



**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au
rapport sur l'opportunité et la faisabilité d'une police de l'arc
jurassien**

(du 25 mars 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Pour utiliser au mieux les ressources policières des cantons du Jura et de Neuchâtel, et afin de s'adapter aux missions assignées à la police ainsi qu'à l'évolution de la délinquance et de la criminalité, le Conseil d'Etat neuchâtelois ainsi que le Gouvernement jurassien ont initié une étude portant sur la création d'une police commune: la police de l'arc jurassien (PAJ). Un rapport dit d'opportunité et de faisabilité a ainsi été réalisé et figure en annexe de ce document. Le présent rapport a d'une part pour objectif de renseigner le Grand Conseil sur les premiers résultats de cette étude. D'autre part, il vise à obtenir une validation formelle du pouvoir législatif sur la suite à donner à ce projet qui porte sur une des tâches régaliennes de l'Etat. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat fait usage de l'article 65, al. 2 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, et requiert du Grand Conseil qu'il indique clairement si, à l'instar des membres du gouvernement neuchâtelois, il soutient la poursuite des études et le développement du projet de police l'arc jurassien.

1. CONTEXTE SÉCURITAIRE GÉNÉRAL

Les cantons exercent la souveraineté sur leur sécurité intérieure. C'est la raison pour laquelle chacun d'eux dispose d'une police cantonale. Toutefois, notre société évolue et, avec elle, les attentes et contextes politiques et sécuritaires; les procédures se complexifient, les contraintes deviennent de plus en plus fortes et nécessitent toujours plus de ressources et de moyens.

De plus, la criminalité a connu une forte évolution ces dernières années. Par exemple, se globalisant, elle n'est plus limitée par les frontières cantonales. Parallèlement, les exigences des citoyens en matière de sécurité sont toujours plus élevées. Ils attendent des autorités et des forces de l'ordre non seulement de l'efficacité dans la résolution d'affaires, mais aussi de la réactivité, ainsi que de la présence préventive.

Par voie de conséquence, les cantons sont soumis à des pressions importantes : il sera difficile à l'avenir d'allouer des ressources financières supplémentaires aux corps de

police pour faire face à la fois à l'évolution de la criminalité et aux attentes de la population. Les ressources en personnel formé se font aussi plus rares.

En bref, le système policier suisse commence d'atteindre ses limites. Il est très fragmenté et n'est plus en lien avec la mobilité de la criminalité. Toutes les polices cantonales produisent les mêmes prestations, avec des moyens propres, acquis parfois à grand frais, à quelques dizaines de kilomètres les unes des autres.

Ce système génère des doublons à plusieurs niveaux (fonctions, encadrement, procédures, matériel), qui sont autant de sources de coûts et, surtout, nuisent à l'efficacité et à la capacité de réaction. Il est en somme reconnu aujourd'hui que le fédéralisme policier suisse, s'il veut survivre, doit s'adapter et de plus en plus se concevoir dans l'intercantalité.

Ce constat est particulièrement vrai pour les cantons du Jura et de Neuchâtel qui sont de petits cantons, en termes de population notamment, et dont les polices respectives sont les plus petites de Suisse romande en termes d'effectifs. Le système fédéraliste les oblige pourtant à disposer des mêmes équipements, services et prestations que les grands corps. Pour mémoire, la police cantonale du Jura est huit fois plus petite et celle de Neuchâtel deux fois et demi plus petite que la police cantonale vaudoise. Néanmoins, on attend d'elles les mêmes qualités, variété et spécialisation dans leurs prestations. Autrement dit, les petites tailles des polices cantonales jurassienne et neuchâteloise ne font qu'accentuer la problématique de la fragmentation due au fédéralisme policier.

2. PROJET DE POLICE DE L'ARC JURASSIEN

Sous cette pression, les coopérations policières ponctuelles ont été multipliées ces dernières années. Les cantons de Neuchâtel et du Jura ont recherché et continuent à rechercher des synergies internes, qui se sont concrétisées par la police unique à Neuchâtel et une proposition de réforme interne dans le Jura. Mais pour les dix prochaines années, si la situation continue d'évoluer comme au cours des années précédentes, les deux cantons devront engager régulièrement de nouvelles ressources, notamment en personnel, sans pour autant pouvoir garantir de maintenir le niveau de service actuel.

Les gouvernements jurassiens et neuchâtelois ont toutefois acquis la conviction qu'une police de l'arc jurassien permettrait de limiter le recours à de nouvelles ressources, sans perdre le bénéfice d'une police solidement ancrée dans les territoires jurassien et neuchâtelois, assurant un degré élevé de proximité et des relations étroites avec tous les acteurs de la sécurité : partenaires, autorités et citoyens.

C'est pourquoi, ils ont convenus d'étudier la création d'une police de l'arc jurassien et vous proposent aujourd'hui de prolonger ces études.

Le projet de la police de l'arc jurassien vise la création d'une police intercantonale commune entre les cantons du Jura et de Neuchâtel. L'union des polices cantonales jurassienne et neuchâteloise permettrait de repousser les problèmes de taille critique, placerait cette nouvelle force dans la moyenne des polices romandes (environ 660 collaborateurs) et contribuerait à décroiser les espaces cantonaux. En réduisant le nombre d'interlocuteurs suisses dans l'organisation de la coopération transfrontalière avec la France, elle faciliterait également cette dernière.

La raison d'être du projet n'est pas de faire des économies financières directes, mais de générer des synergies, qui permettraient de redéployer, dans les cinq à dix ans, une

trentaine de policiers vers le travail de terrain. Au final, les réallocations seraient, financièrement, équivalentes à environ 4.5 millions de francs par an, réduisant d'autant le besoin d'engagement de personnel supplémentaire.

Seraient aussi accrues, en particulier, les capacités de police de proximité, police-secours et les possibilités de réponse aux situations de crise. Le gain se trouverait donc tant dans l'efficacité (utilisation plus rationnelle des moyens) que dans l'efficacités (meilleures prestations).

Ces réallocations se feraient uniquement par des synergies et dépendent principalement de la mise en commun effective de ressources de conduite dites "transverses" comme l'état-major, la centrale d'alarme ainsi que de la mutualisation des fonctions de spécialistes : aucun des cantons ou régions ne verrait sa dotation policière baisser par rapport à l'heure actuelle. C'est la notion de rendement qui est fondamentale: le même nombre de policiers pourrait produire plus de travail de terrain par la réduction des doublons.

Une police de l'arc jurassien constituerait un projet novateur à l'échelon suisse. Elle intéresse de nombreux autres petits cantons particulièrement de Suisse centrale. Si l'activité régaliennne de la police donne à ce projet une dimension particulière, on notera l'existence d'autres exemples de services partagés entre cantons. Nous pouvons citer notamment la Haute Ecole Arc et la HEP-BEJUNE regroupant les cantons de Neuchâtel, Jura et Berne. L'Hôpital intercantonal Riviera-Chablais qui sera partagé entre les cantons de Vaud et du Valais ou encore le Gymnase intercantonal de la Broye, émanation des cantons de Fribourg et de Vaud. Enfin, Jura et Neuchâtel ont un même préposé à la protection des données depuis le 1^{er} janvier 2013.

3. FAISABILITÉ DU PROJET

Une étude préliminaire a été réalisée afin d'examiner l'opportunité et la faisabilité réelle d'une police de l'arc jurassien. Divers experts et représentants des milieux politiques y ont été associés et ont assuré l'indépendance des analyses. Elle figure en annexe du présent rapport (cf. annexe « *Rapport sur l'opportunité et la faisabilité d'une police de l'arc jurassien* »).

3.1 Aspects juridiques

Au niveau **juridique**, une police intercantonale est faisable, mais la mise en place d'une structure de gouvernance conforme au droit fédéral et cantonal, respectant les sensibilités politiques et aussi réactive que l'organisation actuelle constitue un défi majeur. Un concordat définirait les bases de fonctionnement de cette nouvelle police qui pourrait, selon les experts juridiques, prendre la forme d'un établissement autonome de droit public intercantonal.

3.2 Aspects politiques

L'enjeu majeur au niveau politique est également la **gouvernance**. Il s'agit de parvenir à mutualiser les forces de police tout en garantissant une autonomie cantonale, le respect des cultures locales et surtout le maintien d'un lien direct assurant une gouvernance politique sur le commandement et les questions opérationnelles qui en découlent.

Comme l'indique le rapport d'experts, les compétences normalement dévolues aujourd'hui au parlement cantonal devraient être dévolues demain à une commission interparlementaire, alors que les compétences qui relèvent actuellement de chaque gouvernement cantonal devraient, à futur, appartenir aux gouvernements conjointement.

Si la proposition des experts devait être retenue au final, la forme de l'établissement autonome de droit public permettrait à la fois l'autonomie nécessaire à la gestion opérationnelle et une gouvernance politique forte. Le budget de la police de l'arc jurassien se présenterait sous la forme d'une enveloppe pluri-annuelle et la direction en serait assurée conjointement entre les deux ministre/conseiller d'Etat siégeant à la direction intercantonale de la police.

D'autre part, chaque canton aurait la possibilité de commander sur son territoire des prestations spécifiques correspondant à ses besoins particuliers, comme des contrôles de la circulation ou des actions de police de proximité. Toutefois, la PAJ ne prendrait son sens et ne permettrait de proposer une véritable plus-value que dans le cadre d'une politique sécuritaire commune et des objectifs régionaux coordonnés.

Enfin, l'application de la Convention intercantonale sur la participation des Parlements impliquerait la création d'une commission interparlementaire (CIP) de contrôle et d'une direction intercantonale de police réunissant les deux responsables exécutifs. Comme indiqué ci-dessus, les compétences importantes des exécutifs resteraient pour ainsi dire les mêmes malgré l'union des deux polices.

Le gouvernement neuchâtelois a pris acte de l'avis des experts et considère pour sa part que la question de la forme juridique mérite encore d'être approfondie au regard des questions de gouvernance extrêmement sensibles qu'elle pose. Le Conseil d'Etat est en effet convaincu de la pertinence du projet PAJ, à la condition toutefois que, s'agissant d'une tâche régalienne de l'Etat, il ne se fasse pas au détriment d'une gouvernance politique forte, c'est à dire de l'indispensable contrôle parlementaire, ou du rôle des gouvernements et des chefs de départements. Le mode de gouvernance retenu devra aussi régler la question de la subordination à deux Ministères publics en ce qui concerne la politique criminelle et assurer une réactivité sans faille dans la prise de décision.

Il s'agira par conséquent, dans la phase suivante de ce projet, d'assurer, notamment par la création d'une CIP dédiée à la police, que le rôle essentiel du pouvoir législatif est garanti, et de définir les règles qui permettent d'assurer un fonctionnement optimal sans perte de compétence des organes politiques en général.

La création de la PAJ engendrera une mise à niveau des deux corps dans les dispositifs sécuritaires de base ainsi que dans les domaines de la formation, de la conduite ou des équipements, par exemple. Le canton du Jura devra sans doute consentir un effort plus important que Neuchâtel dans la mesure où notre canton termine à l'heure actuelle son processus de réforme interne et que sa densité policière ainsi que son niveau de spécialisation sont actuellement supérieurs à ceux de son voisin. Le Jura devra ainsi consentir des efforts financiers indispensables à la réussite du projet, la mise à niveau devant intervenir avant la mise en commun des ressources, ou du moins être envisagée comme préalable au partage des coûts.

Enfin, le canton de Neuchâtel est en train de mettre en place un pilotage régional de sa sécurité de proximité afin de garantir la cohérence de son action et l'adéquation de ses ressources avec les attentes conjointes des autorités cantonales et communales. Pour le Conseil d'Etat, ce projet peut tout à fait se mener en parallèle au projet PAJ, dont les effets se concrétiseront à plus long terme. Il s'agira toutefois de veiller à assurer toute la cohérence requise entre ces différents niveaux de pilotage afin de tenir compte des compétences tant communales, cantonales, qu'intercantonales tout en laissant à la police les moyens de continuer à remplir ses missions au quotidien.

3.3 Aspects ressources humaines

Du point de vue de la politique des ressources humaines, des différences existent certes entre les deux corps, mais leur unification est possible sans obstacle majeur. Au niveau des salaires et indemnités, une harmonisation des conditions salariales comparativement les moins bonnes serait nécessaire pour assurer l'unité du corps. D'après les premières analyses, le coût annuel global de l'harmonisation salariale pour les deux corps ne devrait pas dépasser 600'000 francs sur un budget prévisionnel total estimé entre 100 et 105 millions de francs. Une police intercantonale représenterait, aussi, l'opportunité de créer un statut du policier véritablement en lien avec les spécificités de la profession. La question des caisses de pensions n'a toutefois pas encore été étudiée et le sera dans une éventuelle deuxième phase.

3.4 Aspects financiers

Sur le plan financier, l'enjeu final sera d'établir la plus juste clé de répartition financière entre les deux cantons, ainsi qu'une comptabilité analytique permettant d'avoir la meilleure transparence et la plus grande maîtrise possible des coûts selon les prestations de la police.

Tout au long de la première phase du projet, un Comité consultatif, composé de représentants jurassiens et neuchâtelois des Parlements cantonaux, du Ministère public, des communes et des syndicats, ont suivi le projet et donné des orientations. Ce comité consultatif a largement appuyé le rapport annexé, tout en attirant l'attention sur certaines questions clés qu'il s'agit de développer dans la phase ultérieure, notamment à propos des caisses de pensions, des conditions de travail des policiers ou de la garantie des prestations qui seront fournies. De plus, ce comité a mentionné la nécessité d'envisager un concordat qui maintient le plus possible un contrôle parlementaire dans ce domaine particulier qu'est la police, bien au-delà de la simple question budgétaire.

Le rapport mentionne aussi un certain nombre de faiblesses et d'inconvénients liés à un tel projet, comme par exemple le peu de frontières communes entre les deux cantons, le temps qu'il faudra pour générer les synergies et la préparation au changement pour le personnel.

