corps de police ainsi qu'à la recherche dans le domaine policier. L'EIPH est un établissement de droit public autonome. Son activité au profit des membres concordataires n'a pas de but lucratif.

La Commission de la sécurité du canton de Berne a été informée par la Direction de la police et des affaires militaires (POM) de la situation du canton par rapport à l'EIPH sur la base d'un rapport de la Commission interparlementaire de surveillance, ce qui l'a amenée à déposer la motion 166/2018 "Ecole internationale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat". Cette motion demande d'une part que la POM s'engage au sein de l'organe concordataire pour un débat ouvert sur la clé de financement en vigueur, la stratégie immobilière et la planification financière à plus long terme, ce qui implique également la question de la dissociation des investissements immobiliers. La Commission de la sécurité demande d'autre part qu'une analyse de la situation actuelle montrant les avantages et les inconvénients du concordat, ses conséquences financières ainsi qu'un aperçu des scénarios possibles pour la formation des policières et des policiers si le concordat venait à être résilié de manière anticipée au 31 décembre 2035 soit soumise au Grand Conseil.

Afin de répondre aux questions posées par la motion, la Direction de la sécurité (nouvelle dénomination de la POM depuis le 1^{er} janvier 2020) a fait appel à la société BDO en qualité d'experts indépendants, l'objectif étant de fournir une présentation circonstanciée de la situation actuelle, des possibilités d'exercer une influence dans le cadre du concordat ainsi que des conséquences d'une résiliation du contrat. Nous avons effectué notre travail d'analyse en consultant méthodiquement les bases pertinentes et d'autre documents et en interrogeant les experts concernés afin de réunir suffisamment d'éléments pour mener à bien la tâche qui nous a été confiée.

Dans le cadre de nos investigations, nous avons pu constater que l'EIPH a été la cible de critiques dès la conclusion du concordat. Les reproches portent notamment sur une formation de base et une formation continue ne répondant pas suffisamment aux besoins spécifiques de la police, sur la localisation peu satisfaisante de l'école pour certains et sur la structure relativement rigide du concordat (biens immobiliers, montant forfaitaire de prestations, etc.). En dépit de menaces globales qui s'intensifient et de la nécessité d'une plus grande coopération au sein de la police, les critiques à l'égard de l'EIPH et de son utilité n'ont jamais vraiment cessé. La politique et la police n'ont pas toujours partagé la même vision. Les débats sur le sens et le but de l'EIPH se sont multipliés ces dernières années, en raison notamment de la baisse du nombre d'élèves. En 2018, ils étaient 181 à avoir achevé leur formation, contre 191 en 2017, 189 en 2016, 259 en 2015, 275 en 2014, 292 en 2013, 266 en 2012 et 276 en 2011.

Le canton de Berne assume une grande part des coûts de l'EIPH du fait du modèle de calcul applicable et finance l'établissement à hauteur d'un tiers environ. Les composants du modèle de calcul sont fixes pour la plupart et n'offrent pas de marge de manœuvre significative. Pour exemple, quand le montant forfaitaire de prestations donne lieu à une réduction des coûts de l'EIPH, cela ne se traduit pas par une baisse des coûts pour le canton de Berne. Ou encore, les contributions par personne ont augmenté, malgré une baisse du nombre de personnes en formation (passant de 36 000 francs en 2009 à

113 000 francs en 2018). L'exploitation du centre de séminaires est également critiquée ; cette structure ne répondrait pas à l'objectif du concordat. L'infrastructure de l'EIPH semble globalement surdimensionnée. Le taux d'exploitation des biens immobiliers affectés à la formation de base, à la formation continue et au centre de séminaires est très faible.

Notre analyse nous a permis d'identifier un certain nombre de mesures qui permettraient d'optimiser la situation actuelle. Leur mise en œuvre dépend toutefois pour une large part de la volonté de l'EIPH et des autres membres concordataires. Certaines n'ont aucune incidence sur les coûts. Nous estimons que les mesures suivantes pourraient être appliquées :

- adapter le concordat ou opter pour une conception plus souple ;
- limiter l'activité de l'école à la "formation de base", sa mission principale ;
- décentraliser certains blocs de formation ;
- adapter les prestations et les offres du centre de séminaires ;
- négocier la répartition des charges avec d'autres membres du concordat ;
- défendre activement les intérêts du canton de Berne au sein des organes de l'EIPH ;
- préciser les tâches, les compétences et les responsabilités (TCR), réduire le nombre d'organes ou les redéfinir, clarifier les rôles ;
- réduire les coûts ;
- introduire un montant forfaitaire de prestations variable ou rembourser tout bénéfice en résultant ;
- ajuster la clé de répartition ;
- étudier la question de la restitution de biens immobiliers non nécessaires.

De nombreuses possibilités permettent donc d'optimiser la situation actuelle. Si la majeure partie de ces mesures pouvait être réalisée, certains problèmes pourraient être efficacement résolus.

S'agissant de la résiliation du concordat, une distinction entre résiliation ordinaire, résiliation dans les délais et résiliation anticipée s'impose. Dans le cas d'une résiliation ordinaire au 31 décembre 2035, la part du canton de Berne au montant forfaitaire de prestations disparaîtrait et le canton aurait alors uniquement à sa charge le coût d'exploitation d'une école indépendante. Une sortie anticipée de la convention avec effet au 1^{er} janvier 2023 serait possible (résiliation de la convention à fin 2020 avec un délai de résiliation de deux ans). Dans cette option, le canton devrait assumer le coût de l'école indépendante et une partie du montant forfaitaire de prestations, qui reste dû jusqu'à l'échéance du concordat. Il s'agit d'un montant d'environ 1,9 million de francs. Il en résulterait un coût supplémentaire pour le canton de Berne en 2024 et 2025 (environ 0,8 million de francs et 0,3 million de francs) ; une baisse des coûts pourrait toutefois être escomptée à partir de 2027. Pour la bonne forme, nous précisons que les coûts de fonctionnement d'une école indépendante, établis par la POCA et vérifiés par nos soins quant à leur plausibilité, reposent en partie sur des hypothèses et des estimations et qu'ils ne permettent pas de déclaration précise.

Les constatations, évaluations, résultats, conclusions et recommandations qui figurent dans le présent rapport se fondent sur les données en notre possession à la date de référence (12 mars 2020). Un complément sur une sortie anticipée du concordat a été ajouté au rapport en date du 11 mars 2021 (annexe 2).

Sommaire

MANDANT, COORDINATEURS DU PROJET, EQUIPE DE PROJET BDO	2
MANAGEMENT SUMMARY	3
SOMMAIRE	5
1 INTRODUCTION	1
1.1 Situation initiale et mandat	1
1.1.1 Concordat scolaire	1
1.1.2 Modification de la situation financière	1
1.1.3 Remarque du Contrôle des finances & motion de la Commission de la sécurité	2
1.2 Objectifs du projet	2
1.3 Délimitation	3
1.4 Méthodologie	4
1.4.1 Consultation de pièces (28.06.2019 - 12.03.2020)	4
1.4.2 Collecte primaire d'informations (08.07.2019 - 08.11.2019)	4
1.4.3 Approche analytique et évaluation (12.08.2019 - 12.03.2020)	5
1.4.4 Rapport et validation (23.08.2019 - 31.03.2020)	5
2 ANALYSE DE LA SITUATION	7
2.1 Remarques liminaires	7
2.2 Concordat	7
2.2.1 Analyse et constatations	7
2.2.2 Options	11
2.3 Organisation et structure de gouvernance	11
2.3.1 Analyse et constatations	11
2.3.2 Options	16
2.4 Formation	17
2.4.1 Analyse et constatations	17
2.4.2 Options	18
2.5 Gestion de l'EIPH	19
2.5.1 Analyse et constatations	19
2.5.2 Option	19
2.6 Politique	19
2.6.1 Analyse et constatations	19
2.6.2 Options	19
2.7 Financement de l'école	20
2.7.1 Vue d'ensemble du financement, situation réelle	21
2.7.2 Options	23
2.8 Situation immobilière de l'EIPH	24
2.8.1 Analyse GAP Financement de la stratégie immobilière et conformité au concordat	25
2.8.2 Situation immobilière / Degré d'exploitation des biens-fonds	26
2.8.3 Options	27
2.9 Analyse SWOT	28
3 EVALUATION DES SOLUTIONS PROPOSEES	30
3.1 Statu quo plus	30

3.1.1	Description	30
3.1.2	Conséquences financières	30
3.1.3	Avantages et inconvénients de l'option	31
3.1.4	Mise en place de l'option	31
3.2	Sortie anticipée du concordat	32
3.2.1	Description	32
3.2.2	Conséquences financières	32
3.2.3	Avantages et inconvénients de la variante	35
3.2.4	Mise en place de la variante	36
3.3	Sortie ordinaire du concordat	36
3.3.1	Description	36
3.3.2	Conséquences financières	37
3.3.3	Avantages et inconvénients de la variante	37
3.3.4	Mise en place de la variante	37
4	CONSIDERATIONS FINALES	38
	ANNEXE 1 : LISTE DES DOCUMENTS	39
	ANNEXE 2 : EXPERTISE JURIDIQUE	44

1 INTRODUCTION

1.1 Situation initiale et mandat ¹

1.1.1 Concordat scolaire

L'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) assure la formation des policiers et des policières du canton de Berne depuis 2004. Elle a été instituée par onze cantons (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG) pour servir de centre de formation de base et de formation continue pour la police. L'EIPH organise tous les ans deux cursus de formation de base pour quelque 300 élèves germanophones. L'établissement propose aussi une formation de base pour des services de police particuliers, notamment la police communale et le service comme auxiliaire de police. Des cours de cadres et des cours de formation continue de la police y sont également dispensés.

Les cantons participants constituent les organes responsables de l'école. Ils sont réunis en un concordat par lequel ils s'engagent à créer et à exploiter une école intercantonale de police commune à Hitzkirch destinée à la formation de base et à la formation continue en langue allemande des membres de leur corps de police ainsi qu'à la recherche dans le domaine policier. L'EIPH est un établissement de droit public autonome. Son activité au profit des membres concordataires n'a pas de but lucratif.

L'autorité concordataire est la plus haute autorité exécutive de l'EIPH. Elle détermine l'orientation stratégique de l'école. Elle est composée d'un membre du pouvoir exécutif de chaque partie signataire. Le conseil d'école est la plus haute instance opérationnelle de l'institution. Il est généralement formé par les commandantes et les commandants des corps de police participants ainsi que par la directrice ou le directeur de l'école. L'école est dirigée par un directeur ou une directrice. L'établissement est également doté d'une commission de gestion interparlementaire composée de représentantes et de représentants des législatifs des membres concordataires qui ont pour mission de vérifier les objectifs de l'école et leur mise en œuvre, la planification financière pluriannuelle, le compte des coûts et prestations et le rapport du bureau de révision externe ainsi que d'une commission de recours indépendante qui statue sur les recours contre les décisions prises par l'autorité concordataire, la direction de l'école et le conseil d'école.

L'EIPH est axée sur le service à la clientèle, le haut niveau de prestations et la recherche de l'efficacité. Elle est dirigée sur la base d'un mandat de prestations attribué par l'autorité concordataire, qui octroie des mandats d'une durée obligatoire de cinq ans.

1.1.2 Modification de la situation financière

Entre 2008 (première année complète d'exploitation de l'EIPH) et 2013, le montant forfaitaire annuel de prestations atteignait entre 12,37 millions de francs et 13,45 millions de francs. En 2014, il a été ramené à 12 millions de francs ; le compte de résultats s'est ainsi soldé par une perte de 969 000 francs. En 2015, il a donc été décidé de relever ce montant à 13 millions de francs, et ce jusqu'à nouvel avis. Le montant forfaitaire de prestations est réparti à raison de 70 % selon le principe de proportionnalité et de 30 % sur la base des prestations fournies. Malgré une baisse du nombre annuel de ses propres

¹ Extrait de: Direction de la police et des affaires militaires, description du mandat

aspirantes et aspirants, il en résulte une augmentation des coûts par personne pour le canton de Berne.

Les terrains et les bâtiments de l'EIPH appartiennent à plusieurs propriétaires (canton de Lucerne, commune de Hitzkirch et particuliers) qui ont cédé leurs biens-fonds en droit de superficie. Depuis l'ouverture de l'école, des sommes considérables ont été investies chaque année dans les bâtiments existants, dont certains étaient vétustes et avaient besoin d'être rénovés ou protégés ou étaient dignes de protection (campus). Conformément à la clé de répartition, le canton de Berne a toujours pris en charge la plus grande partie des coûts. En raison de l'importance des investissements et des coûts d'entretien, une stratégie immobilière 2030 a été élaborée. Cette stratégie prévoit que le montant forfaitaire de prestations reste fixé à 13 millions de francs pour quelque 180 postes de formation (prévisions pour les prochaines années). L'EIPH souligne que l'actuel montant forfaitaire sera insuffisant pour financer la stratégie si, à l'avenir, les cantons concordataires devaient à nouveau solliciter davantage de places de formation. Dans ce cas de figure, le montant forfaitaire de prestations devrait à nouveau être relevé.

1.1.3 Remarque du Contrôle des finances & motion de la Commission de la sécurité

Dans le cadre de ses vérifications, le Contrôle des finances a indiqué que le contrat en vigueur depuis 2004 ne constitue pas une solution optimale pour le canton de Berne. En raison de l'évolution des coûts et des investissements prévus dans les immeubles de l'EIPH, il considère que la question de la rentabilité se pose. D'autres options de formation, hors du cadre de l'EIPH, pourraient être financièrement plus avantageuses, même si le montant de base alloué à l'EIPH selon le principe de proportionnalité devait être reconduit jusqu'en 2035.

Lors de la discussion du rapport de la Commission interparlementaire de contrôle portant sur l'exercice 2017 de l'EIPH, la Direction de la police et des affaires militaires a informé la Commission de la sécurité du Grand Conseil de la situation prévalant actuellement à l'EIPH et de l'augmentation des coûts par participant à la formation. La Commission de la sécurité a alors déposé la motion 166/2018 "Ecole intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat". Cette motion demande d'une part que la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) s'engage au sein de l'organe concordataire pour un débat ouvert sur la clé de financement en vigueur, sur la stratégie immobilière et sur la planification financière à plus long terme, ce qui implique également la question de la dissociation des investissements immobiliers. La Commission de la sécurité demande d'autre part qu'une analyse de la situation actuelle montrant les avantages et les inconvénients du concordat, ses conséquences financières ainsi qu'un aperçu des scénarios possibles pour la formation des policières et des policiers si le concordat venait à être dénoncé de manière anticipée au 31 décembre 2035 soit soumise au Grand Conseil.