3.5 Risques et bénéfices

Quand bien même le domaine de la police comprend des spécificités propres et n'a jamais fait l'objet de coopération intercantonale aussi poussée, les experts qui ont procédé à la 1^{ère} analyse de ce projet en sont arrivés à la conclusion qu'il pouvait être soutenu et promu. Juridiquement faisable, sa gouvernance est, selon eux, concevable "sobrement".

Parmi les principaux bénéfices retenus figurent un accroissement de la quantité et de la qualité des prestations (plus d'efficacité et d'efficience), une maîtrise des dépenses futures et des engagements de personnel supplémentaires, estimées à environ 4.5 millions de francs par an au terme du processus, une gestion administrative et en ressources humaines en adéquation avec la spécificité du travail de la police et une réforme réalisée aujourd'hui sans contrainte alors qu'elle sera nécessaire, à terme, pour les petites polices de suisse.

Conscients que ce projet comporte certains risques au niveau stratégique, les experts en relèvent certains, dont notamment la petitesse des frontières intercantionales et la forme

oblongue de la zone de police, la dimension intercantonale du projet qui peut se confronter aux sensibilités locales et aux cultures d'entreprises ainsi que le temps nécessaire à l'atteinte des bénéfices.

4. SUITE DES TRAVAUX

Au vu des éléments développés ci-dessus, le Conseil d'Etat neuchâtelois a jugé que cette première étude était concluante et qu'elle devait être poursuivie.

De fait, le rapport d'opportunité et de faisabilité répond de manière générale positivement aux différentes questions résumées ci-dessus. Il démontre que la création d'une police intercantonale représente une réponse adéquate aux enjeux actuels de la sécurité et mérite donc, dans un esprit pionnier, que l'on continue à analyser ce projet si l'on veut affronter ces enjeux en apportant des propositions concrètes détaillées et opérationnelles.

Pour autant, de nombreuses questions restent encore sans réponse et une nouvelle phase de développement permettra de les traiter en profondeur. Toutefois, comme indiqué en début de rapport, au vu de l'importance de ce projet, les gouvernements jurassiens et neuchâtelois n'ont pas souhaité en démarrer l'étude détaillée sans obtenir une validation de leur parlement à son sujet. A ce stade du projet, le Grand Conseil est donc invité à se prononcer sur le présent rapport et son annexe ainsi que sur la poursuite du projet avant qu'il ne soit procédé à certaines études complémentaires et à l'élaboration d'un concordat entre les cantons du Jura et de Neuchâtel.

Si le Grand Conseil valide la poursuite de ce projet, la phase suivante pourrait alors démarrer rapidement. Comme pour la première étape, le financement serait assuré pour moitié par le canton de Neuchâtel et pour moitié par le canton du Jura. Les coûts imputés au compte de fonctionnement de la police ont été évalués à 400'000 francs.

A noter que, comme le Conseil d'Etat neuchâtelois, le gouvernement jurassien présente à son Parlement un rapport sur le projet de police de l'arc jurassien, toutefois sous la forme d'une demande de crédit d'engagement.

A l'issue de l'étude détaillée du projet, et dans le respect des dispositions cantonales et intercantionales, le parlement neuchâtelois sera appelé à se prononcer une nouvelle fois plus précisément, puisqu'il lui appartiendra le cas échéant d'approuver le concordat et, probablement, la modification constitutionnelle qui l'accompagnerait. Les citoyens se prononceront également en fin de processus sur l'éventuelle modification constitutionnelle et/ou sur le concordat.

Par ailleurs, pour assurer le bon fonctionnement de la police neuchâteloise pendant cette phase d'étude et de mise en œuvre du projet, il est envisagé de réorganiser partiellement son État-major, ce qui impliquera une modification de la LPol sur laquelle le Grand Conseil sera appelé à se prononcer dans les prochains mois. Cette modification sera aussi l'occasion d'ancrer les principes de gouvernance régionale de la police de proximité actuellement en discussion avec les communes.

5. CONCLUSION

Pour le gouvernement, envisager la constitution d'une force de police unique entre les cantons du Jura et de Neuchâtel répond à la volonté d'anticiper plutôt que de subir les enjeux qui attendent l'organisation de la sécurité, et à celle de dépasser le coûteux cloisonnement actuel, de surcroît peu adapté aux formes contemporaines de la criminalité.

Pour autant, l'adaptation au contexte actuel et futur par la constitution d'une police de l'arc jurassien ne pourra s'envisager que si les questions institutionnelles et liées à la gouvernance trouvent des réponses convaincantes s'agissant en particulier du contrôle politique qui doit s'exercer sur l'une des principales missions régaliennes de l'Etat.

En plus des aspects opérationnels qui doivent être précisés, ces questions sont l'objet des études que les gouvernements envisagent de poursuivre.

Le présent rapport aurait pu être purement informatif. Toutefois, vu la sensibilité de l'enjeu et des questions soulevées par cet ambitieux projet, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de requérir l'avis du Grand Conseil en la matière. Il souhaite un débat nourri et constructif de la part du Parlement avant de poursuivre les études dans la direction indiquée et demande ainsi le vote du Grand Conseil au sens de l'art. 65 al.2 OGC (art. 176 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, entrée en vigueur le 28 mai 2013) sur la question suivante:

« Soutenez-vous la poursuite des études relatives au projet de police de l'arc jurassien tel qu'esquissé dans le présent rapport et son annexe ? »

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 25 mars 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

Projet de Police de l'arc jurassien

Rapport sur l'opportunité et la faisabilité d'une Police de l'arc jurassien

Sous la direction de Blaise Bonvin, TC Team Consult SA

Avec les contributions de Pascal Mahon, Prof., et Me Eloi Jeannerat (Université de Neuchâtel), Carole Wyser (police neuchâteloise), Joelle Sanchez(CBVA), Calin Ionescu, Prof., (HE ARC) et le concours des chargés de projet, Laurent Husson, (police neuchâteloise) et Pierre-Alain Lunardi (police cantonale jurassienne)

Delémont/Neuchâtel, le 30 janvier 2013

Ce rapport a été rédigé à l'attention du Comité de pilotage du projet PAJ sous la direction de Blaise Bonvin, chef de projet, avec, pour le détail, les contributions suivantes:

Prof. Pascal Mahon et Me Eloi Jeannerat de l'Université de Neuchâtel, pour les parties juridiques et de gouvernance (chapitres 5.2, 5.3)

Carole Wyser, cheffe RH de la police neuchâteloise et Joelle Sanchez du CBVA pour les parties traitant des ressources humaines (chapitres 4.3, 5.4.2)

Calin Ionescu (HE ARC) pour la partie financière (chapitres 4.4, 5.4.3)

Et le concours des chargés de projet, Laurent Husson, auprès de la police neuchâteloise et Pierre-Alain Lunardi, auprès de la police cantonale jurassienne.

RESUME

Le système policier suisse atteint ses limites. Il est très fragmenté et n'est plus en lien avec la mobilité de la criminalité. Toutes les polices cantonales produisent les mêmes prestations, avec des moyens propres, acquis à grand frais, à quelques dizaines de kilomètres les uns des autres. Ce système génère des doublons à tous les niveaux (fonctions, encadrement, procédures, matériel), qui sont autant de sources de coûts financiers et, surtout, de péjoration d'efficacité et de capacité de réaction.

Le fédéralisme policier suisse, s'il veut survivre, doit de plus en plus se concevoir dans l'intercantonalité. La petite taille des polices du Jura et de Neuchâtel ne fait qu'accentuer cette problématique institutionnelle.

Sous cette pression, les coopérations policières ponctuelles ont été multipliées ces dernières années. Les cantons de Neuchâtel et du Jura ont recherché et continuent à rechercher des synergies internes, qui se sont concrétisées par la police unique à Neuchâtel et une proposition de réforme interne dans le Jura. Mais pour les dix prochaines années, si la situation continue d'évoluer comme au cours des années précédentes, les deux cantons devront trouver d'autres synergies, à moins d'engager régulièrement du personnel.

L'union des polices cantonales du Jura et de Neuchâtel permettrait d'atteindre une taille critique, dans la moyenne des polices romandes (environ 660 collaborateur-trice-s). La raison d'être du projet n'est pas de faire des économies financières directes, mais de générer des synergies, qui permettraient de redéployer, dans les cinq à dix ans, une trentaine de policiers vers le travail de terrain. Les réallocations seraient, financièrement, équivalentes à environ 4.5 millions de francs par an, réduisant d'autant le besoin d'engagement de personnel supplémentaire. Seraient aussi accrues, en particulier, les capacités de police de proximité, police-secours et les possibilités de réponse aux situations de crise. Le gain se trouverait donc tant dans l'efficacité (utilisation plus rationnelle des moyens) que dans l'efficacité (meilleures prestations).

Ces réallocations se feraient par des synergies uniquement : aucun des cantons ou régions ne verrait sa dotation policière baisser par rapport à l'heure actuelle. C'est la notion de rendement qui est fondamentale : le même nombre de policiers pourrait produire plus de travail de terrain par la réduction des doublons.

Le présent rapport étudie et démontre la faisabilité et l'opportunité organisationnelle et juridique de cette union, dans ce qui serait la première police intercantonale de Suisse. Des intervenants externes ont assuré l'indépendance des analyses.

Concrètement, c'est la forme de l'établissement autonome de droit public qui serait privilégiée. Elle permettrait à la fois l'autonomie nécessaire à la gestion opérationnelle et une gouvernance politique forte. L'application de la Convention intercantonale sur la participation des Parlements impliquerait la création d'une commission interparlementaire (CIP) de contrôle, et d'une direction intercantonale de police réunissant les deux responsables exécutifs. Aucune perte de contrôle politique et démocratique ne serait à déplorer, c'est même le contraire qui se réaliserait avec la création d'une CIP dédiée à la police. Il s'agira dans ce domaine sensible de garantir un rôle central aux législatifs.

Du point de vue des ressources humaines et financières, des différences existent certes entre les deux corps, mais leur unification est possible sans obstacle majeur. Au niveau des salaires et indemnités, une harmonisation des conditions salariales comparativement les moins bonnes serait nécessaire pour assurer l'unité du corps. Une police intercantonale représenterait, aussi, l'opportunité de créer un statut du policier véritablement en lien avec les spécificités de la profession.

LISTE DES ABREVIATIONS

al.	alinéa
art.	article
ASP	Assistant de sécurité publique
ATF	Recueil des arrêts de Tribunal fédéral
BBZ	Budget base zéro
CASU	Central d'appels sanitaires urgents (dans le Jura)
CET	Central d'engagement et des télécommunications
CCDJP	Conférence des Chefs de département de justice et police
Cf.	<i>Conferre</i> ; voir
Cgfr	Corps des gardes frontières
CIP	Commission interparlementaire de contrôle
CODIR	Comité de direction (opérationnel) du projet PAJ
CoParl	Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements; RSN 151.30 et RSJU 111.190)
COPIL	Comité de pilotage (politique) du projet PAJ
CPDT-JUNE	Projet de Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst./JU	Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 100)
Cst./NE	Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (RSN 101)
CPP	Code de procédure pénale suisse (RS 312.0)
DFJP	Département des finances, de la justice et de la police (Canton du Jura)
DIP	Direction intercantonale de police
DJSF	Département de la justice, de la sécurité et des finances (Canton de Neuchâtel)
EM	Etat-major
ERAP	Ecole régionale d'aspirants de police
EPT	Equivalent plein temps
FF	Feuille fédérale
GT	Gendarmerie territoriale (dans le Jura)
HE-ARC	Haute Ecole ARC Berne-Jura-Neuchâtel
HES-SO	Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale
LeGes	Législation d'aujourd'hui
lit.	littera; lettre
LPoC	Loi sur la police cantonale (jurassienne) du 4 décembre 2002 (RSJU 551.1)
LPol	Loi sur la police neuchâteloise du 20 février 2007 (RSN 561.1)
MP	Ministère public
N	Note(e)
ORC	Ordonnance fédérale sur le registre du commerce du 17 octobre 2007 (RS 221.411)
PAJ	Police de l'Arc Jurassien
PCi	Protection civile
PJ	Police judiciaire

PONE	Police neuchâteloise
POC	Police cantonale jurassienne
PPS	Protection de la population et sécurité (dans le Jura)
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RH	Ressources humaines
RJN	Recueil de jurisprudence neuchâteloise
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSJU	Recueil systématique du droit jurassien
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
s.	Suivant(e)
SRHE	Services des ressources humaines de l'Etat
SSCM	Service de la sécurité civile et militaire
TC/JU	Tribunal cantonal jurassien
TC/NE	Tribunal cantonal neuchâtelois
TF	Tribunal fédéral
UNINE	Université de Neuchâtel
USIS	Überprüfung System innere Sicherheit Schweiz

1. INTRODUCTION

Ce rapport a pour objectif d'examiner l'opportunité et la faisabilité d'une police intercantonale pour le Jura et Neuchâtel : la Police de l'arc jurassien (PAJ). Il pose les premières bases conceptuelles d'une telle police et n'a pas pour but de proposer des variantes intermédiaires de collaborations.

La première partie présente les enjeux actuels des polices en Suisse et plus particulièrement dans les cantons du Jura et de Neuchâtel. Cette mise en perspective traduit les fondements de la réflexion qui ont poussé à étudier la possibilité d'une union des deux polices.

S'en suit une série de comparaisons factuelles des corps de polices, du point de vue des missions, de l'organisation, des ressources humaines et des finances. Ces comparaisons démontrent que les deux polices sont déjà largement similaires, dans un environnement de la criminalité comparable, et qu'une union, du point de vue organisationnel et contextuel, ne représente pas de difficultés majeures.

La deuxième partie présente les contours généraux d'une PAJ. A ce stade, c'est la faisabilité juridique qui est étudiée et démontrée. La forme juridique de l'établissement autonome de droit public est mise en évidence comme la meilleure option. Un mode de gouvernance est proposé, qui intègre les rôles des instances actuellement en charge des polices et décrit les organes intercantonaux à créer.

Les défis de la mise en œuvre d'une telle police, si elle doit se faire, sont identifiés et ne peuvent pas être minimisés. En particulier, les aspects culturels et humains représentent un élément prioritaire et sensible du succès d'un tel changement. Les réallocations possibles de personnel sont aussi à mettre dans une temporalité qui respecte les collaborateurs-trice-s en place, et prendront du temps à être concrétisées.

2. ORGANISATION DU PROJET D'ETUDE

De janvier 2012 à janvier 2013, différents organes de projet ont été constitués afin de pouvoir rapidement collecter l'information nécessaire, la faire valider par les autorités compétentes et rédiger ce rapport de faisabilité et d'opportunité. Nous décrivons brièvement dans ce chapitre les différents intervenants et les consultations menées.

2.1 Organes du projet et intervenants

La conduite générale du projet a été assurée par un Comité de pilotage politique (COPIL), qui s'est réuni régulièrement pour donner les directions des analyses et valider les propositions émises par le Comité de direction opérationnelle (CODIR). Le COPIL a été présidé, pour des raisons d'expérience et de neutralité de la modération, par M. Markus Notter, ancien Conseiller d'Etat et Chef du département de la justice et de l'intérieur du Canton de Zurich, et était composé du / de la :

- Chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances du Canton de Neuchâtel (DJSF), M. Jean Studer, puis M. Thierry Grosjean, et M. Laurent Kurth
- Ministre et Chef du Département des finances, de la justice et de la police du Canton du Jura (DFJP), M. Charles Juillard
- Secrétaire générale du DJSF neuchâtelois, Mme Véronique Clivaz
- Commandant de la police neuchâteloise (PONE), M. André Duvillard, puis Commandant a.i., M. Pascal Lüthi
- Commandant a.i. de la police cantonale jurassienne (POC), M. Olivier Guéniat
- Chef de projet, TC Team Consult, MM. Blaise Bonvin et Bernhard Prestel.

Le travail d'analyse et de rédaction a été assuré par le CODIR, qui s'est réuni une fois par mois pour diriger et coordonner les travaux des experts sectoriels, synthétiser les

résultats et produire le présent rapport. Le CODIR a été dirigé par M. Blaise Bonvin de TC Team Consult et était composé des intervenants suivants :

- pour les polices cantonales, les commandants précités et des officiers selon les besoins ;
- pour les domaines traitant de la faisabilité juridique et de la gouvernance, M. le Prof. Pascal Mahon et Me Eloi Jeannerat, de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel (UNINE) ;
- pour les domaines traitant des finances, M. le Prof. Calin Ionescu, Mme Gwendoline Grosjean et Mme Valentine Maillat, de la Haute école de gestion ARC à Neuchâtel et Delémont ;
- pour les domaines traitant des ressources humaines, Mme Carole Wyser, cheffe des RH de la PONE, et Mme Joëlle Sanchez, du cabinet conseil RH CBVA ;
- pour la coordination avec les polices cantonales et le soutien aux commandants, les chargés de projet M. Laurent Husson pour le canton de Neuchâtel et M. Pierre-Alain Lunardi pour le canton du Jura ;
- pour la communication, M. Jean-François Rossé.

2.2 Consultations

Afin de pouvoir rapidement recueillir les informations nécessaires et mettre en perspective certaines des idées émises par les organes du projet, différentes mesures internes ont été prises :

- Les syndicats ont été impliqués au long de l'analyse de la partie RH.
- Des « cafés-contact », ouverts à tous les collaborateur-trice-s, ont été menés mensuellement à partir du 2^{ème} trimestre 2012 auprès des deux polices, afin de présenter l'état des travaux, répondre aux questions et recueillir des avis.
- Les chargés de projet dans chaque police ont pu répondre au quotidien aux questions des collaborateur-trice-s des deux corps.

Par ailleurs, un Comité consultatif a été mis sur pied dès le début des travaux et s'est réuni à quatre reprises afin d'impliquer les parties prenantes externes à la police. Ce Comité était composé, outre les membres du COPIL mentionnés ci-dessus :

Pour le Canton du Jura, de :

- | | |
|------------------------|--|
| - M. Martial Courtet | Président de la Commission des affaires extérieures |
| - Mme Valérie Cortat | Procureure générale |
| - M. Rémy Meury | Président de la Commission de coordination des syndicats |
| - M. André Henzelin | Président de la Commission de gestion et des finances |
| - Mme Françoise Cattin | Présidente de l'Association jurassienne des communes |
| - M. Antonio Dominguez | Président du Syndicat de la police cantonale jurassienne (participation dès le 1er août 2012). |

Pour le Canton de Neuchâtel, de :

- | | |
|---------------------------------------|--|
| - Mme Marianne Guillaume Gentil-Henry | Présidente de la Commission des affaires extérieures |
| - M. Yanis Callandret | Procureur, en qualité d'observateur |

- Mme Marie-José Pernet Présidente du Syndicat de la police judiciaire
- M. Olivier Csefalvay Président du Syndicat des agents de la police neuchâteloise
- M. Bertrand Nussbaumer Président de la Sous-commission de gestion et des finances
- M. Patrice Zurcher Membre de la Commission des affaires extérieures.

Par ailleurs, divers groupes d'intérêts ou expert-e-s ont été rencontrés ponctuellement, dans les domaines politique, économique et juridique.

3. LE SYSTEME POLICIER SUISSE ET SES DEFIS

Résumé

La majorité des observateurs du système fédéraliste policier suisse s'accorde sur ses limites, dues à sa grande fragmentation. Le système produit des doublons et des déficits de coordination qui sont autant de freins à l'efficacité et à l'efficacités. Des réformes structurelles vers plus de coopération intercantonale sont nécessaires et les petits cantons connaissent la pression la plus forte dans ce sens.

Le paysage policier et sécuritaire suisse est en mutation : des corps fédéraux à fonction de police prennent de l'ampleur (Corps des Gardes-frontière ; police ferroviaire ; police militaire), les polices cantonales se réorganisent et recherchent du personnel supplémentaire, les interventions politiques sur la répartition des compétences entre Confédération, cantons et communes se multiplient (voir, en dernier lieu, le postulat 10.3045, déposé par M. Peter Malama au Conseil national, *Sécurité intérieure. Clarification des compétences*, adopté le 18 juin 2010). Les organisations policières en particulier cherchent à améliorer et augmenter la coopération entre elles ou avec les autres organes de sécurité. Au cours des quinze dernières années, diverses études et projets ont ainsi été menés sur l'organisation de la sécurité intérieure de la Suisse, dont on rappellera que la responsabilité primaire incombe aux cantons, selon l'article 57 de la Constitution fédérale.

Le projet USIS (*Ueberprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz*, Réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse) conduit par la Confédération et les cantons dans les années 2000 avait posé un diagnostic objectif et direct des lacunes du système sécuritaire, mais la tentative de redéfinir certaines des compétences entre la Confédération et les cantons n'avait pas abouti.

« *Le fédéralisme présente l'inconvénient majeur de ne pas permettre une action unifiée au niveau national en matière de sécurité intérieure. Les principales faiblesses du système actuel résident dans les redondances dans le travail policier, dans la disparité et l'incompatibilité des systèmes informatiques, et dans l'absence de formations de réserve expérimentées, susceptibles d'intervenir rapidement* » (Rapport USIS I du 6 avril 2001, p. 6, nous soulignons).

Plus récemment, la Conférence des chefs de départements de justice et police (CCDJP), tout en reconnaissant les besoins supplémentaires en coopération et en personnel, a échoué à constituer une police mobile intercantonale permettant de faire face à des événements importants, en particulier dans le domaine du maintien de l'ordre. La mise sur pied de cette unité intercantonale aurait pourtant permis de combler une partie des effectifs policiers dont plusieurs cantons disent manquer. Selon le rapport « Lücke » de la CCDJP, il manquerait en effet 1 500 policiers en Suisse (cf., entre autres, l'article de la RTS, *La Suisse a besoin de 1500 policiers supplémentaires*, du 19 novembre 2011, consulté le 31 décembre 2012 sur rts.ch). Selon la Fédération Suisse des Fonctionnaires de police (FSSP), ce manque s'élèverait même à 3 000 policiers (cf., notamment,

On observe donc un contraste fort entre la conviction largement partagée d'une trop grande fragmentation policière et le peu de mesures structurelles prises, notamment au niveau de la coopération intercantonale, pour y remédier. Seuls quelques cantons ont pour l'heure recherché des modes nouveaux de synergies au-delà des coopérations ponctuelles, comme l'a montré la tentative d'union policière, finalement transformée en concordat de coopération, entre les polices des cantons de Suisse centrale (Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et Zoug).

Sur ce constat de base, qui sous-tend l'idée d'union des forces au sein d'une PAJ, se développent les éléments suivants liés à l'activité et l'organisation des polices en Suisse:

- Une palette d'activités policières et des volumes en croissance

Les polices en Suisse doivent de plus en plus être capables de réaliser un « grand écart » : assurer la police de proximité quotidienne auprès de la population, posséder des compétences techniques très pointues, notamment en matière de police judiciaire, et en même temps gérer des événements de grande ampleur (liés à des manifestations en tous genres ou à des phénomènes criminels). De nouvelles missions s'additionnent, telles que le traitement de la violence domestique ou la criminalité informatique. En termes de volume, le nombre total d'infractions va croissant, ne serait-ce qu'en raison de l'évolution démographique. Or, les polices cantonales suisses sont la plupart de trop petite taille pour tout faire de manière optimale. Ce constat n'est pas une nouveauté, comme nous l'avons mentionné.

Les polices de Neuchâtel et du Jura sont les deux plus petites polices romandes et parmi les plus petites en Suisse. La moyenne de l'effectif des polices cantonales romandes est en effet d'environ 750 collaborateur-trice-s, contre (à fin 2011) 450 à Neuchâtel et 133 dans le Jura. Tout entreprendre avec un haut niveau de qualité et un coût maîtrisé n'est simplement pas imaginable à moyen terme. Une union amènerait à créer, après les réformes internes en cours (qui amèneront des effectifs supplémentaires), un corps d'environ 660 collaborateur-trice-s et permettrait d'assurer la palette d'activités exigées par le cadre légal mais aussi par les attentes de la population.

- La criminalité ne connaît pas de frontière

Cette réalité de la mobilité s'étend à presque toutes les formes de délinquance. Elle doit faire l'objet d'une réponse de la part des pouvoirs publics vers plus de cohérence dans le travail de police, en sortant des limites imposées par les frontières cantonales, mais aussi nationales (voir sur cette question chap. 4.1 ci-dessous).

Certes, réunir deux polices cantonales, aux frontières communes ténues, ne résoudra pas cette problématique à elle seule, mais contribuera à pouvoir y faire face. En matière de criminalité transfrontalière, une PAJ, avec une frontière de plus de 150 kilomètres avec la France, serait un partenaire privilégié et renforcé pour le Corps des gardes-frontière et pour les polices françaises, dans un contexte de croissance de ce type de délinquance.

- Le fédéralisme policier survivra si les polices cantonales se réforment en profondeur

Si la sécurité intérieure est en Suisse assurée par les cantons, c'est en raison d'une circonstance historique et d'un contexte politique et social (Constitution de 1848) qui n'ont plus rien à voir avec la réalité du 21^{ème} siècle. Ce fédéralisme sécuritaire doit se réformer s'il veut perdurer (cf. KARIN KELLER-SUTTER, Kooperation statt Zentralismus – ein Plädoyer für den Erhalt und die Erneuerung der kantonalen Polizeihöheit, Revue suisse de criminologie, 2004 30-33). Les

faiblesses du fédéralisme policier vont de plus en plus être difficiles à combler si les cantons ne prennent pas des décisions fortes ; graduellement la gestion de sécurité pourrait se concentrer au niveau fédéral. La montée en puissance du Corps des gardes-frontière ou de la police ferroviaire n'est rien d'autre qu'un symptôme de ce mouvement. Dans un système fédéraliste, face aux changements, soit les entités fédérées se réforment, soit, à terme, le gouvernement central prend en charge les domaines qui posent trop de défis. Les concordats régionaux de coopération, qui sont des réponses partielles, montrent aussi leurs limites. Des polices intercantionales seront donc nécessaires pour maintenir le fédéralisme policier et assurer le rôle des cantons.

- Une exigence accrue de qualité

La police et la sécurité sont de plus en plus au centre des débats publics. Ces questions ont pris une importance sociale croissante, les instances politiques en discutent de manière plus fréquente et plus conflictuelle. S'est établie progressivement une demande de qualité nouvelle, d'excellence dans la gestion et de résultats visibles. La police doit rendre des comptes sur ce qu'elle fait et pourquoi. Face à cette augmentation des exigences sociales, politiques, voire judiciaires, des solutions nouvelles doivent être trouvées. La taille du corps est dans beaucoup de domaines un des critères permettant d'atteindre un haut niveau de qualité. On observe d'ailleurs dans toute l'Europe une tendance à augmenter la taille moyenne des corps (voir plus bas) pour améliorer non seulement les capacités quantitatives de réponse mais aussi la qualité du travail.

- L'harmonisation policière est en marche et a posé les bases pour une union

En dix ans, le travail de la police a connu plus d'harmonisation au niveau suisse et suisse-romand que durant les cent années précédentes: concept de formation commun, Brevet fédéral de policier, uniformes identiques en Suisse romande, réseaux de télécommunication identiques avec Polycom, Code de procédure pénale uniformisé, multiplication des concordats. A ces évolutions, les cantons du Jura et de Neuchâtel ont ajouté des coopérations spécifiques supplémentaires : école commune de formation de base des policiers (Ecole régionale d'aspirants de police, ERAP), système IT partagé. Toutes ces réformes existent pour une raison commune : les limites du système « un canton, une police » sont atteintes. Elles ont jeté les bases pour une réforme plus structurelle sous la forme d'une union de polices cantonales. Se contenter de collaborations ponctuelles générerait une série des risques : coopération parcellisée, coûts de transaction, manque de vision globale. Une union intercantonale de polices représente donc la suite logique et la finalisation d'un processus déjà engagé.