1.2 Objectifs du projet

L'objectif des travaux d'analyse était de montrer en toute transparence la situation actuelle de l'école en se fondant sur des informations factuelles et en conduisant des entretiens avec des personnes clés. Il est attendu du rapport final qu'il mette en évidence les avantages et les inconvénients du concordat, les conséquences et développements financiers qui en découlent pour le canton de Berne (y compris l'influence exercée par la stratégie immobilière de l'EIPH) et qu'il présente des options appropriées pour améliorer

la situation dans le cadre du concordat. Il s'agissait également de dire comment une sortie anticipée ou ordinaire du concordat pourrait se présenter et quelles seraient les conséquences d'une résiliation du concordat. En outre, des scénarios possibles de formation des aspirantes et des aspirants hors du concordat et les coûts engendrés devaient être indiqués et comparés avec la situation actuelle. Plus précisément, l'analyse doit se pencher sur les questions suivantes :

Situation réelle

- Quels sont les avantages et les inconvénients de la situation actuelle ?
- Quels sont les risques et les opportunités pour le canton de Berne ces dix prochaines années ?

Influence dans le cadre du concordat existant

- Comment le canton de Berne peut-il influencer de manière ciblée le financement de l'école dans le cadre du concordat afin de ramener les coûts par participant au niveau initial et de les pérenniser ?
- Comment le financement de la stratégie immobilière est-il évalué par rapport à l'objectif proprement dit du concordat ?
- Comment séparer juridiquement et économiquement le financement de la stratégie immobilière du compte d'exploitation ?

Résiliation du concordat

- Quelles sont les conséquences d'une résiliation anticipée ou ordinaire pour le canton de Berne, à quelles conditions est-ce possible et quelle incidence cela aurait-il pour le canton de Berne ?
- Comment et où la formation des aspirantes et des aspirants pourrait-elle être concrètement assurée hors concordat ?
- Quelle est la durée approximative du temps de formation et quel est son coût (par participant) comparé à la situation actuelle ?
- Quels seraient approximativement les avantages et les inconvénients d'une telle solution par rapport au concordat actuel ?

Le rapport doit servir, d'une part, d'outil de discussion avec les organes concernés de l'EIPH, d'autre part, de base à une éventuelle décision du Conseil-exécutif dans l'optique de mesures supplémentaires.

1.3 Délimitation

L'analyse ne porte pas sur un examen approfondi de la rentabilité générale de l'EIPH ou de la stratégie immobilière définie par l'école. Elle ne prévoit pas davantage une analyse fondée de l'organisation de l'EIPH ou de la qualité de la formation dispensée.

Ces éléments doivent uniquement être considérés comme une appréciation globale de la situation. Une évolution potentielle de la formation de la police en Suisse n'est pas non plus l'objet de cette analyse.

1.4 Méthodologie

Nous avons fondé l'analyse de la situation sur l'approche méthodologique définie ci-dessous en tenant compte des objectifs précédemment cités. En notre qualité d'experts indépendants, nous avons réalisé ce travail avec l'assurance requise pour pouvoir proposer une conclusion sur la base de cette analyse. En nous référant à des considérations significatives, nous avons effectué les recherches nécessaires afin de réunir suffisamment d'éléments pertinents. L'approche détaillée du projet a été affinée et convenue au préalable d'entente avec les représentants du mandant. Le choix des moyens d'investigation a été laissé à l'appréciation de BDO.

1.4.1 Consultation de pièces (28.06.2019 - 12.03.2020)

La consultation a porté sur l'examen d'enregistrements et de documents internes et publics sur supports papier, électroniques ou autres supports. Elle a permis de recueillir des éléments de degré de fiabilité variable selon leur nature et leur source.

Les matériaux utilisés dans le cadre de notre travail sont répertoriés dans la liste des documents (annexe 1).

1.4.2 Collecte primaire d'informations (08.07.2019 - 08.11.2019)

Des informations ont été collectées auprès de personnes compétentes dans le cadre d'entretiens et de discussions de fond. Les interlocuteurs ont été sélectionnés à partir des documents en notre possession et en concertation avec le mandant. Les entretiens et les discussions de fond se sont déroulés sous la forme d'un dialogue basé sur un fil conducteur personnalisé. Cette méthode d'investigation présentait l'avantage d'une grande disposition à informer de la part des interlocuteurs et a permis de recueillir concrètement des données essentielles. L'équipe BDO s'est efforcée de donner aux personnes sollicitées la possibilité de motiver leurs propos, ce qui a permis d'élargir la perspective et de générer des informations supplémentaires. Lorsque des déclarations importantes ont été faites, des documents complémentaires ont été demandés le cas échéant. Les entretiens ont été protocolés sommairement. Les résultats contiennent donc des éléments issus de collectes primaires d'informations, étayés par la suite par des bases objectives.

Toutes les informations souhaitées qui pouvaient avoir une incidence sur nos conclusions nous ont été fournies.

Aperçu des entretiens et des discussions de fond :

Prénom / Nom	Fonction	Lieu	Date
Nico Müller	Chef de la formation de base et de la formation continue, Police cantonale bernoise	Ittigen	08.07.2019
Simon Würigler	Chef de service, formation de base et formation d'application, Police cantonale bernoise	Ittigen	08.07.2019
Christine Mühlemann	Cheffe du service des finances, Police cantonale bernoise	Berne	16.07.2019 08.11.2019
Daniel Bohne	Chef du service juridique, Police cantonale bernoise	Berne	25.07.2019

Harry Wessner	Directeur ad interim	Hitzkirch	12.08.2019
David Notter	Chef des finances et des ressources EIPH	Hitzkirch	12.08.2019
Stefan Blättler	Commandant de la Police cantonale bernoise	Berne	14.08.2019
Ivo Schwegler	Ancien chef du service juridique, Police cantonale bernoise	Berne	20.08.2019
Andreas Michel	Secrétaire général de la Direction de la sécurité, canton de Berne	Berne	04.09.2019
Philippe Müller	Membre du Conseil-exécutif du canton de Berne (depuis juin 2018), directeur de la sécurité	Berne	24.09.2019
Thomas Zuber	Président du conseil d'école	Soleure	04.11.2019
Werner Moser	Grand Conseil, canton de Berne, motionnaire	Lauperswil	06.11.2019

1.4.3 Approche analytique et évaluation (12.08.2019 - 12.03.2020)

Un examen analytique consiste à évaluer des informations par l'analyse des relations de plausibilité entre les données et les informations. Les résultats ont été étudiés de manière structurée quant à d'éventuelles contradictions entre les différents documents et les déclarations faites.

Ce rapport est basé sur l'état de nos connaissances en date du 12 mars 2020 (jour de référence). Aucune autre analyse n'a été faite après cette date.

1.4.4 Rapport et validation (23.08.2019 - 31.03.2020)

En notre qualité d'experts indépendants, nous rédigeons un rapport écrit comprenant des conclusions qui reflètent le degré de certitude qu'inspirent des informations factuelles. Nous exprimons les conclusions avec un degré de certitude "suffisant" ou "limité" en tenant compte de considérations significatives.

Après nous être investis pour collecter assez d'informations en termes de nature, de calendrier et de volume, compte tenu de la nature et d'autres caractéristiques significatives, précédemment décrites, du mandat, nous sommes arrivés à un stade où nous disposons d'un nombre suffisant d'éléments appropriés pour ramener le risque d'erreurs dans les conclusions à un niveau acceptable. Nous utilisons alors une formulation positive comme : "Selon nous, le financement de la stratégie immobilière est conforme aux exigences selon le but du concordat".

Compte tenu des conditions de matérialité, de la focalisation thématique sur les interfaces entre l'EIPH et le canton de Berne ainsi que de la taille de l'échantillon sélectionné, la plupart des faits sont exprimés avec un degré de certitude limité, p. ex. "sur la base des travaux que nous avons effectués et décrits dans le présent rapport, nous n'avons pas eu connaissance d'éléments qui nous amèneraient à penser que le financement de la stratégie immobilière n'est pas conforme aux exigences du but du concordat sur tous les points importants".

Les faits pertinents ont été condensé au fur et à mesure par BDO et validés en interne. Des rapports intermédiaires à l'attention du mandant ont été établis les 23 août 2019, 23 octobre 2019 et 29 novembre 2019. Des réponses aux questions concernant ces rapports ont été fournies lors présentations respectives. Le présent rapport final a été rédigé sur la base des rapports intermédiaires et des dernières clarifications qui y ont été apportées.

2 ANALYSE DE LA SITUATION

2.1 Remarques liminaires

En 2018, le Grand Conseil du canton de Berne a été amené à débattre du sens et du but de l'EIPH. Cette année-là, 181 personnes avaient achevé leur formation dans cette école, ce qui traduit une baisse au fil des ans. A titre de comparaison, elles étaient 191 en 2017, 189 en 2016, 259 en 2015, 275 en 2014, 292 en 2013, 266 en 2012 et 276 en 2011.

Le canton de Berne assume une grande part des coûts de l'EIPH du fait du modèle de calcul applicable (principalement principe de proportionnalité) et finance l'école à hauteur de 33 % environ (2018). S'agissant des contributions par personne, elles ont augmenté, malgré une baisse du nombre de personnes en formation (passant de 36 000 francs en 2009 à 113 000 francs en 2018).

Il convient de relever que les analyses de situation et de tendance indiquent que la criminalité globale aura tendance à augmenter. En conséquence, les exigences en matière de coopération et d'interopérabilité des corps de police deviendront plus importantes ; sur le principe, une "unité de doctrine" dans le travail de la police semble donc plausible et appropriée.

2.2 Concordat

2.2.1 Analyse et constatations

Idée de base de l'EIPH²

Les structures fédéralistes du paysage policier suisse présentent de nombreux avantages, mais aussi des inconvénients. Elles ont une incidence négative pour la police notamment sur le plan de la doctrine, du matériel et de la formation. Des efforts en vue d'une harmonisation sont déployés depuis plusieurs années déjà. Un centre de formation commun permet de soutenir cette volonté et de la faire progresser.

L'histoire de l'EIPH remonte à la période qui a immédiatement suivi l'entrée dans le nouveau millénaire. Les mesures dans le cadre des réformes Armée XXI avaient alors aussi fait germer l'idée d'une plus grande harmonisation dans le travail de la police (Police XXI, USIS, Protection de la population XXI). Initialement, le canton de Berne a eu l'intention d'implanter une école intercantonale de police à Sand, près de Schönbühl, BE, mais le projet ne s'est pas réalisé. A cette même période, le site et le bâtiment de l'école normale de Hitzkirch, LU, se libéraient.

Dora Andres et Margrit Fischer, à l'époque respectivement membres des gouvernements de Berne et de Lucerne, se sont mobilisées pour saisir cette occasion unique d'établir un concordat intercantonal de police. Juridiquement, cela a débouché sur le concordat du 25 juin 2003 qui constitue la base légale de l'"Ecole intercantonale de police de Hitzkirch" (EIPH). Depuis, l'EIPH est gérée par onze cantons afin d'assurer la formation de base et la formation continue en langue allemande de leurs corps de police dans cette institution commune. Les membres du concordat ont l'obligation de former leurs policières et leurs policiers germanophones à l'EIPH.

² Concept EIPH de TC Consult, 2003

L'EIPH a connu une histoire mouvementée depuis sa création. Il s'agissait en fait d'une association à but spécifique de onze cantons qui ont dû lutter à diverses reprises pour parvenir à des solutions pérennes. En dépit de menaces globales qui s'intensifient et de la nécessité d'une plus grande coopération au sein de la police, les critiques à l'égard de l'EIPH et de son utilité n'ont jamais vraiment disparu. La politique et la police n'ont pas toujours partagé la même vision.

Considérations générales matérielles³

Pour la réalisation de l'école de police de Hitzkirch, des coûts annuels supplémentaires d'environ 7,3 millions de francs ont été calculés pour les onze parties au concordat. Ces coûts ont été mis en balance avec les avantages ou valeurs ajoutées suivantes :

Court terme :

- mise en commun des connaissances et des expériences dans le domaine de la formation de base / formation continue de la police ;
- classes de 24 élèves ;
- doctrine commune ;
- message clair pour la Suisse (Police XXI, USIS, Protection de la population XXI) ;
- renforcement de la position de la police ;
- utilité pour le groupe de travail "Concept général de formation".

Moyen terme :

- exploitation de synergies (au niveau personnel, matériel méthodologique et didactique) ;
- développement de la formation de base et de la formation continue.

Long terme :

- promotion de l'harmonisation ;
- participation aux décisions pour les corps de police impliqués ;
- composante importante du concept de formation au niveau suisse.

La formation de base proposée avait aussi pour but de fournir un statut professionnel reconnu et de constituer un premier pas vers la haute école spécialisée de police.

Historique dans le canton de Berne

Les dirigeants politiques du canton de Berne, en particulier, ont soutenu l'idée d'une école de police commune et estimé qu'il s'agissait d'une nécessité. A l'époque, les négociations avaient été marquées par les considérations suivantes :

- L'EIHP présentait un avantage important, celui de décharger les cadres et les spécialistes de la police bernoise qui, dès lors, pouvaient à nouveau pleinement se consacrer à leurs activités régulières au sein de la police cantonale (POCA).

³ Voir message / arrêté du Grand Conseil du canton de Berne concernant le concordat du 22 octobre 2003

- Les mesures ayant une incidence sur les coûts ont été examinées à plusieurs reprises pour déterminer si elles étaient nécessaires ; le canton de Berne a ainsi réalisé une économie de 450 000 francs sur sa participation à l'EIPH.
- Le canton de Berne tenait à ce que les grands partenaires disposent d'un droit de participation correspondant à leur taille. A l'époque, Berne n'a que partiellement réussi à faire passer sa proposition. Le canton assume plus de 20 % des frais mais ne possède qu'une voix au sein de l'autorité concordataire, sauf en ce qui concerne l'augmentation du budget global (article 9 du concordat). Au conseil d'école, la répartition des voix s'effectue d'après le nombre de postes de formation requis (article 11, alinéa 2 du concordat). Finalement, les responsables du projet de l'époque ont estimé qu'à défaut d'avoir été pleinement pris en considération, le droit de participation l'avait tout de même été suffisamment.
- Au moment de la création de l'école, le canton de Berne a accepté des coûts supplémentaires de 1,5 million de francs (+ 0,8 million de francs pour la ville de Berne) par rapport à la solution de l'époque. En contrepartie, l'infrastructure devait être considérablement améliorée (p. ex. salles de cours).
- Par ailleurs, il a été estimé que les coûts présentés pour l'école de police alors gérée par le canton de Berne ne correspondaient pas à la réalité et que, dans les faits, ils étaient de manière générale plus élevés.
- Dans le modèle de fonctionnement initial, quelque 550 000 francs devaient être remboursés annuellement en raison de l'intervention de formateurs de milice au sein de l'EIPH.