- Une activité policière marquée par des pics de demandes

On observe une tendance forte et partagée en Suisse de « pics » temporels de demandes envers la police. Ces pics peuvent être hebdomadaires : les débuts de soirée ou les nuits de week-ends exigent par exemple plus d'efforts de présence et d'interventions de la police (notamment police-secours); ils peuvent être ponctuels et prévus (comme les rencontres sportives ou populaires) ou imprévus (comme des vagues de délits ou des accidents graves). Dans tous ces cas, un corps de police ne peut répondre de manière convaincante que s'il possède une masse critique suffisante. La problématique de la réserve mobile, mentionnée dans le rapport USIS en 2000 déjà, prend toute sa signification dans les cantons du Jura et de Neuchâtel : un événement d'ampleur peut rapidement épuiser les ressources disponibles, sauf à exiger des collaborateurs des heures supplémentaires massives, ce qui n'est dans l'intérêt de personne. La notion de taille critique est cruciale dans un environnement volatile.

- Des investissements humains et techniques de pointe plus aisés dans un corps plus grand

Le travail de police va requérir de plus en plus de personnel très spécialisé et de moyens technologiques sophistiqués et coûteux. Or, dans ces deux domaines, un seul canton, de petite taille, aux finances publiques fragilisées, ne peut pas prétendre être en permanence à la pointe. Déjà aujourd'hui, il n'est pas facile, et surtout il est coûteux, de trouver des compétences dans des domaines comme la criminalité financière ou informatique ou, encore, la gestion et les ressources humaines. De même, les investissements en matériel informatique sont onéreux. Une union permet de se procurer les meilleures ressources. En matière de spécialistes, elle permet aussi de ne pas faire reposer certaines compétences sur une seule personne, et créer ainsi un risque évident de continuité.

- Des services identiques, à quelques kilomètres de distance

Il existe des doublons entre toutes les polices cantonales de Suisse puisqu'elles ont toutes les mêmes missions mais avec des organisations totalement autonomes. Ces doublons deviennent plus onéreux quand les corps sont de petite taille. Par exemple, les cantons du Jura et de Neuchâtel gèrent chacun une centrale d'appel 117, 24h/24h. Ces centrales pourraient fusionner sans que cela ne pose de problème de conduite, tout en réallouant une dizaine de policiers des centrales vers du travail de terrain.

- Engager du personnel sans réforme fondamentale n'est pas une solution d'avenir, ni en termes de marché de l'emploi ni financièrement

Tous les gouvernements romands souhaitent engager du personnel supplémentaire dans leur police – ou sont en cours de le faire –, en plus des effectifs actuels. On peut estimer à 500 le nombre de policiers que cela représente. Or une question simple se pose: le bassin de population de Suisse romande peut-il générer autant de candidatures valables? Probablement pas vu les difficultés de recrutement déjà existantes. Il faut donc chercher des solutions alternatives qui permettent de mieux utiliser les ressources déjà en place, plutôt que de vouloir engager un personnel supplémentaire à la disponibilité hautement hypothétique. Une union permettrait de réorienter des postes existants vers du travail de police, donc de réduire le besoin d'engagements nets. Une telle solution est aussi à privilégier face à la réalité des finances publiques dont rien ne laisse présager une amélioration significative ces prochaines années.

Enfin, il est intéressant de comparer l'évolution du système suisse par rapport aux réformes à l'œuvre dans les pays voisins. Tout d'abord, on observe que les corps de police sont en Suisse en moyenne nettement plus petits que dans les pays européens de taille, démographie et contexte de la criminalité comparables (Autriche, Pays-Bas, Irlande, Portugal) - à l'exception notable de la Belgique qui possède une multitude de corps locaux. Il y a par exemple aux Pays-Bas 25 régions de police mais dont la plus petite compte tout de même 700 policiers.

Par ailleurs, il n'existe pas un seul service de police en Europe dont l'objectif serait de réduire son territoire d'action et sa taille. Soit on observe le *statu quo*, soit, dans la plupart des cas, la recherche d'une augmentation de l'effectif des corps : union des zones de police en Allemagne au Bade-Wurtemberg ; union en un seul corps des huit polices régionales en Ecosse ; union entre la gendarmerie et de la police en Autriche, etc.

4. JURA-NEUCHÂTEL : DES POLICES DÉJÀ TRÈS PROCHES

Résumé

Les polices cantonales du Jura et de Neuchâtel opèrent dans un contexte de criminalité globalement similaire, avec cependant des taux plus élevés sur le littoral neuchâtelois.

Les missions et prestations des polices sont, sous des noms parfois différents, largement identiques. Leurs organisations sont actuellement assez différentes mais pourraient se rapprocher significativement si la police jurassienne était réformée, comme proposé par le gouvernement (consultation en cours).

Par une union, l'annulation de multiples doublons permettrait de réallouer une trentaine de policiers vers du travail de terrain, et réduirait d'autant la pression à l'engagement de personnel supplémentaire ces prochaines années. Le « rendement » par policier en serait augmenté, non pas par une surcharge de travail, mais par des synergies et une redistribution des postes.

La gestion des ressources humaines connaît des différences entre cantons mais qui, dans un objectif d'unification, seraient maîtrisables. Financièrement, les deux corps connaissent des structures de charges et coûts par collaborateur-trice-s similaires, quoique légèrement plus élevés dans le canton de Neuchâtel.

4.1 Analyse de la criminalité

4.1.1 En Suisse : vers les moyennes européennes

L'évolution de la criminalité, tant du point de vue quantitatif (volumes de la criminalité) que qualitatif (formes de la criminalité), est un élément majeur qui contribue à la nécessité de réunir les forces de police. Nous en analysons donc les chiffres sur trois ans - la standardisation des données statistiques de la criminalité existe depuis 2009 au niveau l'Office fédéral de la statistique.

Au niveau suisse, le nombre des infractions dénoncées a augmenté en 2011 de 5,5% par rapport à 2010 et de 2,5% par rapport à 2009. Sur l'ensemble de ces infractions, 81% relèvent du Code pénal, 13% de la loi sur les stupéfiants, 5% de la loi sur les étrangers¹.

Du point de vue qualitatif, la statistique policière met en lumière le fait que le domaine global « infractions contre le patrimoine » reste majoritaire. Il y a, par contre, des fluctuations rapides dans les sous-domaines de criminalité, par exemple entre 2010 et 2011 une forte hausse des vols et une baisse des dommages à la propriété et des escroqueries.

Aux statistiques émanant des autorités policières, il faut ajouter les résultats des enquêtes de victimisation qui interrogent directement un échantillon de la population sur sa victimisation et sur sa perception de la police. Ces enquêtes permettent de mettre en lumière les délits non reportés (chiffre gris de la criminalité). L'étude de l'Université de Zurich observe que le niveau de la criminalité en Suisse a rejoint la moyenne prévalant en Europe de l'ouest, notamment en matière d'agressions/menaces et de cambriolages (MARTIN KILLIAS et alii, Sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité en Suisse, Université de Zurich, 2011). Cette tendance va très probablement se maintenir et

¹ Ces chiffres ne sont pas mis en relation avec l'augmentation de la population, qui a été forte depuis trois ans en Suisse. La hausse calculée *en pourcentage de la population* est donc de moindre importance. Il est cependant nécessaire dans notre contexte de conserver des chiffres absolus: ils montrent la masse de travail que doivent absorber les services de police.

exercer une pression sur les corps de police, qui devront augmenter leurs effectifs ou se réorganiser en conséquence.

Du point de vue du sentiment de sécurité et de confiance en vers la police, la situation est bonne en Suisse (en moyenne trois-quarts de la population se sent en sécurité) et dépend en partie de la visibilité de la police.

Pour PAJ, nous tirons donc les enseignements suivants :

- L'évolution du nombre d'affaires pénales est instable d'année en année. Elle est actuellement à la hausse. Cela implique de pouvoir rapidement dégager du personnel ou, dans le cas contraire, le réaffecter à d'autres tâches si la criminalité dans certains domaines décroît. Ces adaptations sont plus aisées dans un seul corps, plus grand, que dans les deux petits corps actuels du Jura et de Neuchâtel.
- Le seul critère connu où la population n'est pas majoritairement satisfaite du travail de la police est le temps d'intervention suite à un appel d'urgence. Pour une éventuelle PAJ, cet élément est donc un enjeu important et il faudra veiller grâce aux synergies à apporter le soutien nécessaire en termes de disponibilité des patrouilles de police-secours.
- Le sentiment de sécurité est bon en Suisse et dépend en partie de la visibilité de la police. PAJ permettrait de déployer plus de personnel dans le domaine de la police de proximité, et donc d'espérer maintenir la contribution policière à ce haut sentiment de sécurité. C'est un des domaines prioritaires visés.

4.1.2. Jura-Neuchâtel : hors Littoral, des situations similaires

Nous observons une différence importante et durable de volume de criminalité par habitant entre les deux cantons (pour le Code pénal en 2011 : 34 affaires / 1000 habitants dans le Jura contre 56 affaires / 1000 habitants à Neuchâtel).

Toutefois, cette différence de taux est en grande partie due à une seule région, le Littoral neuchâtelois, nettement plus urbanisé et se trouvant sur l'axe Genève – Lausanne – Yverdon – Bienne – Berne. On observe des taux similaires entre toutes les autres régions des deux cantons. Il y a une forte disparité, interne au Canton de Neuchâtel, en matière de criminalité, mais une grande similarité intercantonale entre le reste du Canton de Neuchâtel et le Jura dans son ensemble. Il n'y aurait par conséquent pas de risque de mettre en commun, dans une zone unifiée de police, des réalités criminelles fondamentalement différentes.

L'évolution globale, à la hausse dans les deux cantons, est, par ailleurs, très similaire.

Tableau 1 : Criminalité et évolution (affaires pour 1000 habitants par année)

	2009		2010		2011	
	JU	NE	JU	NE	JU	NE
Code pénal (CP)	28.61	51.28	31.33	50.28	34.41	56.15
Loi sur les stupéfiants	3.57	7.99	4.97	7.39	4.10	6.16
Loi sur les étrangers	1.20	1.62	0.74	1.44	0.82	1.38
Lois cantonales	3.59	5.16	4.91	5.82	2.74	4.72
Total global des affaires	38.61	64.98	41.07	63.85	41.83	67.30

Parmi les infractions au CP, celles dirigées contre le patrimoine représentent de loin la plus grande part, tant dans le Jura qu'à Neuchâtel (69% du total dans les deux cantons).

Les vols ont connu, comme dans le reste de la Suisse, une forte augmentation dans les deux cantons entre 2009 et 2010.

Du point de vue de la typologie toujours, on observe une délinquance transfrontalière qui s'homogénéise entre les deux cantons et constitue un enjeu commun de plus en plus évident. La frontière est un défi partagé par les deux polices et par leurs partenaires suisses (Corps des Gardes-frontière) et français. Une police unie permettrait de faciliter la coopération dans ce domaine. Par contre, il n'existe pas d'axe fort de criminalité entre les deux cantons, comme il peut en exister entre certains centres urbains.

En termes de taux d'élucidation, on retrouve aussi des chiffres et des évolutions similaires.

Tableau 2 : Taux d'élucidation en % des délits commis

	2009		2010		2011	
	JU	NE	JU	NE	JU	NE
Code pénal (CP)	39	43	36	43	30	37

L'introduction du nouveau Code de procédure pénale peut être invoquée, dans les deux cantons, comme dans les autres cantons romands, pour la baisse du taux d'élucidation en raison du temps nécessaire au traitement policier des affaires, sans plus-value d'efficacité en termes d'enquête.

Pour le projet PAJ, nous tirons donc les enseignements suivants :

- Les deux cantons subissent une augmentation similaire du *volume* et de la *nature* des infractions, démontrant des deux côtés un contexte de besoins renforcés dans la lutte contre la criminalité.
- En dehors du Littoral neuchâtelois, tous les districts montrent des taux similaires de criminalité.
- Les taux d'élucidation ont une grande cohérence et se situent en-dessus de la moyenne suisse.
- Du point de l'environnement criminel, le contexte est donc favorable à une union des deux polices.

4.2 Organisations et prestations comparées

4.2.1 Des missions et prestations identiques

En vertu des lois cantonales sur la police, les deux corps ont des missions identiques, formulées en des termes similaires : assurer la sécurité publique, maintenir l'ordre, veiller au respect des lois. Les polices travaillent principalement dans le cadre du code pénal suisse, mais d'autres lois cantonales permettent de recourir à la force publique. Après les avoir listées, nous avons pu observer que ces lois étaient, dans la grande majorité, identiques entre les deux cantons.

Au niveau pénal, pour rappel, les procédures ont été unifiées en Suisse en 2011, levant les obstacles de procédure judiciaire qui pouvaient exister auparavant à une union policière intercantonale.

Les bases légales générales et les procédures principales montrent donc une très grande cohérence, créant des conditions juridiques favorables au projet PAJ (voir développements juridiques au chapitre 5.2).

Les prestations policières sont, sur ces bases, très proches de par leur nature². Il n'existe pas de prestations réalisées par une des polices mais pas par l'autre, même si leur dénomination, niveau de développement ou aménagement au sein de l'organisation peuvent différer. Par exemple, la police de proximité est plus développée à Neuchâtel que dans le Jura en raison de la fusion avec les polices locales.

Le niveau de performance qu'affichent les deux polices, que ce soit sur la base d'objectifs poursuivis explicitement ou non, est similaire, en termes de :

- taux d'élucidation (voir chapitre précédent) ;
- temps d'intervention 24h/24h de police secours ;
- répartition géographique de la présence (maillage du territoire, voir ci-dessous).