Synthèse

Comme déjà mentionné, le concordat doit être replacé dans le contexte du début du millénaire. Il apparaît que cet accord était avant tout l'expression d'une volonté politique forte. Le groupe de projet de l'époque avait accepté de nombreuses concessions, notamment en ce qui concerne l'article définissant le but du concordat et la structure de gouvernance, afin d'amener le plus grand nombre possible de cantons à adhérer au concordat.

Selon la collecte primaire d'informations et l'analyse des documents, le canton de Berne a joué un rôle prépondérant et moteur dans ce processus puisqu'il compte parmi les pères fondateurs du concordat. Le projet de concordat porte principalement l'empreinte de Dora Andres, anciennement membre du gouvernement bernois, ainsi que du commandant et du chef de la section juridique de la police cantonale.

A l'époque, selon les déclarations figurant dans les collectes primaires d'information, il a sciemment été décidé de renoncer à introduire une clause de modification par crainte de voir certains membres se retirer du concordat. Une méfiance était perceptible en particulier de la part des petits cantons à l'égard des grands cantons. Il s'agissait alors de protéger spécialement les intérêts et les investissements des petits cantons.

A l'heure actuelle, une éventuelle décision de dissoudre le concordat requerrait l'unanimité des voix des membres concordataires (article 45 du concordat). Par ailleurs, l'accord a délibérément été prévu pour durer. Selon l'article 44, il ne peut être résilié avant 2033, avec effet en 2035. Aucun remboursement n'est prévu en cas de résiliation ; le membre sortant ne peut faire valoir aucune prétention (article 44, alinéa 4 du concordat).

Les informations primaires amènent à penser que sous cette forme, un concordat pourrait difficilement être accepté par une majorité à l'heure actuelle. Conformément au droit, les concessions délibérément faites à l'époque ne pourront être renégociées qu'à partir de 2035 dans le cadre d'un nouveau concordat.

Selon l'article 4 du concordat, l'EIPH assure la formation de base et la formation continue des policiers et des policières des membres concordataires. L'article 5 énonce que l'EIPH peut aussi mener des activités de recherche. Dans le cadre de nos travaux, nous avons reçu l'assurance que la formation de base centrale est appropriée ; cependant, elle est parfois considérée comme inefficace (voir paragraphes suivants). La formation continue, en revanche, a en partie été déléguée aux membres (p. ex. la formation d'assistant de protection des ambassades est dispensée à Berne) ; à ce jour, les activités de recherche ne sont pas concernées.

Au fil des ans, la direction a étendu le mandat de l'EIPH, par exemple en créant un centre de séminaires. Ces tâches ne sont toutefois pas explicitement l'objet du concordat (voir chiffre 2.8).

Selon les personnes interrogées, la majorité des membres est aujourd'hui encore favorable à un centre de formation régional de la police. Le concordat n'est pas contesté dans son principe, notamment par les instances politiques. Les avantages suivants sont cités :

- une formation commune est utile pour les opérations communes (concordat) ;
- le travail interne gagne en mobilité, la perméabilité et l'attractivité du métier de policier gagnent en importance ;
- économies d'échelle : plus le concordat compte de membres, plus l'influence sur la formation (qualité) et sur le pouvoir de négociation dans les relations avec les fournisseurs, etc. est importante et ciblée.

Dans une organisation fédérale du type de l'EIPH, les intérêts des membres concordataires sont par définition très hétérogènes. On observe que l'acceptation de l'EIPH tend à être plus marquée dans les cantons possédant des petits corps de police que dans les grands cantons. En tant que plus grand contributeur net, le canton de Berne reste le plus gros "client" de l'EIPH. En théorie, il pourrait exploiter sa propre école de police à Ittlingen, ce qui joue en sa faveur lors de négociations.

Critiques à l'endroit de l'EIPH

Sur la base de nos investigations, les principales critiques adressées à l'EIPH sont les suivantes :

- La prise de décision et la communication sont considérées comme compliquées et peu transparentes.
- Le canton de Berne considère que la répartition des charges entre les cantons membres est inégale. Selon lui, l'emplacement du site n'est pas optimal (centralisation en périphérie ; p. ex. pour se rendre de la Lenk, dans le Simmental, à Hitzkirch, les élèves et les formateurs mettent 2,5 h). Les informations primaires montrent également la forte dépendance de l'EIPH face à Berne avec une influence non paritaire. Berne prend à sa charge plus de 20 % des frais d'exploitation de l'EIPH ; selon la police cantonale toutefois, le canton ne jouit pas d'une influence correspondante sur la conduite de l'école. Le manque d'implication de Lucerne, canton d'implantation du site, fait l'objet de critiques. Ce canton bénéficie visiblement d'un avantage économique

du fait de sa situation d'employeur et de revenus fiscaux ; selon les informations primaires, il ne participe que dans une faible mesure aux coûts de fonctionnement de l'EIPH.

- Le concordat n'accorde qu'une faible marge de manœuvre à la direction de l'école en ce qui concerne la formation de base (voir articles 4 et 13 du concordat), mais est plus souple à l'égard d'"affaires tierces" ne faisant pas partie du mandat de base proprement dit de l'école.

2.2.2 Options

Toute modification du concordat existant requiert l'unanimité des membres concordataires. En conséquence, nous estimons que des améliorations significatives pour le canton de Berne ne pourront de facto être obtenues qu'en négociant un nouveau concordat. Un nouveau contrat devrait prioritairement viser les améliorations suivantes :

- une définition claire et univoque de l'article consacré au but de la convention, en veillant toutefois à préserver la liberté d'entreprise ;
- une clause de modification et de sortie du concordat qui ne requiert pas l'unanimité ;
- la définition d'un schéma de calcul proportionnel pour le montant forfaitaire de prestations (voir chiffre 2.7) ;
- une séparation claire de la gestion politique, stratégique et opérationnelle avec une définition correspondante des tâches, des compétences et des responsabilités ;
- une modification de la clé de répartition des voix (quorums de majorité, absence d'unanimité).

2.3 Organisation et structure de gouvernance

2.3.1 Analyse et constatations

Considérations de base

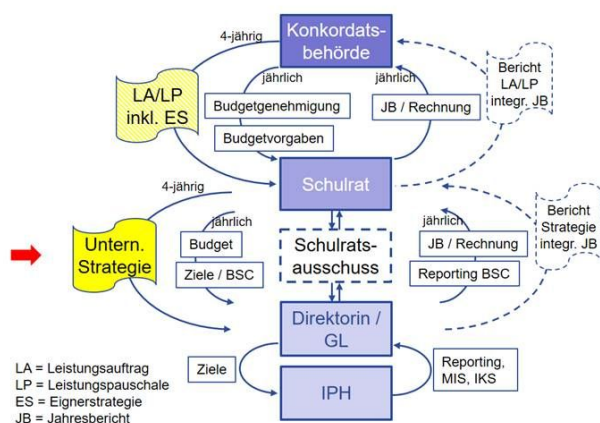
Le mandat qui nous a été confié ne prévoit pas d'analyse globale de l'organisation de l'EIPH. Les observations qui suivent se limitent donc aux thématiques définies (voir chiffre 1.2).

La forme d'organisation de l'EIPH a été choisie à dessein. Du fait notamment que le travail de la police relève du monopole de l'Etat, la haute direction de l'EIPH doit également rester entre les mains du politique, par conséquent de l'autorité politique (autorité concordataire). Il s'agit donc d'une gouvernance politique dotée de structures fédérales, reflétant en partie une démocratie de base. Comme mentionné sous 2.2.1, il était important qu'aucun canton ne puisse avoir la mainmise sur les petits cantons. Selon les investigations primaires, l'organisation de l'époque était articulée autour de "personnalités fortes". Cela a donné une organisation à plusieurs niveaux, assez lourde, qui, mesurée au nombre d'élèves en formation, semble plutôt surdimensionnée et compliquée avec ses nombreuses unités organisationnelles. La marge de manœuvre dont disposent les différents organes n'est pas clairement définie et manque de cohérence, ce qui a régulièrement provoqué des frictions.

Les organes, commissions et possibilités de participation sont relativement nombreux, comme le montre le schéma ci-dessous (p. ex. processus d'élaboration de la stratégie d'entreprise).

Sur la base des investigations primaires, on peut difficilement parler de culture de confiance au sein des organes déterminants de l'EIPH.

Steuerungssystem, Unternehmensstrategie



Source : EIPH, élaboration de la stratégie d'entreprise (2019)

Organisation actuelle

Lors de l'évaluation de l'organisation actuelle et après avoir analysé les sources primaires et secondaires, nous avons constaté que l'EIPH est une organisation fédérale complexe composée de membres souverains et dotée de structures lourdes avec de nombreux doublons et interfaces. Il s'agit d'une organisation calquée sur celle d'une fédération d'Etats.

Les tâches, les compétences et les responsabilités (TCR) ne sont pas toujours adaptées. Les rôles et les missions manquent parfois de clarté ou sont attribués de manière redondante :

- les tâches incombant à l'autorité concordataire sont nombreuses et dépassent le cadre habituel d'un niveau normatif ;
- les tâches du conseil d'école relèvent à la fois de la stratégie et de l'opérationnel ;
- le rôle de la commission spécialisée formation de base et formation continue de l'EIPH est peu clair et controversé ;
- les tâches de la direction relèvent davantage de l'administratif que de la formation. Pour une direction d'école, nous estimons qu'elle ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre ;
- les décisions sont souvent prises par la plus haute autorité formelle ; le conseil d'école concentre de nombreuses tâches ;
- les commandants de police cantonale accumulent les fonctions ; pour des raisons de légitimité, leur présence au sein du conseil d'école est indispensable et souhaitée. Les tâches sont rarement déléguées.

Organes et unités organisationnelles dans le détail

Les unités organisationnelles de l'EIPH mentionnées dans le concordat (C) ou dans d'autres normes (règlement interne, règlement du conseil d'école, etc.) sont présentées dans l'ordre ci-dessous :

Autorité concordataire (articles 7 - 9 de la convention)

- Elle représente la plus haute autorité exécutive ;
- elle détermine l'orientation stratégique de l'EIPH ;
- elle se compose des représentants du pouvoir exécutif en charge de la police et de la sécurité des cantons membres ;
- elle régit l'organisation de l'école, nomme la direction ou le directeur de l'école ;
- elle nomme le service en charge de la comptabilité ;
- elle octroie le mandat de prestations avec un budget global ;
- elle réglemente toute activité nécessaire à la réalisation de ce concordat (implicitement, l'organisation par l'approbation de la création de postes et de la stratégie du conseil d'école, la conclusion de contrats d'achat ou de location de biens immobiliers, les questions de personnel, p. ex. les conditions d'engagement, la formation) ;
- le rapport de vote est basé sur le nombre de personnes ; sauf pour une augmentation du budget global (quorum 2/3 des contributions).

Conseil d'école (articles 10 à 12 de la convention)

- Il représente la plus haute instance opérationnelle de l'école ;
- il se compose en général des commandants des polices cantonales et du directeur d'école ;
- il régit le fonctionnement de l'école ;
- il régit la procédure d'examen et la remise des diplômes ;
- il nomme les cadres supérieurs de l'école ;
- il examine le rapport annuel, élabore le budget et les comptes et les présente à l'autorité concordataire pour approbation ;
- il décide de stratégies ;
- il décide du budget, lequel est approuvé par l'autorité concordataire ;
- il décide de partenariats stratégiques ;
- il décide de l'organigramme jusqu'au niveau de la direction ;
- le rapport de vote est pondéré (selon le nombre de place de formation, quorum 2/3) ;
- il peut constituer un comité (principal) de conseil d'école (voir article 3.3 du règlement interne) ;
- il possède son propre règlement (état : 20 septembre 2017).

Direction (article 13 de la convention)

- Elle dirige l'école ;
- elle dispose des moyens mis à sa disposition ;
- elle prend les décisions concernant la formation continue et la recherche, dans la mesure où ces compétences ne relèvent pas d'un autre organe ;
- elle siège au conseil d'école et a le droit de vote (article 10 C) ;
- elle élabore des projets de budget ;
- elle dirige le personnel, dans la mesure où cette compétence ne revient pas au conseil d'école (article 4.2.d du règlement interne) ;
- elle est chargée de toutes les autres questions organisationnelles et opérationnelles, pour autant qu'aucun autre règlement ne s'applique.

Commission spécialisée formation de base et formation continue EIPH (non régie par le concordat, remonte à la décision du Conseil-exécutif de 2006)

- Elle constitue l'organe consultatif du conseil d'école ;
- elle traite de thématiques en lien avec la formation et de questions en rapport le fonctionnement de l'école, son organisation et son infrastructure.

Commission de gestion interparlementaire - CGIP (articles 14 à 16 de la convention)

- Elle vérifie les objectifs et leur mise en œuvre, la planification financière pluriannuelle, le compte des coûts et prestations et les rapports du bureau de révision externe ;
- elle jouit du droit de consulter les dossiers et peut entendre l'ensemble des organes de l'EIPH ainsi que les élèves ;
- elle dispose de son propre secrétariat et fournit aux assemblées législatives des membres concordataires un rapport annuel sur ses activités (le présent rapport). Ses séances et ses procès-verbaux ne sont pas publics ;
- elle traite de thématiques et assure des tâches qui dépassent largement une activité normale de surveillance. Elle fonctionne de manière relativement indépendante ; elle pourrait être assimilée à un "gouvernement de l'ombre".

Commission de recours indépendante (article 17 de la convention)

- Elle statue sur les recours contre les décisions prises par les organes de l'école. Elle dispose d'un plein pouvoir d'examen.

Synthèse

La collecte primaire d'informations et l'analyse des documents, nous amènent aux constatations suivantes en ce qui concerne l'organisation et la structure de gouvernance de l'EIPH :

- La gouvernance de l'EIPH est complexe et relativement lourde, avec de longs processus de décision et, par rapport au nombre d'aspirantes et d'aspirants formés, de nombreux organes avec des possibilités de participation et d'interaction.
- La direction compte de nombreux codécideurs quand il s'agit de questions relevant de la gouvernance et de l'organisation de l'école car les tâches ne sont pas toujours clairement réparties entre la direction, le conseil d'école et les autorités concordataires ; les tâches sont parfois attribuées à plusieurs organes en même temps. Pour sa part, le niveau opérationnel dispose d'une marge de manœuvre importante et d'une grande liberté entrepreneuriale pour des "affaires tierces". Des conflits d'objectifs et des problèmes mandant-mandataire peuvent se poser dans la mesure où l'autorité concordataire et le conseil d'école (mandants) sont confrontés à une direction (mandataire) qui n'a pas forcément les mêmes intérêts.
- Des carences passées au niveau de la gouvernance et de l'organisation ont été relevées. Les directions précédentes n'ont pas assumé leur rôle avec la même implication ; certaines ont fait preuve d'un véritable dynamisme face à la complexité et à la lourdeur de la tâche, d'autres ont été dépassées par la situation. Certaines décisions de la direction ont été trop précipitées (p. ex. considérations concernant le centre de séminaires) et inhabituelles dans ce contexte. Plusieurs organes ont estimé avoir été ignorés et que leur participation n'avait pas été suffisamment prise en compte. Un certain nombre de directeurs ont considéré que des contraintes ont inutilement limité leur marge de manœuvre.
- Des problèmes de gouvernance ont été constatés. Par le passé, un certain nombre de conflits (d'intérêt) se sont posés au niveau de la direction ; certains ont eu des conséquences juridiques. Au cours des dernières années, le taux de fluctuation a été supérieur à la moyenne, entraînant une importante perte de savoir-faire qu'il a fallu reconstituer.

Sur la base des collectes primaires d'informations et de l'exploitation des sources secondaires, la structure et l'organisation de l'EIPH présente l'image suivante :

- Souvent, les tâches, les compétences et les responsabilités (TCR) ne sont pas adaptées. Elles manquent parfois de clarté et présentent des doublons. Par exemple : l'autorité concordataire régit l'organisation (article 9 C), mais le conseil d'école définit l'organigramme (3.2 du règlement interne) et la direction décide du reste de l'organisation (article 13 C). Autre exemple : l'approbation du budget global et du budget annuel qui relèvent tous deux de la compétence de l'autorité concordataire.
- Il est parfois difficile de savoir qui dirige ; la direction n'a pas explicitement de supérieur hiérarchique, mais seulement un interlocuteur en la personne du président du conseil d'école (voir article 3.4, alinéa 2 du règlement interne).
- Selon les déclarations des personnes directement concernées, la gouvernance n'est pas appropriée aux niveaux structurels. Comme déjà mentionné, les décisions sont souvent prises par la plus haute autorité formelle. Le risque d'un cumul de fonctions existe en particulier pour les commandants des corps de police. La délégation de tâches est rare. Ce travers était encore plus marqué par le passé. Par exemple, conformément au règlement applicable, les commandants de police siègent au conseil d'école alors qu'en vertu de la convention, ils pourraient confier cette tâche à d'autres personnes. Ainsi, les commandants de police sont souvent appelés à traiter de questions étrangères à leur domaine d'action (de projets de construction par exemple).

- Le rôle de la commission spécialisée de la formation de base et de la formation continue de l'EIPH n'a pas été clarifié. Cette commission fait l'objet de controverses internes et les avis sur sa raison d'être divergent foncièrement. Elle ne correspond pas à l'intention d'origine de l'institution ; initialement, ses tâches auraient dû être assumées par le conseil d'école.
- En outre, divers problèmes de gouvernance peuvent être identifiés ; les rôles ne sont pas suffisamment délimités et les niveaux se mélangent. Exemple de non-respect du principe de séparation des pouvoirs : le directeur siège au conseil d'école et dispose d'un droit de vote. La gouvernance et la surveillance ne sont donc pas entièrement séparées.
- Globalement, les tâches incombant à l'autorité concordataire sont nombreuses et dépassent le cadre habituel d'un niveau normatif ; il en va de même pour la CGIP dont le mandat de contrôle est très étendu. Les tâches du conseil d'école relèvent à la fois de la stratégie et de l'opérationnel, celles de la direction davantage de l'administratif. Nous estimons qu'il manque à cette dernière la marge de manœuvre nécessaire à une gestion entrepreneuriale de l'école.
- Enfin, notre analyse nous amène à mentionner une fois encore que l'information proactive et la transparence entre les différents organes ne sont que faiblement développées.

Si l'on soumet l'organisation de l'EIPH à une évaluation selon les critères d'efficacité de Thom (voir Thom, N (1998) ; Fülle zu Organisation und Personal. p. 367-368.), on obtient le tableau suivant :

Critère	Résultat
Organisation orientée objectifs	Moyen ; les TCR ne sont pas toujours adaptées.
Amélioration de la gouvernance	Faible ; le nombre d'organes et d'interfaces est trop élevé
Rapidité et qualité des processus de prise de décision	Moyen ; les délais sont respectés mais un grand nombre de personnes participent/veulent participer aux processus.
Adaptabilité de l'organisation	Faible ; le concordat fige de nombreuses tâches. Un changement d'objectif requiert l'unanimité des autorités politiques.
Efficience sociale	Moyen ; les possibilités de développement du personnel sont limitées du fait des dispositions du concordat. L'existence d'un grand nombre d'organes entraîne des conflits de compétence.

2.3.2 Options

Sur la base de l'exploitation des informations primaires, des informations secondaires et de l'analyse des données, nous recommandons d'examiner les mesures suivantes :

- dissocier, préciser et attribuer clairement les tâches, les compétences et les responsabilités respectives de l'autorité concordataire, du conseil d'école et de la direction de l'école. Réduire le nombre d'organes ; permettre des réglementations de délégation de compétence ;
- formuler plus clairement les tâches, les compétences et les responsabilités. Clarifier les rôles, attribuer la marge de manœuvre nécessaire pour éviter les doublons ;
- tenir compte des niveaux de tâches, favoriser davantage la délégation de compétences. Si cela est pertinent, l'activité doit être exécutée par un niveau inférieur (subordonné) ;

- mettre l'accent sur les autorités concordataires (aspect normatif, limiter le mandat des autorités concordataires à des tâches normatives et politiques) ;
- revaloriser le conseil d'école (aspect stratégique) ; ses tâches se concentrent sur la conduite stratégique de l'EIPH avec les conditions cadre correspondantes. Fonction principale de surveillance vis-à-vis de la direction. Supprimer le comité du conseil d'école.
- revaloriser la direction (aspect opérationnel, modèle de délégation) ; les compétences de la direction doivent être élargies. Le responsable opérationnel doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire ;
- légitimer la commission spécialisée de formation de base et de formation continue de l'EIPH en qualité d'organe du conseil d'école (avec le droit de formuler des propositions, de voter et de disposer de son propre budget) et la doter des spécialistes nécessaires ;
- constituer éventuellement de nouvelles commissions (p. ex. commission de formation ou commission de construction) ;
- introduire, mettre en œuvre et appliquer des règles générales de bonne gouvernance (règles de transparence, séparer la direction de la surveillance) ;
- procéder à une analyse détaillée de l'organisation de l'EIPH (mettre l'accent sur l'organisation des processus) afin d'identifier d'autres potentiels d'amélioration, par exemple dans l'optique d'une réduction des coûts ;
- obtenir des réductions de coûts par des mesures organisationnelles (réduction des frais généraux, allègement de la structure de gouvernance, augmentation des marges de manœuvre, etc.) ;
- améliorer la communication interne et l'information (p. ex. implication précoce du conseil d'école, retraite annuelle, échange de procès-verbaux entre les niveaux opérationnels [chacun se concentre sur ses propres tâches et n'intervient pas dans celles des autres]) ;
- réviser les règlements (règlement interne, règlement du conseil d'école).

2.4 Formation

2.4.1 Analyse et constatations

Le mandat n'incluait pas la qualité de la formation de manière explicite. Toutefois, des observations à ce sujet transparaissent indirectement dans les investigations primaires et les documents consultés. Elles sont reprises dans le cadre de cette étude dans la mesure où elles présentent un intérêt pour l'analyse de la situation.

Selon des déclarations officielles, la formation des policiers est bien organisée. La formation de base est confiée à l'EIPH. Les membres concordataires sont officiellement satisfaits de la centralisation de la formation de base. La qualité de la formation n'est pas remise en cause au niveau politique puisque le retour d'information est foncièrement positif et le nombre de diplômes décernés satisfaisant. Les critiques émanent davantage du corps de police lui-même.

Le programme de formation proposé par l'EIPH est par définition un compromis fédéral ; il constitue le plus petit dénominateur commun des partenaires concordataires. Du fait

de sa taille, de son bilinguisme et de l'existence de villes relativement grandes comme Berne et Bienne, les besoins spécifiques du canton de Berne sont couverts, depuis 2014, par une formation complémentaire dispensée au sein de sa propre école de police à Ittingen.

Nous avons toujours expressément rappelé que l'analyse de la situation ne portait pas sur la qualité de l'enseignement de l'EIPH. Les entretiens ont néanmoins laissé transparaître des critiques. A notre sens, le fait que le canton de Berne complète, depuis 2014, les pratiques et les principes importants pour sa police dans sa propre école à Ittingen en est clairement l'expression.

Dans les documents de la Police cantonale, on peut lire en substance qu'après une année, le niveau de formation des élèves qui sortent de l'école de police ne correspond pas aux besoins de la POCA. C'est pour cette raison que la formation d'application a été mise sur pied. Au cours de cette formation, les élèves effectuent au moins 24 jours de formation supplémentaire sur le terrain en plus du stage de trois mois⁴.

Le taux de réussite des aspirantes et des aspirants permet de dire que la qualité de la formation dispensée par l'EIPH est adéquate ; un suivi systématique de l'efficacité et une enquête de satisfaction font toutefois défaut.

Les investigations primaires et l'analyse des sources secondaires ont permis de constater les critiques suivantes :

- les corps de police des cantons présentent étonnamment peu de points communs et l'utilité concrète d'une école commune qui ne correspond pas à la réalité du terrain est en partie mise en doute ;
- jusqu'à présent, l'interopérabilité des corps de police par le biais de l'EIPH n'a été que peu effective ;
- le fonctionnement de l'école est parfois considéré comme inefficace (longueur de la formation, perte de temps, annulation de cours).
- l'encadrement des aspirants sur place est parfois perçu comme insuffisant.

Le concordat prévoit que certaines parties de la formation peuvent être décentralisées sur mandat de l'EIPH.

La formation intercantonale jouit généralement d'une plus grande considération qu'une formation purement interne.

2.4.2 Options

En ce qui concerne la formation centrale, les ajustements suivants sont recommandés au niveau de l'école de police commune :

- mettre l'accent sur la mission principale de l'école, à savoir la formation de base (objectif à viser dans le cadre de la nouvelle convention) ;
- mettre à disposition ses propres formateurs afin de bénéficier d'un remboursement au titre de la formation ;

⁴ Voir l'argumentation relative à l'examen de la participation de la POCA au concordat EIPH, 3 mars 2015

- effectuer un suivi de l'efficacité auprès des aspirants après leur formation au sein de l'EIPH (p. ex. enquête de satisfaction systématique) ;
- qualité de la formation et efficience : exercer une plus grande influence sur la direction de l'école par l'intermédiaire du conseil d'école et de la commission spécialisée formation de base et formation continue de l'EIPH ;
- étudier la question d'une décentralisation de certains blocs et modules de formation : introduction de semaines de stages supplémentaires à Ittingen sur mandat de l'EIPH, demande via le conseil d'école en informant l'autorité concordataire.

2.5 Gestion de l'EIPH

2.5.1 Analyse et constatations

Le centre de séminaires, objet de controverses, n'est pas une mission qui figure dans le concordat. Il est sous-exploité (< 50 %, voir les paragraphes correspondants du rapport) et donne inutilement lieu à des critiques qui touchent l'ensemble de l'EIPH.

Le marché potentiel représenté par l'activité de séminaires et de tiers, excepté celle des organisations à feu bleu (BORS-Segment), n'a pas été vraiment approfondi. En raison de la situation périphérique de l'EIPH, nous estimons qu'il ne doit pas être très important.

2.5.2 Option

Sur le plan opérationnel, les mesures suivantes visant à promouvoir l'efficacité et l'efficience peuvent être envisagées (voir les mesures correspondantes du rapport) :

- procéder à une analyse détaillée de l'organisation (en mettant l'accent sur les procédures), benchmarking des salaires inclus ; si nécessaire, effectuer une réorganisation et exploiter le potentiel d'économies dans le domaine des dépenses matérielles ;
- adapter les prestations ou les offres du centre de séminaires :
 - soumettre au conseil d'école, avec l'approbation de l'autorité concordataire, une demande de réduction d'activité ou de suppression du centre de séminaires ;
 - externaliser l'activité du séminaire et de la restauration.

2.6 Politique

2.6.1 Analyse et constatations

L'influence du canton de Berne sur les organes en place (autorité concordataire et conseil d'école) n'a pas été suffisamment rigoureuse et cohérente par le passé. A plusieurs reprises, l'autorité politique et le corps de police n'ont pas eu la même appréciation de la valeur et de l'utilité de l'EIPH. La marge de manœuvre politique n'a pas été pleinement exploitée.

2.6.2 Options

Au niveau politique, nous considérons que les mesures suivantes méritent d'être étudiées :

- exercer une influence plus active, concrète et cohérente sur les organes en place tels que l'autorité concordataire, le conseil d'école, les commissions spécialisées : afin d'exploiter la marge de manœuvre existante, le commandant doit exercer une influence accrue et plus cohérente au sein du conseil d'école et le Conseil-exécutif au niveau de l'organe concordataire ;
- Entamer des négociations avec d'autres membres concordataires à propos de la répartition des charges. Chercher à s'entretenir avec le président du conseil d'école et le président de l'autorité concordataire. Le canton de Lucerne (en tant que canton d'établissement de l'école) pourrait s'impliquer davantage et, par exemple, témoigner sa reconnaissance en proposant des prestations de support (sur le plan juridique, RH, informatique, logistique) à faible coût ou gratuitement.

2.7 Financement de l'école

Nous analysons ici la situation actuelle de l'école sous l'angle de son financement et nous nous efforcerons de répondre à la question de savoir comment le canton de Berne peut l'influencer de manière ciblée dans le cadre du concordat. Idéalement, les coûts de formation par aspirant devraient pouvoir être ramenés à leur niveau initial (environ 36 000 francs en 2009 contre environ 114 000 francs en 2018).