Afin de compléter la comparaison de la performance policière, il aurait été utile de comparer le niveau de satisfaction des habitants avec la police, qui est élevé à Neuchâtel (plus de 80% des habitants satisfaits). Le Jura n'ayant pas participé au sondage suisse en la matière, cette comparaison reste pour l'heure impossible.

En matière de formation de base, sous l'impulsion du brevet fédéral de policier créé il y a dix ans, les deux corps ont déjà mutualisé leurs forces, avec d'autres polices (Berne francophone, police ferroviaire), au sein de l'ERAP à Colombier. Cet organe offre une formation commune complète aux participants. C'est un exemple d'une institution intercantonale dans le domaine de la police, qui fonctionne bien et permet de réduire les coûts des (petits) corps impliqués tout en augmentant la qualité.

En termes de maillage du territoire, c'est-à-dire de répartition géographique des postes de police, on retrouve une situation similaire, car les deux corps ont fourni un effort de rationalisation et de fermeture des plus petits postes locaux. On dénombre 1 poste de police pour 23 000 habitants dans le Jura et 1 poste de police pour 18 000 habitants à Neuchâtel.

En termes de densité policière, soit le nombre d'habitants pour 1 policier cantonal, Neuchâtel connaît un taux plus élevé (460 habitants / policier, contre 580 habitants / policier dans le Jura). Une partie de la différence est expliquée par le fait que les effectifs des polices locales ont été partiellement intégrés à la police neuchâteloise alors que des corps locaux existent encore dans le Jura. Une union policière n'aurait de toute façon pas pour but d'uniformiser cette densité ; elle doit rester adaptée aux circonstances locales.

Il apparaît plus instructif de comparer la masse de travail par policier que doivent gérer les organisations. Les taux sont similaires quand on se base sur un indicateur quantitativement fiable, c'est-à-dire l'activité judiciaire. On observe en 2011, en moyenne :

- 44 infractions par policier à Neuchâtel et 36 dans le Jura,
- 7 prévenus par policier à Neuchâtel et 8 dans le Jura.

Enfin, on observe une même position d'ouverture en matière de coopération avec leurs partenaires directes: les deux polices travaillent avec un système de politique criminelle commune avec le Ministère public, et toutes deux ont signé une convention de collaboration étendue avec le Corps des Gardes-frontière.

² Comme aide à la lecture, une définition des principales notions de police utilisées dans ce chapitre sont proposées en annexe 1.

4.2.2 Des organisations différentes mais en évolution

L'organisation mise en place pour réaliser les missions et prestations est actuellement différente d'un canton à l'autre, mais en forte évolution du côté jurassien. La structure interne des deux corps de police, schématisée par l'organigramme, représente un enjeu dans l'évaluation de la faisabilité d'une union. Plus les organisations sont proches, plus une union est facilitée.

Dans cette perspective, un élément clé se situe dans la réforme en cours de la police jurassienne, qui, si elle est acceptée, mettrait les deux corps dans une situation de très grande similarité organisationnelle³. Toutefois, une union peut s'envisager indépendamment du résultat de la réorganisation jurassienne : la réussite de celle-ci, élément facilitateur, ne constitue pas une condition *sine qua non*. Il en va de même si des parties de la réforme jurassienne sont rejetées (par exemple la police unique).

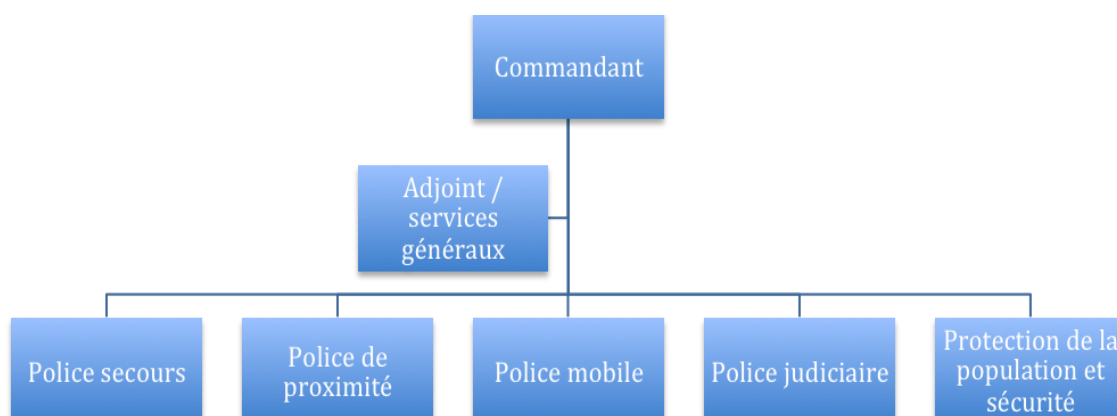
Dans la structure actuelle de la police jurassienne, les différences significatives sont :

- La police jurassienne n'a pas une organisation basée sur ses prestations, mais sur une distinction à un niveau plus large entre une gendarmerie territoriale, une section opération-circulation et la police judiciaire.
- La gendarmerie territoriale réalise les activités de police secours, abrite les groupes spéciaux et fait, marginalement, de la police de proximité, alors que ces activités sont réalisées par des entités distinctes à Neuchâtel (police secours / police de proximité / police mobile).
- Elle n'a pas d'entité distincte de police mobile (qui réunit les groupes spéciaux).
- Elle n'a pas de structure *permanente* d'état-major, qui regroupe les prestations de planification et de soutien opérationnel.
- Enfin, la police abrite la section « Protection de la population et sécurité », le pendant du Service de la sécurité civile et militaire à Neuchâtel, où il est un service à part entière séparé de la police.

Par ailleurs, une série de différences moins significatives existe dans l'aménagement et la dénomination des services.

La plupart de ces différences vont s'estomper si la réforme proposée actuellement dans le Jura est acceptée par le Parlement. Des différences résiduelles demeureront en raison de la petite taille du corps jurassien et la volonté de ne pas créer de mini-sections.

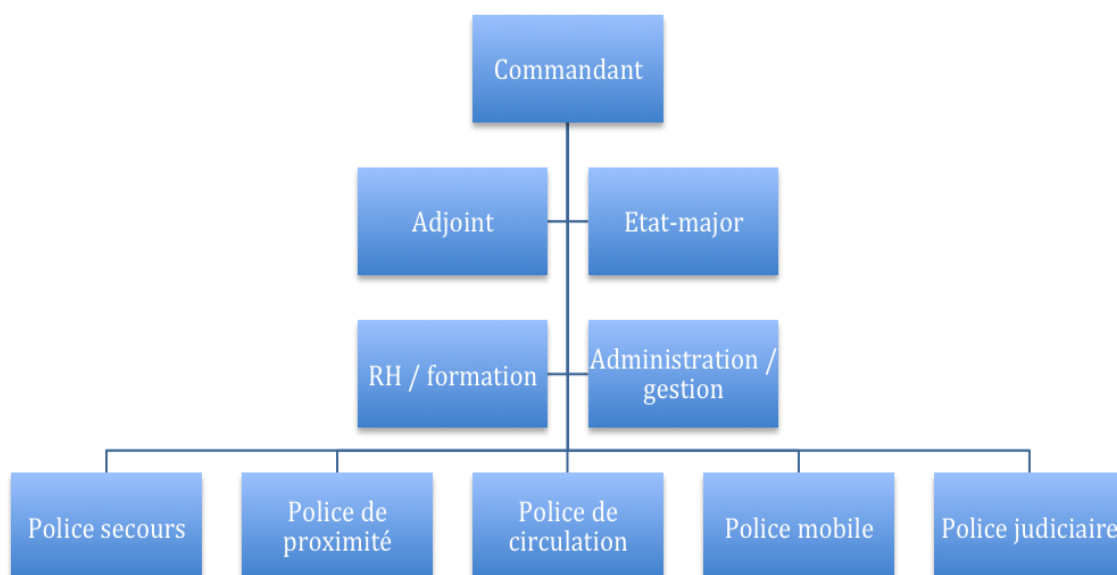
Figure 1 : Police jurassienne visée selon projet de réforme en cours (état : fin 2012)



³ Cette réforme prévoit, à côté d'une augmentation des effectifs, de clarifier les missions de police, de créer des entités similaires à celles existant à Neuchâtel (police secours, de proximité, de circulation, mobile, judiciaire), et de professionnaliser les services de soutien, y compris RH.

Pour information, ce type de nouvelle organisation policière, qui promeut une séparation organisationnelle plus claire entre les différentes prestations de police, se retrouve à Fribourg au niveau des trois régions de la police cantonale et est à l'ordre du jour de la réforme à Genève.

Figure 2 : Police neuchâteloise au 31.12.2012



La structure de la police neuchâteloise, avec une entité de police de proximité qui représente le poids principal en termes d'effectifs, reflète la réforme de fond qui a été menée. La Loi sur la police de 2007 a en effet entériné une police unique dans le canton. Les polices municipales sont graduellement intégrées dans la police neuchâteloise (ne reste plus que la police de la ville de Neuchâtel) et les communes qui le désirent passent un contrat avec le canton pour mener les tâches de sécurité sur leur territoire.

Du point de vue quantitatif, les effectifs des deux polices sont très différents.

Tableau 3 : Personnel des polices (2011)

Personnel	NE	JU
EPT global	452	133
EPT policiers	381	121
EPT collaborateur-trice-s non policiers yc aspirants	71	12
EPT global après réforme en cours	(Selon intégration police Ville NE)	152

La police neuchâteloise est environ trois fois plus grande que celle du Jura. Cette différence de taille va se maintenir avec les réformes en cours (intégration des policiers de la Ville de Neuchâtel ; engagement de personnel supplémentaire dans le Jura). La différence de taille ne représente pas en soi un problème, l'important étant la plutôt correspondance démontrée entre les missions, l'organisation et les prestations.

On observe par ailleurs un recours nettement plus élevé à Neuchâtel à du personnel non policier pour réaliser les tâches ne nécessitant pas le brevet de policier. Cette pratique se développe en Suisse et le canton du Jura entend aussi à futur y recourir.

Demeurent en définitive deux points de divergences organisationnelles majeures qui demanderont de prendre des décisions de modification dans un des cantons pour ne pas perturber un processus d'union ⁴:

- la composition et fonction de la centrale d'appel, qui traite dans le Jura les numéros 117, 118 et, par du personnel du Département de la santé, le 144, alors qu'elle est en réforme à Neuchâtel vers une possible externalisation du 144;
- le positionnement de la sécurité civile, qui fait partie de la police cantonale dans le Jura alors qu'elle est un service à part entière à Neuchâtel.

Le domaine actuel le plus sensible de divergence est celui de la centrale d'appel. En effet, il est stratégique car représenterait à lui seul, si les deux centrales cantonales étaient mises en commun, un potentiel de synergies en personnel d'une dizaine de policiers. Il s'agit donc d'être vigilant sur ce point. La technologie permet une fusion, d'autant plus que le système informatique et de télécommunication utilisé est similaire. Il faudra donc s'accorder, le cas échéant, sur les types d'urgence (117, 118, 144) que cette centrale traiterait au niveau PAJ et sa localisation.

Dans le domaine de la sécurité civile, il ne se serait pas idéal de maintenir ces activités au sein de la PAJ au profit du seul Jura et des options devraient être étudiées.

Enfin, dans les points de vigilance, il ne faut pas négliger ce que l'on nomme couramment la « dimension humaine », les questions de la culture d'entreprise et du ressenti des collaborateur-trice-s. Une culture d'entreprise de base très semblable existe déjà notamment par une formation commune et de nombreuses collaborations, telles que présentées. Il est ainsi rare, lorsque l'on parle de fusion dans le secteur privé, que l'on soit face à deux entreprises aussi proches. Toutefois, on observe des différences culturelles issues notamment de la position géographique ou de l'histoire cantonale. Des mesures de communication, de participation au changement et d'accompagnement seront nécessaires.

4.2.3 Risques d'un statu quo et opportunité d'une union

- Les risques liés au *statu quo* sont :
 - o La persistance de doublons, qui ont un coût en termes d'efficience et d'efficacité, spécialement dans des petites polices.
 - o La difficulté recruter du personnel chacun pour soi, tant du point de vue des finances que de la disponibilité offerte par le bassin de population et le marché de l'emploi.
 - o La nécessité à terme, et la difficulté, de trouver des ressources spécialisées dans les nouvelles formes de délinquance (informatique, finances, etc.).

⁴ D'autres divergences organisationnelles existent par exemple en matière de regroupement des thématiques des brigades/commissariats de police judiciaire ou d'organisation de l'état-major mais ne sont pas significatives.

- La difficulté de réunir du personnel suffisant et sur la durée lors de grands événements sans perturber le travail de l'ensemble du corps.
- Les opportunités d'une union reposent dans les domaines suivants :
 - L'optimisation des organisations existantes afin de dégager le maximum de capacités nouvelles sans engagement de personnel. La maîtrise des coûts de la sécurité publique.
 - Le potentiel de synergies est élevé, en particulier dans les domaines de la centrale d'appel, des groupes spéciaux et dans les postes de cadres. Les synergies possibles issues de la mise en commun des deux corps peuvent se monter à une trentaine d'EPT. Une partie des synergies peut se réaliser rapidement. Par exemple, au niveau de la centrale d'appel, qui serait unifiée. Une autre partie des synergies prendrait plus de temps : c'est celle liée aux postes de cadres. En effet, derrière la fonction qui serait unifiée (il n'y aura par exemple plus qu'un seul chef de police judiciaire pour toute la PAJ), il y a un titulaire du poste, qui devra pouvoir continuer à exercer des fonctions de cadre supérieur. Au départ du titulaire, le poste pourra être véritablement réalloué à du travail d'encadrement intermédiaire ou de terrain.
 - Dans des cas criminels de grande ampleur (meurtre, alerte enlèvement), une PAJ permettrait d'engager plus de policiers dès le début de l'affaire de faire face à des situations graves en parallèle, ou encore de tenir plus longtemps un dispositif important, sans « essouffler » à court terme les effectifs.
 - Une position renforcée lors de mise sur pied de coopération avec d'autres corps de sécurité en Suisse et à l'étranger. Les Gardes-frontière, par exemple, auraient intérêt à n'avoir plus qu'un seul partenaire de discussion pour toute la frontière couverte par les deux cantons.
 - Enfin, la capacité d'apprendre des forces de chacun (apprentissage croisé) sera favorisée.