2.7.1 Vue d'ensemble du financement, situation réelle

Financement au moyen du montant forfaitaire de prestations conformément à la convention

L'EIPH est financée par les contributions des membres concordataires (cantons) et par les contributions de tiers. Le montant forfaitaire de prestations couvre les coûts de la formation de base et de la formation continue ; il s'établit à raison de 70 % selon le principe de proportionnalité et de 30 % sur la base des prestations fournies. Il est fixé par l'autorité concordataire parallèlement au budget quadriennal.

Gestion financière selon le concordat

Selon l'article 23, alinéa 4 du concordat, l'EIPH peut constituer des provisions et des réserves. L'article 24 énonce que les coûts de la formation de base et de la formation continue sont facturés au prix de revient, celui-ci comprenant en plus des coûts d'exploitation une prime de risque appropriée pour la création de fonds propres.

Au cours des trois dernières années, l'EIPH a enregistré les excédents de recettes suivants (seule la valeur budgétaire est connue pour 2019) :

- 2019 (budget) : 1,26 million de francs
- 2018 (réel) : 2,57 millions de francs
- 2017 (réel) : 1,98 million de francs
- 2016 (réel) : 1,26 million de francs
- 2015 (réel) : 0,58 million de francs
- 2014 (réel) : -0,97 million de francs

A l'évidence, un bénéfice a été réalisé la plupart du temps et les résultats ont eu tendance à s'améliorer continuellement. Conformément à la décision de l'autorité concordataire, le bénéfice restant est versé aux fonds propres de l'EIPH lors de l'approbation des comptes annuels et n'est pas restitué aux membres concordataires. Le rapport d'activité 2018 de l'EIPH dit en substance que le renforcement de la part de fonds propres et l'augmentation de la trésorerie qui en découle permettent de mettre en œuvre la "stratégie immobilière 3000" avec peu de nouveaux financements⁵.

Comptabilité analytique / Transparence des coûts

Notre étude a mis en évidence que, par le passé, la comptabilité analytique (compte des groupes de prestations) de l'EIPH n'était pas fiable car elle se basait partiellement sur des estimations et des hypothèses. Par exemple, il n'a pas été possible de déterminer précisément le résultat du centre de séminaires (groupe de prestations 3). En conséquence, aucun potentiel concret d'économies n'a pu être déterminé. Indépendamment du présent projet, l'EIPH a pris des mesures pour optimiser la comptabilité analytique dans le but de rendre les coûts plus transparents. Ainsi, un nouveau système de comptabilité analytique/compte des groupes de prestations extrêmement détaillé a été élaboré qui, à l'avenir, permettra de fournir aux cantons des informations financières et des calculs précis pour les comptes de groupes de prestations. Au moment de notre étude, le système de comptabilité analytique était encore en cours d'élaboration et n'avait pas encore été approuvé par le conseil d'école. De ce fait, BDO n'a pas encore été en mesure de se prononcer de manière fondée sur les marges contributives des différents groupes de prestations. Cependant, une première simulation de l'EIPH table, pour le groupe de

⁵ EIPH (2018): Geschäftsbericht 2018

prestations centre de séminaires, sur une marge positive avant amortissements et intérêts (EBITDA) comprise entre 0,25 et 0,4 million de francs par an (avant compensation des coûts liés aux places inoccupées). Rappelons une nouvelle fois à cet endroit que le système de comptabilité analytique n'était pas encore totalement mis en place au moment de notre étude. L'équipe de projet BDO a validé la comptabilité analytique dans la mesure de ses moyens et l'a trouvée plausible dans ses grandes lignes. La grande complexité du système et les nombreuses clés de ventilation ont fait jaillir quelques doutes qui n'ont pas pu être clarifiés de manière concluante pendant le mandat du fait du caractère provisoire de la comptabilité analytique. Par exemple, il n'a pas été possible de dire si, en raison du faible niveau d'exploitation, les coûts déterminants des périodes inoccupées avaient été correctement ventilés dans les groupes de prestations. BDO a eu l'impression qu'une part relativement faible de ces coûts revient au centre de séminaires. Une autre répartition des coûts pourrait avoir une incidence sur l'EBITDA. Sur la base des éléments décrits, nous estimons que le centre de séminaires n'a pas un impact positif ou négatif notable sur le résultat global de l'EIPH.

Situation des coûts de l'EIPH

Le montant forfaitaire de prestations de 13 millions de francs que les cantons versent à l'EIPH est un montant fixe et ne reflète donc pas les coûts effectifs. Les baisses de coûts (ou les augmentations de revenus) de l'EIPH ne sont donc pas répercutés sur les cantons sous forme de baisse de coûts et n'ont donc pas d'incidence sur les coûts à la charge des cantons dans le cadre de la structure existante. Les éventuels excédents de couverture sont conservés et affectés aux fonds propres. Ainsi, les possibilités (voir chiffre 2.3.2) de réduire les coûts sur la base de carences organisationnelles constatées n'entraîneraient pas directement une baisse des coûts pour les cantons.

Les demandes de réduction du montant forfaitaire de prestations ont été refusées par la majorité des cantons notamment du fait de la valeur accumulée (y compris par le canton de Berne ; pour la dernière fois dans le cadre du budget 2019). Pour le canton de Berne, il n'y a donc pas d'influence directe et immédiate sur les coûts de l'EIPH. Nous avons examiné les coûts de l'EIPH par sondage et constaté qu'ils avaient nettement diminué entre 2013 et 2018 :

Comparaison des coûts 2013 / 2016 / 2018 (en francs)

	2013	2016	2018
Dépenses de marchandises	3,2 millions	2,8 millions	2,5 millions
Charges de personnel	6,8 millions	6,9 millions	7,1 millions
Autre charges opérationnelles	2,8 millions	2,6 millions	2,4 millions
Amortissements et intérêts	3,5 millions	3,1 millions	2,6 millions
Coûts totaux	16,3 millions	15,4 millions	14,6 millions

Source : Présentation propre sur la base des rapports d'activité correspondants de l'EIPH

Avoisinant les 50 %, les charges de personnel forment la part principale des coûts. La réduction des coûts est directement liée à une baisse du nombre de personnes en formation (formation de base). Si, en 2013, elles étaient encore 140 en moyenne par volée, en

2018 elles ne sont plus que quelque 90 (voir tableau ci-dessous).

2013			
Volée 2013-2	Volée 2013-1	Volée 2012-2	
155	134	148	
2016			
Volée 2016-2	Volée 2016-1	Volée 2015-2	Volée 2015-1
85	104	120	139
2018			
Volée 2018-2	Volée 2018-1	Volée 2017-2	Volée 2017-1
103	78	103	88

Source : Présentation propre sur la base des rapports d'activité correspondants de l'EIPH

Il est frappant de constater que, proportionnellement, la réduction des coûts est nettement inférieure à la réduction du nombre de participants (environ 10 % contre environ 35 %). Cela amène à conclure que la part fixe des coûts de l'EIPH est trop élevée. On le constate notamment pour la rubrique "charges de personnel" dont les coûts ont augmenté malgré une baisse du nombre de participants. Quelque 30 % seulement du personnel de l'école peut être attribué à la formation.

Par ailleurs, les coûts en lien avec l'infrastructure ne peuvent pas être réduits de manière significative car ils sont indépendants du nombre des personnes formant une volée. Les coûts d'entretien et de nettoyage, les amortissements et les intérêts courent indépendamment du degré de sollicitation des structures proposées.

On aboutit ainsi à une situation dans laquelle les coûts par aspirant peuvent augmenter alors que les formations de base accueillent moins de participants. La clé de répartition selon laquelle 30 % seulement du montant forfaitaire de prestations sont calculés sur la base des prestations fournies accentue encore cet effet. Une éventuelle baisse des participants se traduira donc, au mieux, par un effet différé. Pour le canton de Berne, qui est nettement le canton membre le plus important (environ 30 % du montant forfaitaire de prestations), ces deux effets conjugués peuvent entraîner une augmentation significative des coûts par aspirant.

2.7.2 Options

Globalement, nous estimons que les possibilités actuelles d'exercer une influence sur les coûts sont relativement faibles. La structure existante et ses coûts fixes élevés (personnel et infrastructure) ainsi que les éléments rigides du montant forfaitaire de prestations et de la clé de répartition limitent sensiblement les possibilités. Nous relevons par ailleurs que la gestion de l'EIPH est soucieuse des coûts. Néanmoins, un certain nombre d'ajustements conceptuels permettraient de générer de nouvelles options. Nous présentons trois possibilités ci-après :

Montant forfaitaire de prestations variable ou remboursement d'un bénéfice

Un montant forfaitaire de prestations variable, à redéfinir tous les ans, pourrait accroître la marge d'influence des cantons. Les coûts de la formation de base et de la formation continue de l'EIPH doivent être incontestés (et non négociables). Ils devraient, comme prévu, être facturés aux cantons au prix de revient (via le montant forfaitaire de prestations). En revanche, les cantons devraient pouvoir exercer une influence sur le centre de séminaires et les investissements (en dehors de la formation de base/continue). A notre avis, il s'agirait de baisser le montant forfaitaire de prestations, partant, les coûts à la charge des cantons.

Modification de la clé de répartition

La clé à la base de la répartition du montant forfaitaire de prestations est établie à partir du nombre de jours de formation accumulés sur quatre ans, de la taille du corps de police et de la population d'un canton (proportionnalité). Elle tient également compte des jours de formation effectifs (prestations fournies). Le rapport entre le principe de proportionnalité et les prestations est de 70 % vs 30 %.

Fixée à 30 %, la part variable (principe des prestations fournies) est, selon nous, insuffisante. On le voit en particulier lorsqu'un canton, malgré un plus petit nombre de personnes en formation, doit assumer des coûts plus élevés que ceux de l'année précédente. Il convient donc d'accorder davantage d'importance à la composante variable afin que les cantons puissent effectivement exercer une influence sur les coûts. Par principe, un canton ne devrait pas avoir à assumer une hausse des coûts alors que son nombre de jours de formation a baissé.

D'autres facteurs économiques tels que les avantages présumés du site pour les cantons alentours/limitrophes pourraient également être pris en considération dans le calcul de la clé de répartition.

Nous recommandons d'ajuster la clé de répartition de manière à accorder davantage de poids à la part variable (en particulier jours de formation). Il convient également de se demander si l'intégration d'un nouveau paramètre, à savoir l'avantage lié au lieu d'établissement de l'école, serait pertinente.

2.8 Situation immobilière de l'EIPH

Nous nous proposons d'analyser dans ce sous-chapitre la situation immobilière de l'EIPH et de formuler des options envisageables. Nous commencerons par exposer, sous la forme d'une analyse GAP, dans quelle mesure le financement de la stratégie immobilière de l'EIPH est conforme au but du concordat et où il s'en écarte. Nous présenterons ensuite des options qui permettent de séparer le compte d'exploitation du financement de la stratégie immobilière.

2.8.1 Analyse GAP Financement de la stratégie immobilière et conformité au concordat

Article du concordat	Evaluation BDO
Art. 1 But 1 Sous le nom "Ecole intercantonale de police de Hitzkirch" (EIPH), les membres concordataires établissent et gèrent une école de police commune pour la formation de base et la formation continue des membres germanophones de leurs corps de police ainsi que pour la recherche dans le domaine policier.	Les biens immobiliers sont conformes au but du concordat dans la mesure où ils concernent la formation de base et la formation continue. A notre avis, cela inclut les investissements au titre de l'entretien des biens immobiliers indispensables à l'exploitation. Un centre de séminaires (hôtel) n'est pas prévu ; par conséquent, il ne correspond pas au but initial du concordat.
Art. 22 Financement 1 L'EIPH est financée par les contributions des membres concordataires et par les contributions de tiers acquises par l'école (moyens tiers).	Le financement des biens immobiliers nécessaires à l'exploitation de l'institution au moyen du montant forfaitaire de prestations est conforme au but de la convention. Les investissements dans des biens immobiliers ne concernant pas la formation de base ou la formation continue ne devraient pas être financés au moyen du montant forfaitaire de prestations.
Art. 24 Frais d'exploitation et leur couverture 2 Les prestations pour des tiers doivent être profitables et ne doivent pas être préjudiciables à la mission de l'école ni à l'exécution des obligations légales des membres concordataires. 3 Les coûts de la formation de base et de la formation continue seront portés au compte des membres concordataires sous la forme d'un montant forfaitaire de prestations. Celui-ci est établi par l'autorité concordataire parallèlement au budget quadriennal. 70 % du montant forfaitaire de prestations sont portés au compte des membres concordataires selon le principe de proportionnalité (pour un tiers en fonction du total des jours de formation accumulés sur quatre ans, pour un deuxième tiers en fonction de la population et pour le dernier tiers en fonction de la taille du corps de police). 30 % du montant forfaitaire de prestations sont portés au compte des membres concordataires en fonction des prestations fournies (jours de formation de l'année précédente).	L'article n'exclut pas explicitement le centre de séminaires. Il énonce de mettre strictement l'accent sur les coûts de la formation de base et de la formation continue. Le montant forfaitaire de prestations doit exclusivement servir à cette fin. Il convient de clarifier en quels points la stratégie immobilière concerne les deux domaines et où cela n'est pas le cas. Nous estimons qu'une séparation plus nette s'impose. Le centre de séminaire, qui n'est pas indispensable à l'exploitation de l'institution, ne devrait pas être financé au moyen du montant forfaitaire de prestations.

L'analyse GAP met en évidence que les coûts en rapport avec la stratégie immobilière sont conformes au but du concordat s'ils présentent un lien direct avec la formation de base et la formation continue pour lesquelles les cantons versent à l'EIPH un montant forfaitaire de prestations.

Selon la stratégie immobilière de l'EIPH, environ 1,5 million de francs provenant du montant forfaitaire annuel de prestations est prévu pour des investissements dans des biens immobiliers. Apparemment, au cours des premières années d'exploitation de l'établissement, ce montant a en partie été utilisé à d'autres fins et servi pour assurer le fonctionnement de l'école (achat de matériel informatique, etc.). De ce fait, un retard doit actuellement être rattrapé, qui nécessite des investissements de plus de 1,5 million de francs par an. Ces besoins supplémentaires doivent principalement être couverts par des capitaux tiers et par des fonds provenant du fonctionnement de l'école. Les capitaux tiers n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les cantons mais génèrent globalement des coûts plus élevés pour l'EIPH (coûts de financement, amortissements).

Pour leur part, les investissements immobiliers liés au centre de séminaires ne relèvent pas du but du concordat. Ce centre n'est pas intégré dans la formation de base ou la formation continue de l'institut ; pour cette raison, en principe, le montant forfaitaire de prestations ne saurait, même partiellement, être utilisé à cette fin.