4.3 Ressources humaines comparées

Une analyse comparée de la politique du personnel des deux cantons et des deux polices nous permet d'établir que les philosophies appliquées en matière de gestion des ressources humaines sont sensiblement les mêmes. De manière générale, les différences qui ont été relevées dans chacun des grands processus RH peuvent facilement être harmonisées sans provoquer de grands surcoûts, que ce soit financièrement ou humainement. A l'exception notable des salaires et des indemnités dont l'harmonisation impliquerait un impact financier, qui reste maîtrisable au vu des autres gains en synergies qui seraient déployés par une union. La synthèse finale de cette analyse expose, d'un côté, la situation prévisible des deux polices cantonales dans l'hypothèse où elles continueraient à évoluer séparément, tandis que, de l'autre côté, elle brosse les opportunités d'une police commune.

4.3.1 Cadre général de gestion des RH

Chacun des deux cantons établit sa propre politique du personnel à travers des lois générales et leurs règlements d'application qui s'appliquent à tout-e-s les collaborateur-trice-s de l'Etat. Dans ce cadre juridique, certaines exceptions sont prévues pour des domaines déterminés, dont les deux corps de police, qui bénéficient de plusieurs lois et règlements spécifiques réglant leur organisation interne et précisant certains principes de gestion du personnel. La mise en œuvre de ces politiques du personnel, elle est déléguée pour la plus grande part aux Services RH cantonaux (SRHE) qui édictent des directives générales pour le personnel de l'Etat, et pour une autre part, directement aux

deux commandants qui, eux, produisent des directives à l'usage de leur service respectif. La grande différence existant entre la POC et la PONE est que la PONE bénéficie d'un service RH propre décentralisé, œuvrant à l'interne en collaboration avec le SRHE neuchâtelois ; ce qui sera à futur également le cas dans le Jura si la réforme actuellement proposée est acceptée.

De plus, il est à noter que le service RH de la PONE comprend un service psychologique qui a pour objectif de veiller à la santé psychique et physique des collaborateur-trice-s. Ses missions principales sont la prise en charge immédiate et le suivi des collaborateur-trice-s en difficulté, tant sur le plan personnel que professionnel, ainsi que la supervision de l'unité de debriefing entre pairs qui intervient à la suite d'événements à potentiel traumatisant. La POC, quant à elle, doit s'adresser au Service d'aide et de conseil psychologique aux employé-e-s prévu par la loi, qui est sous la supervision du SRHE Jura.

Comme indiqué, les aspirant-e-s des deux corps de police suivent déjà la même formation de base à l'ERAP afin d'y obtenir le Brevet fédéral de policier.

Quant à la formation continue, elle est obligatoire dans les deux organisations, même si le nombre d'heures exigées à la PONE est supérieur à celui de la POC. Là aussi, de nombreuses synergies existent, et les policiers des deux corps suivent déjà des formations continues ensemble.

Les conditions d'admission dans les fonctions policières sont quasiment identiques, les deux corps de police ayant ouvert l'entrée aux permis C. De légères différences existent, telles que l'âge (20-28 ans pour la POC, 20-40 ans pour la PONE) ou encore la taille que seule la PONE prend en compte.

Les conditions d'engagement sont plus différentes : dans le canton du Jura, les agents publics, y compris les policiers, sont nommés après un an passé dans la fonction (avec une classe d'attente durant cette période, c'est-à-dire la classe normale moins une classe), tandis qu'à la PONE les policiers sont engagés par arrêtés de nomination tout de suite après leur école de police. En ce qui concerne la domiciliation, au sein de la PONE seul-e-s les officier-ière-s sont encore obligés d'habiter dans le canton, les autres collaborateur-trice-s pouvant s'établir où ils veulent, mais dans un rayon leur permettant de rejoindre leur lieu de stationnement en 60 minutes, 30 minutes s'ils sont de piquet ou de permanence. Quant à la POC, la domiciliation dans le canton reste obligatoire, et un secteur déterminé peut même être imposé par ordonnance si nécessaire, des dérogations restant possibles en fonction de l'activité exercée.

En matière de gestion des fins de carrière, l'Etat du Jura prévoit dans sa loi sur le personnel d'édicter des programmes de baisse progressive volontaire du temps de travail en faveur des employé-e-s proches de l'âge de la retraite, et se donne la possibilité de prévoir des dispositions particulières en matière d'horaire et de vacances pour les employé-e-s de plus de 50 ans. Pour l'instant, il n'existe pas de politique clairement posée en la matière dans le canton de Neuchâtel.

Il existe encore d'autres thématiques RH qui sont toutes mises en œuvre par les deux cantons et les deux corps de police de façon quasi similaire et plus ou moins développée, par exemple le développement des compétences, la santé au travail, l'égalité et l'intégration, la mobilité interne, le principe de *Lifebalance*, le travail à temps partiel, les vacances et congés, etc.

Nous voyons donc que la création d'une politique de gestion du personnel commune poserait quelques questions d'harmonisation des pratiques, mais qu'elle se baserait sur un grand nombre de points communs en raison de la spécificité du domaine d'activité.

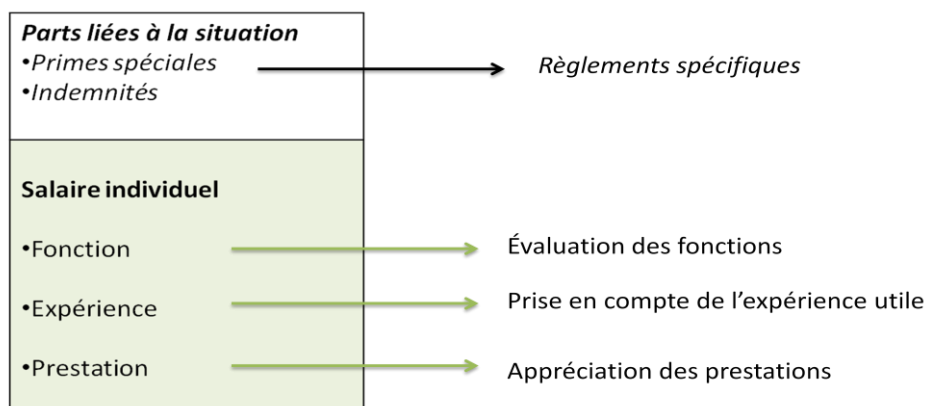
4.3.2 Politiques salariales

Toute politique salariale se compose de deux dimensions principales, à savoir la dimension quantitative et la dimension qualitative.

La dimension quantitative recouvre le système de rémunération financier, définissant l'échelle des salaires, ainsi que la classification des rémunérations exprimées en classes. Dans les organisations publiques, le salaire à proprement parler est composé de deux parties différentes. D'un côté, le salaire individuel lié à la personne – qui dépend de la fonction que celle-ci occupe, de l'expérience dont elle bénéficie et de la qualité des prestations qu'elle délivre au sein de l'organisation – et, de l'autre côté, la part liée à la situation professionnelle – qui dépend des primes spéciales, des indemnités, etc.

Quant à la dimension qualitative, elle concerne la grille des fonctions qui rend compte d'une classification des responsabilités, des exigences et des compétences exprimées en niveau, et qui est ensuite conjuguée avec la grille des rémunérations. En somme, la partie qualitative de la rémunération consiste à définir les fonctions (grille des fonctions), définir la modalité de prise en compte de l'expérience utile (système de progression), définir les modalités d'appréciation des prestations (entretiens de développement, par exemple), ainsi que d'édicter des règlements spécifiques réglant les principes d'attribution des primes et des indemnités.

Structure de la rémunération

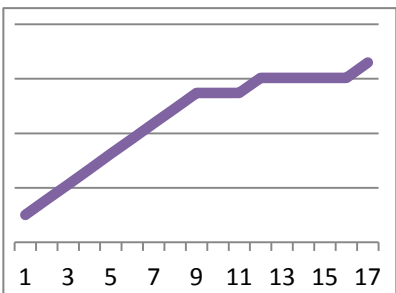
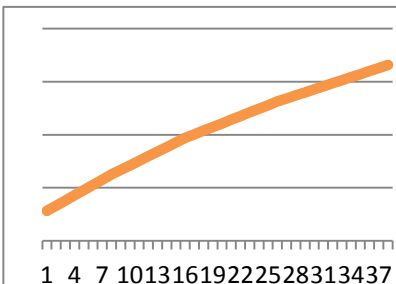


Il est également important de signaler que l'Etat du Jura est actuellement en train de mener à bien un projet destiné à réformer l'entier de sa politique salariale, c'est-à-dire les dimensions quantitatives aussi bien que les dimensions qualitatives. Le projet étant actuellement en cours, il ne nous est pas encore possible d'analyser la future politique salariale du Jura dans le cadre du projet de la PAJ, même si nous en connaissons les lignes directrices. Le chapitre porte en conséquence sur la politique actuelle ayant cours dans le canton. Il en va de même, comme mentionnée dans le chapitre précédent, pour l'organisation de la police cantonale jurassienne qui est également en réforme. Ce n'est que dans un deuxième temps, lorsque ces deux projets auront aboutis, qu'il sera possible de les prendre en compte dans la comparaison.

Dimension quantitative : échelles de rémunération et indemnités

Lorsque l'on compare les deux échelles de rémunération cantonales, plusieurs différences apparaissent très nettement à l'analyse des deux courbes salariales en parallèle. Ces différences reflètent deux politiques salariales distinctes résultant de choix méthodologiques différents, chacune ayant sa propre cohérence. A travers l'analyse comparée de ces systèmes, il est possible de constater que divers éléments de ces politiques ont des conséquences concrètes sur la façon de gérer les ressources humaines dans une organisation.

Tableau 4 : Échelles des salaires

	Avantages	Désavantages
JURA – POC 		◆ 2 paliers d'attente ◆ 25 classes ◆ 11 (de 0 à 10) échelons ◆ Salaire minimum Frs 47'533.85 ◆ Salaire maximum Frs 179'776.35 ◆ Différence Frs 132'242.50 ◆ Ratio entre les classes minimum et maximum, à un nombre d'échelons égal dans la fonction (a) : 2.92 ◆ Ratio entre le salaire minimal de la classe minimum et le salaire maximal de la classe maximum (b) : 3.78
NEUCHÂTEL - PONE 	◆ Courbe dégressive ◆ 16 classes ◆ 38 (de 1 à 38) échelons ◆ Salaire minimum Frs 50'641.50 ◆ Salaire maximum Frs 193'360.60 ◆ Différence Frs 142'719.10	◆ Ratio entre les classes minimum et maximum, à un nombre d'échelons égal dans la fonction (a) : 2.47 ◆ Ratio entre le salaire minimal de la classe minimum et le salaire maximal de la classe maximum (b) : 4.11

Une analyse comparative détaillée de ces échelles et de la structure des indemnités est présentée dans les annexes 2 et 3.

Ces deux échelles fonctionnent sur un principe d'augmentation annuelle selon des taux de progression qui leur sont propres, à la différence près que la courbe du Jura possède deux paliers d'attente, c'est-à-dire deux moments sur une carrière où le salaire ne progresse pas durant, respectivement, deux et quatre ans. D'un point de vue de gestion des ressources humaines, ce système de paliers d'attente est néfaste à la motivation des collaborateur-trice-s qui voient leur salaire stagner durant plusieurs années.

Les taux de progression plus élevés dans le canton du Jura s'expliquent par le fait que les salaires augmentent plus rapidement dans l'échelle jurassienne, mais atteignent également plus tôt leur maximum.

Tous ces éléments ont un effet direct sur le plafonnement salarial des collaborateur-trice-s. En effet, alors que dans le Jura, les employé-e-s de l'Etat atteignent le maximum de leur salaire après 17 ans de service, à Neuchâtel c'est au bout de 38 ans. Lorsque l'on compare les salaires des deux corps de police, on constate qu'il y a, proportionnellement, beaucoup plus de personnes qui plafonnent dans le système jurassien, ce qui peut avoir un effet symbolique non négligeable sur la motivation et l'investissement des employé-e-s. Tout spécialement lorsqu'il s'agit d'un domaine qui se caractérise par des carrières très longues.

Indépendamment des différences de fonctionnement dans les échelles, on constate que les minimaux et maximaux sont plus élevés à Neuchâtel, ce qui se vérifie lorsque l'on

compare les courbes d'évolution salariale sur toute une carrière. Le niveau de salaire est, de manière générale, plus élevé à Neuchâtel (voir chapitre 4.4).

Indemnités

Les systèmes d'indemnités des deux polices se composent des indemnités de police proprement dites d'une part, et des frais prévus pour les employé-e-s de l'Etat d'autre part. Nous aimerions insister sur le fait qu'il s'agit là d'une thématique particulièrement sensible dans les corps de police et que la plus grande attention devra être portée à cette dimension de la politique RH.

Des différences ressortent de la comparaison des indemnités de police de la POC et de la PONE. Elles sont présentées dans l'annexe 3. De manière synthétique, deux éléments sont à retenir : d'une part, la POC n'a pas de frais de service, ni d'indemnités de spécialiste ; d'autre part, la PONE n'a plus d'indemnité de logement. Il est tout à fait possible d'harmoniser ces systèmes, notamment en rajoutant les frais de service et les indemnités de spécialiste aux collaborateur-trice-s de la POC, ce qui implique nécessairement des répercussions financières. Quant à l'indemnité de logement, elle est actuellement en discussion dans le système jurassien et va probablement être intégrée dans le salaire. Elle devrait donc disparaître du système des indemnités. Concernant les autres indemnités police, il existe des différences dans les montants alloués qui sont en général plus élevés à la PONE.