Les ressources à affecter au financement de la stratégie immobilière ne sont pas explicitement mentionnées. On peut imaginer que l'on utilisera principalement des moyens générés par les flux de trésorerie liés aux activités d'exploitation et les liquidités. Les flux de trésorerie proviennent essentiellement du bénéfice annuel et des amortissements. On peut en déduire que la stratégie immobilière est en tous cas financée en partie par le montant forfaitaire de prestations et, donc, par le compte d'exploitation. C'est le cas des biens immobiliers indispensables à l'exploitation de l'établissement, autrement indispensables à la formation et à la formation continue, conformément au but du concordat.

2.8.2 Situation immobilière / Degré d'exploitation des biens-fonds

Des mesures doivent être prises en rapport avec les biens immobiliers de l'EIPH. Le rapport d'activité 2018 de l'institution écrit en substance :

Plusieurs propriétés du canton de Lucerne ont été acquises en droit de superficie lors de la création de l'EIPH. La valeur de reprise de l'époque incluait une rente de droit de superficie d'une durée de 100 ans. Cette rente a été fournie et capitalisée par un versement unique. Les droits de superficie s'éteignent à l'expiration de leur durée de validité contractuelle, lorsque les parties en conviennent ou lorsque l'EIPH n'en a plus besoin. L'ensemble des bâtiments et des installations situés sur les parcelles en droit de superficie redeviennent alors propriété du canton de Lucerne. L'indemnité découlant du droit de retour s'élève à un tiers de la valeur vénale des bâtiments et des installations au moment du retour au propriétaire.

Il est impossible de dire aujourd'hui quelle sera la valeur vénale des bâtiments et installations au moment de leur retour au propriétaire. Les amortissements des biens immobiliers, y compris la rente de droit de superficie capitalisée, sont reportés linéairement sur une durée de 33 ans indépendamment de l'indemnité découlant du droit de retour. Il est probable que la valeur comptable le jour du retour au propriétaire différera de l'indemnité initialement prévue. Ainsi, le retour effectif des biens au propriétaire se traduira par un bénéfice ou une perte comptable.

Les intérêts du droit de superficie s'élèvent à 20 millions de francs et sont amortis sur 33 ans. L'EIPH assume les avantages et les risques. L'entretien, financement inclus, incombe à l'EIPH (anciennes charges exclues). Le canton de Lucerne exonère l'EIPH de tout impôt sur les biens immobiliers en droit de superficie.

Les biens immobiliers de l'EIPH sont surdimensionnés et, par conséquent, insuffisamment exploités. Le taux d'occupation des locaux atteignait quelque 23 % en 2018 et les jours d'occupation (nuitées) environ 40 % de la capacité maximale (source : nouveau compte des groupes de prestations EIPH). Relevons ici que les chiffres risquent de fléchir encore davantage en raison de la baisse du nombre de personnes à suivre la formation de base et la formation continue. D'après les données relatives au taux d'exploitation, une augmentation du nombre de participants aux formations de base et continue ne changerait pas grand-chose à la surcapacité constatée.

2.8.3 Options

Séparer la stratégie immobilière du compte d'exploitation

Séparer complètement la stratégie immobilière et le compte d'exploitation est impossible et n'a pas de sens étant donné que les biens immobiliers nécessaires à la formation de base et à la formation continue relèvent également en partie de la stratégie immobilière. Par ailleurs, les immeubles utilisés dans le cadre du centre de séminaires le sont en partie aussi pour les besoins de la formation de base et de la formation continue. Enfin, le montant forfaitaire de prestations qui a été fixé et l'affectation des bénéfices aux fonds propres ne se prêtent pas à une séparation complète dans la constellation actuelle.

Une option serait donc d'introduire un montant forfaitaire de prestations variable et des possibilités de codécision pour les cantons en ce qui concerne l'affectation des bénéfices. De cette manière, il serait possible d'influer directement sur la question de savoir quels moyens financiers du compte d'exploitation peuvent être affectés au financement de la stratégie immobilière.

Pour une meilleure transparence sur les moyens affectés à la stratégie immobilière, nous recommandons également de constituer (dès 2024) un fonds pour les dépenses annuelles d'entretien et de renouvellement. Un montant entre 1 et 1,5 % de la valeur à neuf d'un bâtiment est usuel dans la pratique. Une partie de cette somme pourrait provenir du montant forfaitaire de prestations. La question de savoir dans quelle mesure le montant prévu de 1,5 million de francs est réaliste doit être étudiée. Le cas échéant, ce montant pourrait être défini tous les ans par le conseil d'école (p. ex. en fonction de la marche des affaires). Sinon, le financement nécessaire fourni par le biais de fonds tiers (prêt) pourrait servir à renforcer la séparation de la stratégie immobilière du compte d'exploitation. Cette mesure ne permettrait pas non plus d'opérer une séparation totale car le compte d'exploitation a, en plus, été grevé de charges d'intérêts plus élevés. Enfin, une plus grande transparence pourrait servir à optimiser la situation. Il faudrait être en capacité de montrer clairement quels moyens du compte d'exploitation ont été utilisés pour financer la stratégie immobilière. La comptabilité analytique très détaillée de l'EIPH pourrait fournir des informations à ce sujet. Un rapport exhaustif et transparent sur les revenus et les dépenses pourrait également être établi par le biais du fonds de renouvellement cité. Il permettrait de savoir exactement quelle part des revenus provient du montant forfaitaire de prestations.

Patrimoine immobilier

En principe, les biens immobiliers qui ne sont plus nécessaires peuvent être restitués au canton de Lucerne moyennant un délai de deux ans. Une indemnité découlant du droit de retour doit toutefois être versée (1/3 de la valeur vénale). A cet égard, il faudrait se demander si la dimension actuelle de l'infrastructure, dans son ensemble, est vraiment nécessaire ou s'il serait possible de renoncer à certains éléments. Réduire les prestations

(p. ex. en mettant l'accent sur la formation de base et la formation continue) permettrait de réaliser des économies, en particulier en matière de charges de personnel, d'exploitation et d'entretien ainsi que sur les intérêts du droit de superficie. Pour pouvoir se prononcer sur les répercussions financières, il faudrait calculer l'indemnité découlant du droit de retour. Cette indemnité pourrait aussi affecter négativement le compte de résultat de l'EIPH mais, en contrepartie, on enregistrerait des baisses sur le front des investissements, qui conduiraient à une utilisation différente des bénéfices ou à la possibilité de réduire le montant forfaitaire de prestations. Outre la restitution d'immeubles dont l'école n'a plus besoin, on pourrait aussi envisager une location à des tiers.

2.9 Analyse SWOT

Le tableau suivant résume les forces et les faiblesses ainsi que les opportunités et les menaces de la situation actuelle pour le canton de Berne qui ont été exposées dans ce chapitre :

Forces (Strength)	Faiblesses (Weaknesses)
- Les exigences en matière de coopération et d'interopérabilité ne manqueront pas d'augmenter ; une "unité de doctrine" dans le travail de la police est appropriée. - Message politique d'harmonisation, l'action de la police est un travail national/régional et dépasse les limites du canton. - Une formation commune est bénéfique pour des interventions communes (concordat). - La mobilité interne s'intensifie, la perméabilité et l'attractivité sont renforcées. - Effet d'échelle (scope and scale) du fait de la taille et de la concentration des forces. - Avantage du nombre ; plus le concordat compte de membres, plus l'influence sur la formation (qualité) et le pouvoir de négociation sont grandes. - Une formation intercantonale a davantage de valeur qu'une école de police purement interne.	- Le concordat est contraignant ; les modifications requièrent l'unanimité des membres. - Structures compliquées, gouvernance inefficace, nombre élevé de commissions et de sous-commissions - Conflits de rôles entre les instances à propos de la gestion et de l'organisation de l'EIPH - Conception des structures de gouvernance - Rares points communs entre les corps de police - Fonctionnement de l'école inefficace, p. ex. durée de la formation, perte de temps, annulation de cours - Suivi insuffisant des aspirants - Mise en place défailante de l'interopérabilité des corps de police de la part de l'EIPH - Emplacement défavorable, longs trajets - Forte dépendance de l'EIPH à l'égard du canton avec une influence non paritaire - Activités dispersées dans des domaines non rentables (not core) - Représentativité > compétences professionnelles - La clé de financement ne tient pas suffisamment compte des prestations fournies, la part des frais fixes est trop élevée. - Le montant forfaitaire de prestations ne reflète pas les coûts effectifs ; globalement, le canton de Berne paie davantage que les autres cantons alors que le nombre de ses aspirants est moins élevé que celui des autres partenaires contractuels. - Infrastructure sous exploitée

Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
- Les analyses de situation et de tendances indiquent que la criminalité globale ira en augmentant. Les exigences en matière de coopération et d'interopérabilité auront tendance à augmenter. - Les possibilités d'optimisation sont nombreuses. - La majorité des personnes concernées sait où se situent les problèmes. Des adaptations ponctuelles permettraient déjà d'obtenir des résultats. - L'EIPH possède une solide base financière et fait preuve d'efficacité. A l'avenir, le montant forfaitaire de prestations pourrait permettre de réduire les coûts.	- Le nombre d'aspirantes et d'aspirants a eu tendance à reculer ces dernières années. - Les contrats de longue durée avec le canton de Lucerne pour les biens immobiliers ainsi que les termes du concordat limitent les options possibles. - Les approches réalistes pour améliorer l'utilisation sont peu nombreuses. - Le retard dans les travaux d'assainissement n'a pas encore été entièrement rattrapé. Des investissements supplémentaires s'avéreront nécessaires dans un proche avenir, rendant difficiles des baisses de coûts à court et moyen terme. - Pression constante sur les économies et les coûts dans les cantons.

Source : Présentation propre (2020)

3 EVALUATION DES SOLUTIONS PROPOSEES

Nous exposons dans ce chapitre les trois options qui se présentent au canton de Berne. Outre la description de chacune de ces options, nous présentons aussi, lorsque cela est possible, leurs conséquences financières. Ces conséquences sont particulièrement importantes dans cadre de l'option "Sortie anticipée du concordat" (deuxième option). Dans le respect du mandat qui nous a été confié, nous nous en tenons ici à une stricte neutralité.

3.1 Statu quo plus

3.1.1 Description

L'option Statu quo plus repose sur l'hypothèse que les options précédemment décrites (voir chapitre 2) sont mises en œuvre en partie ou en totalité. Les options suivantes ont été définies :

- adapter le concordat ou assouplir son concept ;
- limiter l'activité à la formation de base, mission principale de l'école ;
- décentraliser certains blocs de formation ;
- adapter les prestations et les offres du centre de séminaires ;
- négocier la répartition des charges avec d'autres membres du concordat ;
- défendre activement les intérêts du canton de Berne au sein des organes de l'EIPH ;
- préciser les tâches, les compétences et les responsabilités, réduire le nombre d'organes ou les redéfinir, clarifier les rôles ;
- optimiser l'information et la communication ;
- réduire les coûts ;
- introduire un montant forfaitaire de prestations variable ou rembourser tout bénéfice en résultant ;
- ajuster la clé de répartition ;
- alimenter le fonds de renouvellement en vue des dépenses annuelles d'entretien et de renouvellement de matériel ;
- établir des rapports concernant le fonds de renouvellement ;
- étudier la question de la restitution de biens immobiliers non nécessaires.

Précisons que ces mesures n'ont pas toutes une incidence sur le résultat. Par ailleurs, les décisions ne peuvent pas être prises par le canton de Berne seul. La volonté des autres cantons, naturellement aussi celle de l'EIPH, est déterminante.

3.1.2 Conséquences financières

Les conséquences financières sont fonction des décisions prises et ne peuvent pas être quantifiées exactement. Les éléments suivants peuvent néanmoins être relevés :

- Une baisse du montant forfaitaire de prestations a une incidence de 33 % sur le canton de Berne, le plus grand canton partie au concordat.

- Les conséquences d'une modification de certains paramètres de la clé de répartition applicable au montant forfaitaire de prestations doivent être recalculées de cas en cas. Comme nous partons davantage de l'idée d'une intégration de nouveaux éléments que d'un ajustement de la pondération, les conséquences financières ne peuvent pas encore être estimées.

Comme déjà mentionné, les réductions de coûts n'entraînent pas directement des coûts moins élevés pour les cantons, ce qui s'explique par la rigidité du montant forfaitaire de prestations et de la clé de répartition. Cela dit, les réductions de coûts sont un moyen efficace de lancer le débat sur la hauteur du montant forfaitaire de prestations. Etant donné que ce montant permet généralement à l'EIPH de réaliser un excédent de couverture, nous estimons qu'en cas de réduction des coûts, la situation devrait être réexaminée.

3.1.3 Avantages et inconvénients de l'option

Les avantages et les inconvénients de l'option "Statu quo plus" sont présentés brièvement ci-dessous :

Avantages	Inconvénients
La majorité des options peut être mise en œuvre à court terme.	La formation ne répond toujours pas pleinement aux besoins du canton de Berne.
La possibilité d'améliorer la situation financière des cantons est réelle (réductions de coûts).	Il existe une forte dépendance à l'égard des décisions prises à la majorité des voix ; une majorité doit être trouvée.
Les modifications sont gérables pour le canton de Berne, ses formateurs et ses aspirants.	La clé de répartition des coûts tient peu compte du principe de proportionnalité (montant forfaitaire de prestations).
Le concordat et la volonté d'avoir une formation commune sont préservés.	Les déficiences structurelles de l'EIPH ne sont pas durablement résolues puisque le concordat n'est pas remis en question.
	Construction fixe (concordat, montant forfaitaire de prestations)

3.1.4 Mise en place de l'option

Il faut une nouvelle fois rappeler à cet endroit que le canton de Berne n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre seul la majorité de ces mesures. Leur réalisation (ou d'une partie d'entre elles) dépend en particulier de la volonté de l'EIPH et nécessite l'approbation des autres membres concordataires (les décisions de l'autorité concordataire ou du conseil d'école requièrent une majorité de 2/3 des voix). Pour y parvenir, une solide argumentation doit être élaborée. Les exigences et les besoins du canton de Berne diffèrent en partie de ceux des autres membres concordataires. Cela s'explique notamment par le fait que ce canton compte généralement le plus grand nombre de participants aux formations et que les trajets qu'ils doivent effectuer sont plus longs et fastidieux.