Quant aux frais de service pour les employé-e-s de l'Etat, la seule vraie différence d'un canton à l'autre concerne la subsistance de nuit qui n'existe pas à Neuchâtel. Cependant, le montant versé pour le service de piquet y étant sensiblement plus élevé, cela couvre cette différence. De plus, des différences minimales existent également dans les montants alloués des deux côtés, ce qui nécessite également une harmonisation du point de vue des bases légales et des coûts.

Conclusions sur la dimension quantitative des politiques salariales

A la lecture de la dimension quantitative des deux politiques salariales concernées, il paraît indispensable de faire des choix de principe afin de pouvoir dessiner un premier contour du fonctionnement RH futur de la PAJ. Tout d'abord, en considérant le mandat donné au projet de la PAJ d'offrir aux collaborateur-trice-s de meilleures conditions de travail, il est primordial de garantir le maintien des meilleurs aspects de chacun de ces deux systèmes lors la création de la nouvelle organisation. Pour ce faire, il est important de garder ici à l'esprit une des spécificités principales attachées à la profession policière, à savoir que les carrières de policier au sein de la même organisation sont très longues en comparaison à d'autres métiers.

Ainsi, l'échelle neuchâteloise est plus intéressante, car elle permet au personnel d'évoluer salarialement sur une plus longue durée sans avoir de paliers de stagnation, ce qui est un bon incitatif motivationnel. En effet, pour rappel, il est courant que les collaborateur-trice-s passent jusqu'à plus de 40 ans dans la profession. De plus, le niveau général de rémunération y étant plus élevé, cela crée un plus grand sentiment de reconnaissance parmi les collaborateur-trice-s. Ainsi, à ce stade, et sans prise en compte de la future échelle salariale du Jura, ces considérations démontrent que le système neuchâtelois est plus adapté aux spécificités du milieu policier que l'échelle actuelle des traitements jurassienne.

Quant aux indemnités et frais, la réorganisation de la POC ayant tendance à se rapprocher du système neuchâtelois, notamment en matière d'indemnités de police, la création d'un seul système à partir des deux se révèle être aisée. Le lissage financier à effectuer sera majoritairement en faveur des collaborateur-trice-s de la POC, tandis que ceux-celles de la PONE ne bénéficieront que d'améliorations minimales de leurs conditions financières.

Politique salariale : dimension qualitative

L'analyse de cette deuxième dimension, complémentaire à la dimension quantitative, nous amène des éléments d'une grande importance à prendre en compte en matière d'évaluation des fonctions, de système de promotion et de grades.

Évaluations des fonctions

A travers l'analyse de critères prédéfinis, l'évaluation des fonctions attribue à chaque type de poste – dans un système organisationnel donné – un certain nombre de « points », estimant ainsi sa valeur par rapport aux autres. Les critères les plus courants portent sur la pénibilité et la dangerosité du travail, le type de compétences mobilisées, le niveau d'études nécessaire, etc. De cette évaluation émerge une grille classant les fonctions selon leur valeur et les faisant correspondre aux classes de la grille salariale. Il existe plusieurs méthodes d'évaluation, chacune basée sur une théorie et des critères différents, et qui peuvent donc potentiellement donner des résultats différents.

Dans les deux cantons, c'est le service RH central qui a la compétence d'évaluer les fonctions de l'Etat. L'administration jurassienne se base pour l'instant sur une méthode datant de plus de vingt ans et générant des iniquités parmi les agents publics. Pour preuve, le SRHE doit actuellement traiter un grand nombre de recours et de demandes de réévaluation de fonctions. De plus, les réévaluations étant faites au coup par coup et n'étant pas appliquées par analogie aux autres personnes occupant la même fonction, le système se révèle de plus en plus inéquitable d'un-e collaborateur-trice à l'autre. C'est une des raisons principales qui ont poussé le canton du Jura à réviser l'entier de sa politique salariale, couplé au fait que le grand nombre de fonctions répertoriées en font un outil très lourd et peu pratique. Du côté de Neuchâtel, le SRHE a développé un système *ad hoc* plus récent qui fonctionne selon des critères modernes et assure une bonne équité de traitement. De plus, le fait qu'il soit composé d'un nombre restreint de fonctions permet de favoriser les mouvements de mobilité interne.

Nous tenons à signaler ici que le nouveau système d'évaluation choisi par le canton du Jura se fonde sur la méthode ABAKABA, développée par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, et qu'il sera intéressant pour le projet de la PAJ de le comparer à celui de Neuchâtel dans le cadre de la prise en compte de la nouvelle politique salariale jurassienne. Car il est évident que plus les collaborateur-trice-s ont le sentiment que leur employeur fonctionne sur des principes transparents, égalitaires et équitables, plus ils en ont une image positive, et plus ils auront tendance à avoir une forte motivation et implication dans le cadre de leur travail.

Fonctions et grades

La POC et la PONE sont toutes deux basées sur un système hybride de fonctions et de grades, malgré quelques différences de fonctionnement découlant notamment des différences relevées dans les échelles de traitement. Dans les deux cas, il est plus ou moins difficile de démêler les fonctions des grades car l'utilisation de ces catégories se confond, les grades s'ajoutant à la grille des fonctions de manière artificielle. L'annexe 4 donne le détail de la comparaison des grades et des fonctions. En effet, la base d'un système salarial est de faire correspondre une fonction particulière à une contrepartie financière, or le système des grades n'entre pas dans la même logique en ce qu'il est un système symbolique destiné à établir une hiérarchie de fonctionnement basée sur une reconnaissance de l'expérience professionnelle.

Il existe une grande différence entre les deux corps de police. En effet, au sein de la POC, c'est le grade dans la fonction qui détermine la classe de traitement. C'est-à-dire que l'obtention d'un grade correspond au passage d'une classe à l'autre, même si la personne reste dans la même fonction. Tandis qu'à la PONE, c'est la fonction qui détermine la classe de traitement. C'est-à-dire que l'obtention d'un grade ne correspond pas systématiquement à un changement de classe. Le passage d'une classe à l'autre se fait suite à une promotion dans une nouvelle fonction avec un nouveau cahier des charges.

Nous constatons donc que la PONE fait, effectivement, correspondre une fonction à une classe de salaire sans tenir compte du grade qui s'ajoute de manière symbolique, au contraire de la POC. De par le système de promotion mis en place, il apparaît que le nombre de grades est beaucoup plus élevé à la PONE (15 à la gendarmerie / 16 à la PJ) qu'à la POC (10 à la gendarmerie / 6 à la PJ).

De plus, la fonction d'assistant-e de sécurité publique (fonction non policière) n'existe pas pour le moment à la POC, alors qu'elle est très développée à la PONE et bénéficie d'une formation propre. Quant à la fonction d'opérateur-trice CET, elle est occupée par des policier-ière-s formé-e-s à la POC, tandis qu'à la PONE ce n'est pas une fonction policière et elle bénéficie également d'une formation propre.

Systèmes de promotion et de grades

Les systèmes appliqués dans les deux corps de police comportent quelques points de différences notables malgré leur similarité apparente. Tout d'abord, en ce qui concerne les promotions dans les fonctions sans commandement, chacun des deux corps de police fonctionne selon une systématique de grade automatique après un nombre donné d'années dans la fonction. A la POC, chaque grade automatique obtenu donne lieu à un passage dans la classe supérieure, tandis qu'à la PONE la classe reste la même mais la personne reçoit une prime de 2'000 francs de promotion. De plus, le nombre d'années donnant lieu à la promotion est différent d'une police à l'autre.

Quant aux promotions dans les fonctions avec commandement lorsqu'il y a des postes disponibles, alors qu'elles sont liées à des grades automatiques après un nombre d'années d'expérience à la POC, il n'y a pas de règles prédéfinies à la PONE, les dossiers étant, a priori, examinés lors d'un processus de sélection sans prise en compte du grade du candidat.

Le système de promotion de la PONE semble plus abouti d'un point de vue gestion de carrière (pour plus de détails voir annexe 5). En effet, il gère les promotions de façon identique pour toutes les fonctions sans commandement à travers l'élaboration d'un cadre réfléchi en matière de gestion des carrières et laisse la porte ouverte à toute personne compétente et motivée à prendre une fonction avec commandement. Ce système a l'avantage de poser des règles transparentes pour les collaborateur-trice-s et d'encourager le développement des compétences en créant ainsi des possibilités de mobilité interne non négligeables.

Politique salariale : reconnaissance financière et non financière

Il est important pour une organisation de réfléchir à une vraie politique en matière de reconnaissance du travail accompli par les collaborateur-trice-s, car cela lui permet de renforcer la motivation et l'implication de ses membres, ainsi que d'être attractive pour des personnes externes. Ces outils de gestion du personnel sont d'autant plus justifiés que la carrière de policier est très longue et qu'il faut mettre en place des ressources pour l'employeur, lui permettant de maintenir cette motivation et cette implication sur le long terme. Cette reconnaissance peut se manifester sous des formes financières ou non financières. Plusieurs éléments ressortent très nettement des politiques RH actuelles appliquées dans les deux corps de police, ce qui est positif.

Dans le tableau ci-dessous, nous constatons que la POC bénéficie de quelques éléments de reconnaissance, tandis que la PONE, quant à elle, a mis en place une politique beaucoup plus développée en la matière.

Dès lors, à la lumière de tous les éléments relevés dans ce chapitre, nous pouvons apprécier l'impact direct qu'exerce sur la politique du personnel d'un service le fait de bénéficier d'un service RH interne. En effet, une majorité de thématiques sont visiblement plus développées et plus cohérentes dans la prise en compte des spécificités du domaine de la police.

Tableau 5 : Eléments de reconnaissance financières et non-financières

Objectif visé	POC	PONE	Reconnaissance
Reconnaître l'ancienneté et l'acquisition de compétences.	Progression salariale par un échelon chaque année, sauf durant deux paliers de deux et quatre ans.	Progression salariale par un échelon chaque année.	Financière
Encourager les jeunes policier-ère-s grâce à une progression plus rapide au début.		Échelon « jeune gendarme » : durant les 5 premières années en tant que gendarme, la personne reçoit chaque année un échelon supplémentaire (en plus de l'échelon automatique).	Financière
Donner un sens au fait de recevoir un échelon ou un grade supplémentaire.	L'avancement intervient sur la base des aptitudes et des qualifications reçues.	Si le-la collaborateur-trice ne donne pas satisfaction à ses supérieurs et qu'une procédure administrative est ouverte à son encontre, l'échelon automatique peut ne pas être accordé.	Financière
Veiller à l'attractivité du corps de police pour recruter des policier-ère-s formé-e-s.		Pour les policier-ère-s formé-e-s qui viennent de l'extérieur, toutes les années d'expérience dans un autre corps sont reconnues à 100% pour la fixation du salaire initial, ainsi que pour les grades automatiques.	Financière
Reconnaître l'ancienneté et l'acquisition de compétences. Cérémonie = valorisation publique symbolique.	Grade automatique pour les fonctions sans commandement selon un nombre d'années de service défini. Cérémonie de promotion.	Tous les 5 ans, grade automatique pour les fonctions sans commandement (jusqu'à 15 ans de service), y compris pour la CET et les ASP. Cérémonie de promotion.	Non financière
Reconnaître l'ancienneté et l'acquisition de compétences.	A chaque grade automatique dans une fonction sans commandement, une classe de rémunération supplémentaire est accordée au/à la collaborateur-trice.	À chaque grade automatique dans une fonction sans commandement, une prime de frs 2'000.- est versée au/à la collaborateur-trice (3x maximum).	Financière
Reconnaître l'acquisition de compétences chez les officier-ère-s.		Après 3 ans dans une fonction d'officier-ère une prime unique de frs 2'000.- est versée au/à la collaborateur-trice.	Financière

Objectif visé	POC	PONE	Reconnaissance
Fidéliser les collaborateur-trice-s à leur employeur.	Prime d'ancienneté à 20, 30, 40 ans	Prime d'ancienneté à 20, 30 ans.	Financière
Valoriser le développement professionnel des collaborateur-trice-s selon leur développement des compétences.		Postes de policier-ère-s mis au concours d'abord à l'interne : mobilité transversale et ascendante.	Non financière

Il serait en conséquence judicieux pour la politique du personnel de la PAJ de fortement s'inspirer de ce qui a déjà été mis en place à la PONE, tout en visant le premier statut du policier en Suisse. Cette conclusion en faveur de la généralisation du système RH neuchâtelois s'explique par le fait que la gestion RH PONE a récemment été réorganisée. Dans l'objectif, qui a guidé ces analyses, de ne pas tout réinventer par gain de cohérence et la volonté de garder l'existant quand il donne satisfaction, le système neuchâtelois s'impose par conséquent comme modèle de base sans pour autant négliger les potentiels d'amélioration.

4.3.3 Risques d'un statu quo et opportunités d'une union

Dans le cas où la POC et la PONE évolueraient chacune de leur côté, plusieurs risques apparaîtraient à court terme, comme la non-amélioration, voire la détérioration des conditions de travail, liée à des problèmes d'effectifs, de contexte sécuritaire évolutif et de manque d'une politique RH cohérente et spécifique. A l'inverse, de nombreuses possibilités d'amélioration dans la gestion des ressources humaines ressortent clairement de l'analyse en cas d'union des deux polices. Le tableau ci-dessous illustre et argumente ce propos.

Tableau 6 : Risques d'un statu quo et opportunités d'une union du point de vue RH

Thématiques	Risques d'un statu quo	Opportunités d'une union
Conditions de travail	Une éventuelle péjoration des conditions de travail liée à l'augmentation de la charge induite par l'évolution du contexte sécuritaire (heures supplémentaires, nombre de services de piquet, etc.).	Avec une force de police plus grande et des moyens mis en commun dans le but de développer des synergies, les conditions de travail seraient moins péjorées, voire améliorées.
Effectifs policiers	Le seul levier pour augmenter l'efficacité sécuritaire est l'augmentation des effectifs.	Une union des deux corps de police permettrait la mise en place de synergies pour balancer le besoin accru de personnel dans la sécurité publique.
	Chacune des polices est d'une taille critique inférieure pour les services de piquet de spécialistes.	Avec une force de police plus grande, il serait plus aisé de s'approcher des conditions posées par la Loi sur le Travail, car plus il y a de collaborateur-trice-s, moins il y a de services de piquet par personne.