3.2 Sortie anticipée du concordat

3.2.1 Description

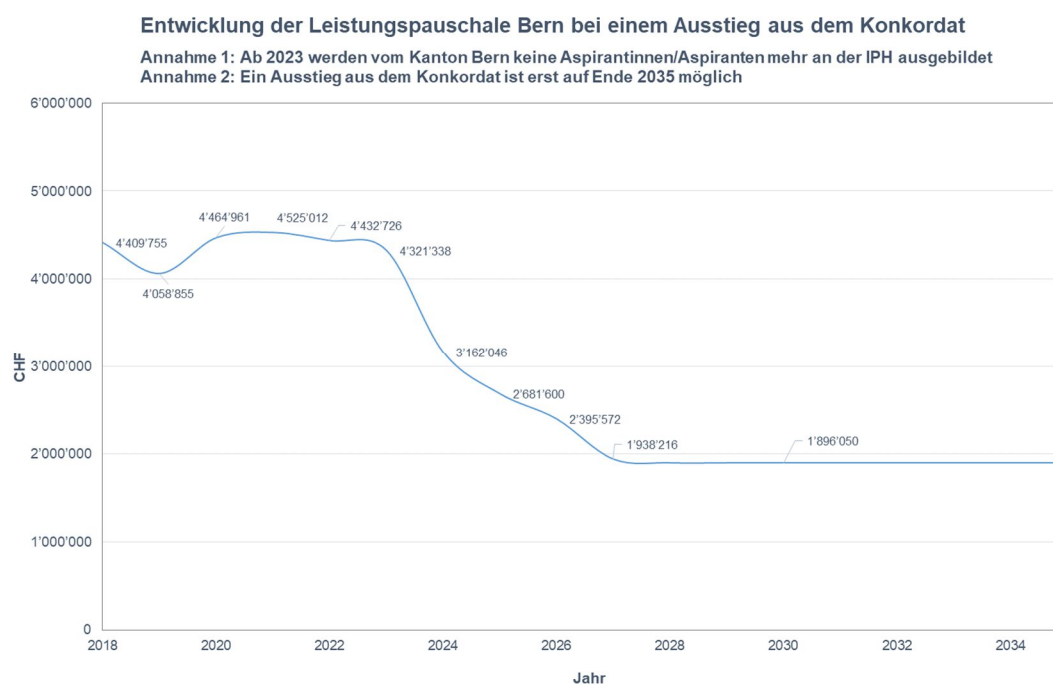
Cette variante part de l'hypothèse d'une sortie anticipée du concordat par le canton de Berne. Dès qu'une autre école de police est conçue et mise en place, une sortie est théoriquement possible. Alors, le canton de Berne ne formerait plus aucun membre de sa police dans le cadre de l'EIPH. Nous estimons que cela pourrait être envisageable au plus tôt à partir du printemps 2023. Les conséquences financières de cette variante sont décrites ci-dessous. Il n'est toutefois pas possible d'évaluer avec précision les conséquences politiques et juridiques d'une sortie anticipée. Cela nécessiterait une analyse séparée (voir annexe 2).

3.2.2 Conséquences financières

L'EIPH a déjà envisagé une éventuelle sortie du canton de Berne et a procédé au calcul correspondant. Le concordat énonce que la part fixe du montant forfaitaire de prestations est due jusqu'à son échéance. Jusqu'à cette date (statutairement le 31 décembre 2035), ce montant continuerait à être facturé au canton de Berne selon les modalités ci-dessous. La part variable diminuerait progressivement comme suit :

- pas d'impact financier en 2023, le montant forfaitaire de prestations étant calculé sur la base des années précédentes. Le montant commence à diminuer à partir de 2024 ;
- 2024 à 2027 : application du principe de proportionnalité (1/3 de 70 % du montant forfaitaire de prestations) : nombre de jours de formation des quatre dernières années. Aucun coût à partir de 2028 ;
- uniquement 2024 : principe des prestations fournies (30 % du montant forfaitaire de prestations) : nombre de jours de formation de l'année.

Dès 2028, des coûts pour un montant de 1,9 million de francs resteraient à la charge du canton de Berne puisque le montant forfaitaire de prestations reste dû jusqu'à l'échéance



du concordat. Cette somme correspond aux 66 % restants du montant forfaitaire de prestations résultant du principe de proportionnalité (taille du corps de police, nombre d'habitants), ces éléments se fondant sur des hypothèses/estimations pour l'avenir.

Evolution du montant forfaitaire de prestations du canton de Berne en cas de sortie du concordat

Hypothèse n°1 : dès 2023, le canton de Berne ne forme plus aucun aspirant/aspirante à l'EIPH

Hypothèse n°2 : une sortie du concordat est possible uniquement à partir de fin 2035

Source : EIPH, évolution du montant forfaitaire de prestations à la charge du canton de Berne en cas de sortie du concordat (2019)

La mise en place et l'exploitation d'une école autonome entraînera par ailleurs des coûts pour le canton de Berne qui s'ajouteront aux quelque 1,9 million de francs à sa charge jusqu'à fin 2035 en cas de sortie anticipée du concordat. Le coût d'une école de police indépendante a été calculé par des collaborateurs de la police cantonale bernoise et validé par DBO. Le calcul a été effectué par le secteur Formation de base en collaboration avec le service financier. Des ressources insuffisantes n'ont pas permis au service financier de procéder à un contrôle final de validation/plausibilité des chiffres.

Le coût total d'une école indépendante, établi selon une méthode ascendante, est présenté dans le tableau ci-dessous. Une structure de quantités a été établie sur la base de chaque cours avec tous les éléments déterminants (nombre de locaux/places nécessaires, nombre de formateurs, nombre de cours de formateurs, nombre d'aspirants). La structure de quantités a ensuite été estimée sur le plan financier. L'école de police indépendante a été définie sur la base de la situation actuelle de l'EIPH (quatre classes de 24 aspirants, fonctionnement de l'école/cours selon EIPH). Nous sommes partis du principe que l'école pourra être intégrée dans les locaux de Ittingen. La formule séminaire et des possibilités de restauration n'ont pas été retenues. L'école serait gérée par la direction de l'école et les responsables de volées, secondés par des fonctions administratives. Des frais généraux divers tels que matériel, licences et informatique sont également à prévoir.

Übersicht Kostenberechnung		
Ref. Berechnung 0.2, Version 1.2, 17.01.2020		
Personalkosten		Total
AusbilderInnen	Fr. 1'830'908	
Schulleitung	Fr. 1'178'760	
		Fr. 3'009'668
Raumaufwand		
Raumnutzungskosten Schule	Fr. 2'628'925	
Raumnutzungskosten Administration	Fr. 16'800	
		Fr. 2'645'725
Allgemeinkosten		
Allgemeinkosten	Fr. 322'445	
		Fr. 322'445
Zwischentotal Kosten		Fr. 5'977'838

Source : Police cantonale bernoise ; calcul des coûts d'une école de police indépendante (état : 17.03.2020)

Vue d'ensemble des coûts

Réf. calcul 0.2, version 1.2, 17.01.2020

	Total
Charges de personnel	
Formateurs/formatrices	
Direction de l'école	
Coût des locaux	
Utilisation école	
Utilisation administration	
Frais généraux	
Frais généraux	
Total intermédiaire des coûts	

Une école de police indépendante coûterait globalement quelques 6 millions de francs. Toutefois, une grande partie des coûts d'utilisation des locaux pourrait être déduite de ce montant puisque ces locaux sont aujourd'hui déjà utilisés pour d'autres formations de base et formations continues. On part ici de l'hypothèse que l'école de police pourrait intégrer les locaux existants en plus de l'utilisation de la capacité actuelle. Le montant diminue ainsi de 1,9 million de francs, passant à 4,1 millions de francs.

Compte tenu des données indiquées, une école de police indépendante coûterait environ 4,1 millions de francs au canton de Berne. Le montant forfaitaire de prestations versé par le canton à l'EIPH ces dernières années atteint à peu près la même somme.

Année	Montant forfaitaire de prestations en francs
2009	3,9 millions
2010	3,4 millions
2011	3,7 millions
2012	3,7 millions
2013	3,9 millions
2014	3,5 millions
2015	4,1 millions
2016	4,4 millions
2017	4,6 millions
2018	4,1 millions

Source : Présentation propre sur la base de la compilation IPH 2009 - 2019 de la police cantonale (2020)

Il convient de relever ici que le montant forfaitaire de prestations ne comprend que les coûts de la formation de base et de la formation continue. Dans la situation actuelle, le canton de Berne assume, hors montant forfaitaire de prestations, des charges supplémentaires estimées à 1,1 million de francs au moins. Il s'agit principalement des indemnités forfaitaires versées aux aspirants, des frais de coordination commandant / chef de service / directeur de volée, des trajets vers et depuis l'EIPH et d'un mois de formation complémentaire spécifique au corps de police au sortir de l'EIPH. Avec une école autonome, on peut s'attendre à ce que la suppression de la formation complémentaire se traduise par un mois de travail productif supplémentaire. Un calcul basé sur des chiffres

actuels donne un revenu supplémentaire d'environ 1,2 million de francs (120 h, 96 aspirants).

Les coûts par aspirant pourraient être ramenés à environ 42 000 francs. Par comparaison, on se situerait toujours en-dessus de la valeur de référence de 2009, mais les réductions de coûts hors montant forfaitaire de prestations (1,1 million de francs) ne sont pas prises en compte ici. Après déduction, les coûts passeraient à environ 31 000 francs, ce qui donne une valeur légèrement inférieure à celle de 2009 (36 000 francs).

Globalement, par des baisses de charges et des augmentations de revenus, on peut escompter une diminution des coûts de l'ordre de 2,4 millions de francs par rapport à la situation actuelle avec l'EIPH. Ce montant rejoint grosso modo les coûts supplémentaires estimés pour le canton de Berne, sur la base du concordat, dans le cadre du concept EIPH de 2003. Le tableau ci-dessous résume ce scénario.

Montants en million(s) de francs / + = supplément de coût, - = réduction de coût

Coût EIPH	Calcul police cantonale	2024	2025	2026	2027	Dès 2028
MFP : environ 4,3	Coût : 6,0					
Autres coûts : 1,1	Moins coûts locaux : - 1,9					
	Revenu supplémentaire : -1,2					
Total : 5,4	Total : env. 3,0					
MFP restant pour le canton de Berne :		3,2	2,7	2,4	1,9	1,9
	Total coût sortie :	6,2	5,7	5,4	4,9	4,9
	Total coût EIPH :	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4
	Différence :	+0,8	+0,3	0	-0,5	-0,5

Source : Présentation par les auteurs (2020)

Par rapport à la situation actuelle, le canton de Berne devrait supporter des coûts supplémentaires d'environ 0,8 million de francs en 2024 et 0,3 million de francs en 2025 en cas de sortie anticipée du concordat. En 2026, les coûts se situeraient approximativement au niveau actuel et, dès 2027, malgré le montant forfaitaire de prestation dont le paiement reste dû, il résulterait une baisse des coûts d'environ 0,5 million de francs. L'estimation se base sur le calcul des coûts effectué par la police cantonale bernoise pour une école indépendante. Toute modification apportée à ces chiffres entraînerait aussi une modification de la différence calculée.

3.2.3 Avantages et inconvénients de la variante

Les avantages et les inconvénients de la variante "Sortie anticipée" sont présentés brièvement ci-dessous :

Avantages	Inconvénients
-----------	---------------

Création d'une école de police répondant aux besoins et tenant dûment compte de la situation du canton de Berne (canton bilingue, zones urbaines/rurales, taille, etc.)	Perte de l'interopérabilité
Exploitation de synergies, formations déjà existantes à la POCA (direction de l'école, direction de la formation, administration, etc.)	Besoin accru de coordination pour harmoniser tous les cursus
Responsabilités et compétences clairement définies	Selon des calculs récents, solution (encore) plus onéreuse que la solution actuelle les premières années
Marge de manœuvre accrue	Eventuel risque de "dommage" politique du fait de la sortie - L'EIPH perdrait son membre le plus influent, son existence serait menacée.
Meilleure utilisation des locaux existants	Coûts de conception et de planification relativement élevés pour l'école
Simplification pour les formateurs et les aspirants	Prix politique important pour le canton de Berne
A la longue, solution plus avantageuse que la solution actuelle	

3.2.4 Mise en place de la variante

Une sortie anticipée du concordat requiert d'abord une décision correspondante. En considérant le délai de résiliation de deux ans prévu par le concordat, le canton de Berne pourrait se retirer au plus tôt le 1^{er} janvier 2023. Dans ce cas de figure, le concordat devrait être résilié pour le 31 décembre 2020.

Pour une décision en connaissance de cause, nous recommandons d'élaborer un plan d'investissements et d'affaires. Dans le cadre de ce plan, l'école de police indépendante est planifiée et élaborée dans le détail et évaluée rigoureusement quant aux ressources nécessaires ainsi qu'aux opportunités et aux risques qui en découlent. Du fait des estimations faites par la police bernoise dans le cadre des présents travaux et présentées sous 3.3.2, les données financières du business plan seraient déjà disponibles. Ces estimations se fondent sur une approche ascendante (bottom-up).

En l'état actuel des connaissances, il est possible de dire qu'une école de police indépendante pourrait être créée au 1^{er} janvier 2023. Le personnel nécessaire existe en grande partie, tout comme l'infrastructure. Le calcul des coûts pour le canton de Berne part de l'hypothèse, comme indiqué sous 2.7, que l'école pourrait être stationnée à Ittingen et que cela n'impliquerait pas de déplacer d'autres formations. Les capacités existantes pourraient être mieux exploitées.

3.3 Sortie ordinaire du concordat

3.3.1 Description

La police cantonale bernoise sortirait du concordat avec effet au 31 décembre 2035, à l'échéance du concordat. Dès 2036, elle exploiterait sa propre école de police ou s'associerait à d'autres cantons dans le cadre d'une nouvelle structure à créer. Dans le cadre du concordat existant, des améliorations, déjà présentées avec la variante "Statu quo plus" (voir 3.2), resteraient possibles pour le canton de Berne.

3.3.2 Conséquences financières

En cas de sortie ordinaire du concordat le 31 décembre 2035, date de son échéance, les coûts énoncés sous 3.2 pour l'exploitation d'une école de police indépendante deviendraient effectifs dès 2036. Considérant la période relativement longue jusqu'à l'échéance du concordat, les chiffres présentés risquent de devoir être revus le moment venu. Estimer aujourd'hui déjà quels seraient les coûts d'une école de police indépendante à partir de 2036 ne nous semble pas pertinent.

Si le canton de Berne s'associait à nouveau avec d'autres cantons, de nouveaux calculs devraient être effectués. Ce qui disparaîtrait à coup sûr à partir de 2036, c'est le montant forfaitaire de prestations de quelque 1,9 million de francs dû même si aucun policier n'est plus formé.

La mise en œuvre des optimisations proposées dans le cadre de l'option "Statu quo plus" pourrait aussi avoir des répercussions financières pour le canton de Berne. Par exemple, une nouvelle conception de la clé de répartition du montant forfaitaire de prestations entraînerait un ajustement de la répartition des coûts entre les cantons. Les conséquences ne sont toutefois pas quantifiables étant donné qu'elles dépendraient des adaptations effectuées. Nous considérons que cette option n'a de sens qu'en combinaison avec l'option "Statu quo plus".

3.3.3 Avantages et inconvénients de la variante

Avantages	Inconvénients
Création d'une école de police répondant aux besoins et tenant dûment compte de la situation du canton de Berne (canton bilingue, zones urbaines/rurales, taille, etc.)	Aucune solution au problème actuel, sauf la mise en œuvre des mesures énoncées sous "Statu quo plus"
Pas de vagues au niveau du concordat ; sa pérennité ne serait pas menacée.	Longue période jusqu'à l'expiration du concordat ; entre-temps, situation incertaine/floue
Possibilité de renégocier le concordat, y compris de corriger des défauts de conception	Coûts vraisemblablement moins élevés avec la nouvelle structure
Participation aux coûts selon les prestations fournies	

3.3.4 Mise en place de la variante

Pour pouvoir planifier et évaluer cette variante de manière circonstanciée, nous recommandons d'élaborer un plan d'investissements et d'affaires. Dans le cadre de ce plan, l'option retenue est conçue et élaborée dans le détail et évaluée rigoureusement sous l'angle des ressources nécessaires ainsi que des opportunités et des risques qui en découlent.

4 CONSIDERATIONS FINALES

Nous avons réalisé ce mandat au mieux de nos connaissances sur la base des documents et des informations à notre disposition ainsi que des vérifications effectuées et des renseignements demandés. Les constatations, évaluations, résultats, conclusions et recommandations qui figurent dans le présent rapport se fondent sur les données en notre possession à la date de référence (12 mars 2020). A toutes fins utiles, nous précisons que des événements ou des mesures postérieurs à cette date peuvent conduire à d'autres résultats dont les effets ne sont pas mentionnés dans ce rapport.

BDO SA

Michael Käsermann
Chef de projet

Michael Schüpbach
Chef de projet suppléant

ANNEXE 1 : LISTE DES DOCUMENTS

Les documents énumérés ci-après dont le titre est en allemand n'existent pas en version française.

Rapports d'activité

- Geschäftsbericht IPH 2009
- Geschäftsbericht IPH 2010
- Geschäftsbericht IPH 2011
- Geschäftsbericht IPH 2012
- Geschäftsbericht IPH 2013
- Geschäftsbericht IPH 2014
- Geschäftsbericht IPH 2015
- Geschäftsbericht IPH 2016
- Geschäftsbericht IPH 2017
- Geschäftsbericht IPH 2018

Finances

- Vortrag Regierungsrat Jahresbeitrag IPH
- Antrag Budget 2016 ff. Verzicht auf die Vergütung der persönlichen Entschädigung für Korps- und Zeitausbilder/innen
- Ausbilderkonzept IPH Version 4 vom 10.02.2012
- Auszug Protokoll Sitzung Schulrat Budget 2019 12.11.2018
- Auszug Protokoll SR Sitzung 20.09.2017
- Auszug Protokoll SR Sitzung 23.03.2017
- Auszug Protokoll SR Sitzung 29.09.2016
- Auszug Protokoll SR Sitzung 13.09.2018
- Budget 2016 Version 4 vom 19.08.2015
- Einladung, Traktanden, Unterlagen und Protokoll SR-Sitzung 21.03.2019
- Entwicklung einer Immobilienstrategie : Bericht zur Szenarienbildung 08.02.2016
- Entwicklung einer Immobilienstrategie : Bericht zur Vertiefung und Ausformulierung 09.09.2016
- Factsheet C A+W und C Fina_Sitzung SR 23.03.2017
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 18.02.2016
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 20.09.2017
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 29.09.2016
- Factsheet SR Sitzung 13.09.2018
- Factsheet SR Sitzung 21.03.2019
- Factsheet SR Sitzung 23.03.2018
- Finanzielle Auswirkungen Immobilienstrategie 2030 der IPH
- Finanzplan 2015 - 2019 vom 09.09.2015
- Finanzplan 2016 - 2020_Version 1 vom 24.08.2016
- Finanzplan 2016-2020 unter Berücksichtigung der Immobilienstrategie 2030
- Forecast 2015 vom 20.08.2015
- Forecast 2018_Version 2 Erfolgsrechnung 30.08.2018
- Grundausbildung 2017 KST 2020-10
- Grundausbildung 2017 KST 2020-20
- Grundausbildung 2017 KST 2020-21
- Grundausbildung 2017 KST 2020-22
- Grundausbildung 2017 KST 2020-23

- Grundausbildung 2018 KST 2020-10
- Grundausbildung 2018 KST 2020-20
- Grundausbildung 2018 KST 2020-21
- Grundausbildung 2018 KST 2020-22
- Grundausbildung 2018 KST 2020-23
- Grundausbildung BEBU 2016-2018
- Verrechnungsschlüssel Pauschalabgeltung Konkordatsmitglieder der IPH Hitzkirch 1. HJ 2016
- Halbjahresabschluss 2018 Vorjahresvergleich 07.08.2018
- Halbjahresabschluss 2015 vom 20.08.2015
- Halbjahresabschluss 2016 vom 02.08.2016
- Halbjahresabschluss 2017 und Budget 2018 vom 20.09.2017
- Hochrechnung 2016 (basierend Abschluss H1 2016)
- Investitionsbudget 2017 Version 03.08.2016
- Budget 2019
- Budget 2019 Klärung von Fragen
- Budget 2019 Leistungspauschale CHF 12 Mio.
- Budget 2019 Leistungspauschale CHF 13 Mio.
- IPH - Geschäftsjahr in Zahlen 2015
- IPH 2009 bis 2019
- IPH Rechnung Leistungspauschale 1. HJ 2018
- IPH Rechnung Leistungspauschale 2. HJ 2018
- Leistungsauftrag 2016 - 2019 Version 4 vom 21.08.2015
- Lohnbudget 2016 Veränderungen zum Vorjahr 10.08.2015
- Operatives Budget 2017 Version 1 vom 03.08.2016
- Protokoll Sitzung SR 07.03.2012
- Protokoll SR Sitzung 17.09.2015
- Rückmeldung DC Fina an Assistentin KG Schulratsitzung 17.09.2015
- Stellungnahme C A+W für SR Sitzung 17.09.2015
- Stellungnahme DC Fina für SR Sitzung 17.09.2015
- Stellungnahme FK Aus- und Weiterbildung IPH Verzicht Vergütung pers. Entschädigung
- Stellungnahme Kdt an Präsident Schulrat für SR Sitzung 17.09.2015

Comptabilité analytique, management Letter

- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2014 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2015 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2016 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2017 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2018 IPH

SCI & Rapports

- Balanced Scorecard 2009
- Balanced Scorecard 2010
- Balanced Scorecard 2011
- Balanced Scorecard 2012
- Balanced Scorecard 2013
- Balanced Scorecard 2014
- Balanced Scorecard 2015
- Balanced Scorecard 2016
- Balanced Scorecard 2018
- IKS-Grundlagen
- Risikolandschaft 2013

- Risikolandschaft 2015
- Risikolandschaft 2016
- Risikolandschaft 2017
- Risikolandschaft 2019

Compte des groupes de prestations

- Leistungsgruppenrechnung Version 23
- Leistungsgruppenrechnung Version 24
- Leistungsgruppenrechnung Version 25

Concordat, création, fondements

- Konzept IPH 25.06.2003
- Bewertung Output Leistungsauftrag IPH 2014
- Entwurf Strategische Ziele 2018-2021
- IPH 4-jähriger Leistungsauftrag inkl. ES + LP
- Concordat du 25 juin 2003 sur l'école de police intercantonale de Hitzkirch (état au 1^{er} janvier 2005)
- Leistungsauftrag 2011-2014
- Leistungsauftrag 2013-2016
- Arrêté du Grand Conseil portant adhésion au concordat sur l'école intercantonale de police de Hitzkirch

Organisation EIPH

- Schreiben Direktorin IPH an Kdt. Blättler vom 12.11.2015, Bildungsstrategie IPH 2016-2019
- Bildungsstrategie IPH 2016-2019
- Reglement Schulrat vom 20.09.2017
- Ausbildungshandbuch
- Evaluation Lernfeldumgebung, Entwicklung ab LG 18-1
- Evaluation Lernfeldumgebung LG 18-1
- Evaluation Lernfeldumgebung LG 18-2
- Geschäftsreglement vom 07.04.2017 (Stand 03.11.2017)

Développement de l'organisation

- Stellungnahme Organisationsentwicklung IPH 22.07.2015
- Aktennotiz Urs Bolz Interview mit Kdt. Blättler 18.09.2015
- Stellungnahme Steuerungsausschuss 21.01.2016
- Stellungnahme inkl. Fina 18.02.2016
- Stellungnahme Organisationsentwicklung Regierungsrat Kt. Bern 24.08.2016
- Stellungnahme Factsheet Organisationsentwicklung 13.03.2017
- Organisationsentwicklung IPH Vernehmlassung 15.06.2016
- Organisationsentwicklung IPH Grobkonzept 03.03.2016
- Stellungnahme Schulrat zum Grobkonzept

Procès-verbaux de l'autorité concordataire

- Antrag des Steuerungsausschusses für Sitzung der Konkordatsbehörde vom 03.11.2016
- Protokoll KB 01.04.2016
- Protokoll KB 07.04.2017
- Protokoll KB 19.04.2018

Procès-verbaux du conseil d'école

- Protokoll SR 16.03.2010

- Protokoll SR 24.06.2010
- Protokoll SR 19.10.2010
- Protokoll SR 07.03.2012
- Protokoll SR 15.10.2013
- Protokoll SR 05.03.2015
- Protokoll SR 17.09.2015
- Protokoll SR 18.02.2016
- Protokoll SR 29.09.2016
- Protokoll SR 13.01.2017
- Protokoll SR 23.03.2017
- Protokoll SR 15.05.2017
- Protokoll SR 20.09.2017
- Protokoll SR 23.03.2018
- Protokoll SR 13.09.2018
- Protokoll SR 12.11.2018
- Protokoll SR 21.03.2019
- Protokoll Schulratsausschuss 20.08.2019

Procès-verbaux de la commission spécialisée

- Protokoll Mai 2019
- Protokoll März 2019
- Protokoll Oktober 2018
- Protokoll Mai 2018
- Protokoll März 2017
- Protokoll August 2017

Commission de gestion interparlementaire de l'EIPH

- Rapport 2018

Direction

- Orientierung GL 12.04.2018
- Erwartungen der Konkordatsbehörde an die GL IPH 26.04.2018
- Bericht zu den Anhörungen vom 28./29.03.2018

Stratégie immobilière

- Konsequenzen der Immobilienentscheide zu Gebäude M 11.10.2018
- Immobilienstrategie 2030 genehmigt 07.04.2017
- IPH Immobilienstrategie 2030 - Version vom 15.3.2017
- Entwicklung einer Immobilienstrategie : Bericht zur Vertiefung und Ausformulierung
- Entwicklung einer Immobilienstrategie : Bericht zur Szenarienbildung

Organisation de la police cantonale bernoise (POCA)

- Ressources et prestations
- Structure de la police cantonale bernoise

Effectifs POCA Berne

- Bericht Mo Wüthrich - Auftrag 1 interne Planung zum Aufbau der Zusatzstellen
- Voraussichtlicher Ausbildungsbedarf-Juli 2019

Ecole de police francophone

- IPH-POCABE Lizenzvertrag 18.10.2013

- Ecole de police francophone d'Ittigen, 5^e audit 2018

CGF 2020 Concept général de formation

- Plan de formation policière, 14 juin 2019
- Master Grundausbildung 2019

Sortie du canton de Berne de la convention

- Leistungspauschale 2019
- Leistungspauschale Bern bei einem Ausstieg

Transfert de l'EIPH à Berne

- Argumentation SiAss, IPH nach Bern
- Auszug Bericht Finanzkontrolle 2014
- Austritt IPH Reduktion Kosten
- Finanzen IPH vs Riebach_v3
- IPH-POCABE, Lizenzvertrag
- Positionspapier SiAss IPH 2014 - Varianten
- Positionspapier SiAss IPH 2014
- Positionspapier SiAss IPH
- Rudimentäre Kostenschätzung IPH in BE 2014-Beilagen
- Tabelle Varianten IPH in Bern

Grand Conseil du canton de Berne

- Commission de gestion interparlementaire (CGIP) de l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch ; Rapport 2017
- ACE 166-2018, motion de la Commission de la sécurité (Moser), Obligations financières du canton et durée du contrat

ANNEXE 2 : EXPERTISE JURIDIQUE

En complément aux analyses effectuées, le mandant a demandé une expertise juridique portant sur une éventuelle sortie anticipée de la convention. A l'appui des déclarations d'origine des personnes interrogées dans le cadre de l'analyse précédemment présentée, l'expertise arrive à la conclusion qu'une sortie est techniquement possible en tout temps dès lors qu'à partir d'un moment donné, plus aucun aspirant ou aspirante n'est adressé à l'EIPH. Cette déclaration est complétée comme suit sur la base de l'expertise juridique du 1^{er} mars 2021 :

Selon des experts en droit administratif, de jure, seule une sortie ordinaire du concordat à fin 2035 est possible. Juridiquement, une résiliation anticipée pourrait exceptionnellement être recevable en invoquant la *clausula rebus sic stantibus*, ce qu'en l'espèce, le canton de Berne risque d'avoir de la peine à prouver.

De Facto d'un point technique et pratique donc, une sortie anticipée est possible mais les risques politiques ainsi que les conséquences juridiques et financières auxquels le canton s'exposerait risquent d'être considérables.

Il est possible que les autres cantons membres du concordat intentent une action en justice contre le canton de Berne et saisissent le Tribunal fédéral en :

- déposant une demande d'interdiction d'exploiter une école de police ;
- demandant subsidiairement une indemnisation au moins à hauteur du montant forfaitaire de prestations dû, probablement aussi une indemnisation pour d'autres charges (p. ex. mise à disposition de personnel).

Cela signifie donc qu'un retrait anticipé avant 2036 est théoriquement possible dès le moment où une école de police indépendante aura été créée mais que les risques encourus sont considérables compte tenu des conséquences politiques et éventuellement juridiques de cette démarche.