Thématiques	Risques d'un statu quo	Opportunités d'une union
Politique RH	Pour la PONE, la mise en œuvre du projet d'intégration des polices locale n'a pas assez pris en compte le niveau RH. Il en résulte une perception de la politique RH comme étant incohérente à l'interne.	La mise en place d'une nouvelle politique RH intégrée et unique pour la PAJ offrirait l'opportunité de traiter tou-te-s les collaborateur-trice-s sur pied d'égalité en remettant les conditions de travail au même niveau.
	Pour la POC, il n'y a pas encore de service RH interne qui puisse tenir compte des spécificités du domaine policier au profit des collaborateur-trice-s. En cas d'acceptation de la réforme en cours de la POC, un conseiller RH serait néanmoins introduit.	Les collaborateur-trice-s de la PAJ bénéficieraient tou-te-s au même titre d'un service RH interne.
	Pour les deux corps de police, les politiques RH cantonales peinent à intégrer véritablement les spécificités de la police et donc à apporter des réponses concrètes et appropriées aux problèmes rencontrés sur le terrain. Par exemple, à Neuchâtel le système du SRHE ne permet pas de reconnaître pleinement la pénibilité du nombre de services de piquet (nombre réel d'interventions) inhérente à la réalité policière.	Une nouvelle organisation indépendante permettrait la mise en place d'un système intégrant ces spécificités et permettant, notamment de reconnaître cette pénibilité, à travers la création d'un statut spécifique pour le domaine policier.
Marché du travail	A terme, vu le manque d'effectifs policiers, cela va créer un système de concurrence entre les polices qui cherchent à recruter des policier-ère-s formé-e-s. Ces dernier-ère-s vont donc se servir de cette mise en concurrence de deux polices sur la région de l'Arc jurassien afin de peser sur les conditions de travail. Or, les administrations cantonales ne disposent pas de marges de manœuvre en la matière.	Pas de concurrence entre Jura et Neuchâtel et plus d'attractivité en raison de meilleures opportunités de carrière.
	Idem pour le recrutement des aspirant-e-s de police.	Pas de concurrence entre Jura et Neuchâtel et plus d'attractivité en raison de meilleures opportunités de carrière.

4.4. Finances comparées

La dimension financière d'un projet intercantonal représente un enjeu primordial. Nombre de projets de cette nature ont échoué, ou n'ont pas même vu le jour, en raison de niveaux de charges, et plus particulièrement de salaires, trop différents entre les administrations cantonales impliquées.

Nous rappelons que le but de la PAJ n'est pas de faire des économies financières directes, mais de générer des effets de synergies qui permettront de réallouer du

personnel principalement à des fonctions de terrain, et d'éviter d'engager du personnel supplémentaire dans les années à venir.

Comme en matière d'organisation et de RH, il faut donc, pour évaluer la faisabilité d'une union et ses bénéfices, débiter par une analyse comparative des finances des deux corps, identifier leurs similitudes et divergences. Nous avons procédé, avec l'aide de la HE-ARC, à des analyses détaillées des finances actuelles des deux corps.

Actuellement, aucune des deux polices ne possède de comptabilité analytique. La comparaison des comptes est faite sur la base de collectes d'informations à divers niveaux (comptes police et autres comptes cantonaux). Dans les deux cantons le même niveau de détail a été recherché et atteint afin de ne pas prendre le risque de comparer sur des bases asymétriques.

De manière générale, les coûts sont très différents selon que l'on considère, principalement à Neuchâtel, les charges brutes ou les charges nettes, soit « charges - revenus ». En effet, en raison notamment de l'existence des contrats de prestations entre les communes et du régime en place en matière de recettes des radars routiers, la PONE a des recettes importantes, équivalentes à 40% de ses charges. Les revenus de la POC représentent seulement l'équivalent de 15% de ses charges.

Nous commençons par comparer la place de la police dans les comptes cantonaux, puis les comptes des deux polices et enfin le coût par collaborateur-trice et par policier.

Tableau 7 : Les polices dans les comptes cantonaux

Domaine	NE	JU
Charges police brutes dans dépenses du canton (%)	3.5	2.4
Charges police nettes dans dépenses du canton (%)	2.6	2.1
Charges brutes pour le canton par habitant (francs)	396	280
Charges nettes pour le canton par habitant (francs)	294	243

La comparaison de la place de la police dans les dépenses du canton en prenant les charges brutes montre de grandes différences (3.5% à NE et 2.4 % au JU) mais pose un problème de méthode: les charges de Neuchâtel sont propres à une police unique qui a intégré les polices locales (et donc, en partie, leurs charges), alors que celles du Jura excluent les dépenses des communes.

Il est donc plus instructif ici de prendre les chiffres nets, où l'on observe que les deux cantons investissent des parts similaires de leurs dépenses dans la police (2.6% et 2.1%), mais des montants supérieurs par habitants à Neuchâtel (294.- francs contre 243.- francs dans le Jura). De surcroît, si le canton du Jura réforme sa police comme proposé par le gouvernement, les charges en pourcent des comptes cantonaux et par habitant se rapprocheraient de celles de Neuchâtel, en raison notamment d'une augmentation de l'effectif.

En l'état et *a fortiori* encore plus à l'avenir, cette première comparaison est donc un élément de base favorable dès lors que l'on parle d'union des deux polices: il n'y a pas de différence fondamentale dans la place accordée à la police proportionnellement aux autres dépenses cantonales.

Analysons alors plus précisément les comptes « police ».

Tableau 8: Description des comptes « police »

Domaine	NE	JU
Charges totales police (francs)	68'613'374	19'779'136
Charges salariales (francs)	55'887'138 81% du total	15'494'598 78% du total

Domaine	NE	JU
Charges de fonctionnement (francs)	8'734'763 <i>13% du total</i>	2'935'792 <i>15% du total</i>
Charges supplétives (autres comptes cantonaux) (francs)	3'991'472 <i>6% du total</i>	1'348'745 <i>7% du total</i>
Recettes (francs)	27'757'275	2'451'688
Charges moins recettes (francs)	40'856'100	17'327'448

La part des charges totales est dans les deux polices constituée à près de 80% par les charges salariales.

Les charges de fonctionnement sont proportionnellement plus élevées dans le Jura, très probablement en raison de la plus petite taille du corps qui fait que les coûts fixes sont répartis sur un personnel moindre (certaines infrastructures comme la centrale d'appel ont un coût matériel minimal fixe, quelle que soit la taille du corps).

Au demeurant, cette logique de la taille de l'organisation qui, plus elle augmente, plus elle induit une part proportionnelle moindre des coûts hors personnel, plaide aussi en faveur d'un corps unifié.

Pour le niveau très différent des recettes, nous avons déjà mentionné l'influence de la structure unique de la police dans le canton de Neuchâtel.

Analysons maintenant plus précisément les charges du personnel.

Tableau 9 : Coûts du / de la collaborateur-trice et du policier (en francs)

Domaine	NE	JU
Charges par EPT avec brevet de policier (francs)	180'088	164'142
Charges par EPT (francs)	151'699	148'492
Charges de personnel par EPT total (francs)	123'562	116'326
Charges hors personnel par EPT total (francs)	28'137	32'166

Le coût par policier, qui divise les charges totales par le nombre de détenteurs du brevet fédéral de policier, est assez différent, puisqu'il s'agit de 16'000.- francs annuels de plus à Neuchâtel que dans le Jura (cela ne veut pas dire que le policier neuchâtelois gagne *systématiquement* 16'000 francs en moyenne de plus que le policier jurassien, car dans ce montant sont intégrés les coûts des collaborateur-trice-s non policiers, qui sont plus nombreux à Neuchâtel). Cette différence pourrait néanmoins s'estomper avec la révision en cours de la classification salariale dans le Jura. En effet, elle génèrera probablement, dans toute l'administration, une valorisation des salaires.

Le coût par EPT (donc, tous les collaborateur-trice-s avec et sans brevet de policier) est beaucoup plus similaire entre cantons, puisqu'une différence de 3207.- francs sépare les deux corps, en raison toujours du fait qu'il y a proportionnellement plus de collaborateur-trice-s non policiers à Neuchâtel, aux traitements plus bas, qui font baisser la moyenne salariale.

Pour les charges hors personnel, le Jura connaît des coûts plus élevés par EPT ; on y retrouve la même logique de la taille qu'antérieurement. Ces charges hors personnel proportionnellement plus élevées dans le Jura, en « compensant » le fait que les charges de personnel y soient plus basses, participent aussi du rapprochement des coûts globaux par collaborateur entre les deux corps.

Une harmonisation entre les salaires des deux corps serait indispensable pour un fonctionnement durable et sain d'un corps unifié. Cela aurait, vu les différences analysées au chapitre RH et reflétées ici dans le coût du collaborateur, un coût financier, mais qui dépendra de la reclassification en cours dans le Jura (voir le chapitre 5.4.2.2).

Tout coût financier lié à PAJ (par exemple l'harmonisation salariale) sera plus que compensé par les EPT réalloués à terme et doit être donc vu comme un investissement. Par exemple, une trentaine d'EPT réalloués représenterait une alternative à l'engagement supplémentaire de personnel équivalent à 4.5 millions de francs annuels.

Le bilan du comparatif financier est donc globalement favorable à une union des deux polices. Par rapport à d'autres corps en Suisse romande, la différence du coût du policier et du collaborateur qui existe ici n'est pas un handicap insurmontable. La dimension financière, qui représente souvent un obstacle à des unions, est suffisamment similaire entre les deux polices pour représenter un contexte favorable.

5. ORGANISATION POLICIERE PROPOSEE: POLICE DE L'ARC JURASSIEN

Résumé

Les contours d'une Police de l'arc jurassien sont établis, avec ses objectifs d'efficacité, de légitimité démocratique et de gouvernabilité.

Sa faisabilité juridique, au regard des droits fédéral et cantonaux, est examinée et démontrée.

La forme juridique privilégiée de l'éventuelle PAJ serait celle de l'établissement autonome de droit public intercantonal. Un concordat intercantonal devrait ainsi être adopté pour assurer sa gouvernance. Il réglerait les organes intercantonaux nécessaires (Commission interparlementaire, Direction intercantonale de police) et répartirait les compétences, sur une base d'équivalence avec ce qui existe actuellement.

Il s'agit de veiller à éviter la perte de contrôle démocratique souvent ressentie avec les concordats, tout particulièrement dans un domaine aussi important que la police.

Les principes régissant le développement d'un organigramme, de la gestion unifiée des RH, sur le modèle de la police neuchâteloise avec de ajustements, et des finances sont développés dans ce chapitre.

5.1 Axes stratégiques d'une PAJ

Sur la base favorable démontrée par l'étude comparative dans ses diverses dimensions, la constitution d'une police intercantonale peut être recommandée.

Afin de poser les objectifs stratégiques et les éléments-clé pour parvenir à ce but final, les principes suivants ont été arrêtés. Ils donnent une première idée de ce que serait cette PAJ, dessinent les contours d'une police qui soit à la fois légitime, gouvernable et efficace et efficiente:

- Développer en permanence une meilleure qualité des prestations pour la population
 - Une police de proximité encore plus présente aux lieux et aux heures qui l'exigent
 - Une plus grande capacité de réponse aux situations de crises aggravées et/ou de longue durée

- Le renforcement des patrouilles de police-secours quand cela est nécessaire
- Permettre des meilleures conditions de travail pour les collaborateur-trice-s
 - Un statut du policier qui prenne en compte les spécificités de la profession
 - Une harmonisation des politiques salariales vers les meilleures conditions existantes entre les deux cantons
 - La réduction du nombre de collaborateur-trice-s soumis à des exigences de piquet et de travail de nuit/de week-end et/ou réduction de la charge de piquet pour ceux qui y sont soumis
- Maîtriser les coûts de la sécurité publique face à l'augmentation quantitative et qualitative des besoins
 - Réduction du besoin d'engagement de personnel supplémentaire grâce aux effets de synergies
- Réorienter un maximum de postes vers du travail de terrain
 - Renforcer les prestations en contact direct avec la population grâce aux effets de synergies
- Etre plus ouvert et plus fort pour des partenariats externes (Gardes-frontière, autres polices suisses, polices françaises, armée)
 - Profiter de parler d'une seule voix pour améliorer les coopérations externes et en développer de nouvelles
- Posséder une identité juridique et un budget propre permettant une grande réactivité et flexibilité
 - Assurer la rapidité et légitimité de la prise de décision stratégique et opérationnelle par la mise sur pied d'une organisation autonome
 - Disposer d'une enveloppe budgétaire pluriannuelle, avec des correctifs annuels
- Assurer une conduite politique et une supervision efficaces par des organes communs
 - Mettre sur pied une gouvernance juridique et politique qui donne une place paritaire et appropriée instances des deux cantons
- Assurer une transparence et une gestion optimisée avec une comptabilité analytique complète
 - Développer un système de comptabilité analytique qui permette de démontrer l'utilisation escomptée et effective des ressources allouées, par prestations et par cantons.

Afin de donner réponse à la question de la faisabilité juridique d'un tel projet, il a été demandé à la chaire de droit constitutionnel de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel de procéder à une analyse complète, puis à une proposition de forme juridique d'organisation et de modèle de gouvernance, modèle discuté et validé ensuite par les organes du projet.

5.2 Faisabilité juridique du projet

La faisabilité juridique d'un projet doit toujours être appréciée au regard du droit supérieur. En l'occurrence, dans la mesure où le projet prendrait la forme d'un concordat intercantonal, il doit donc être conforme à la Constitution fédérale et au droit fédéral – notamment au Code de procédure pénale suisse – ainsi qu'au droit constitutionnel neuchâtelois et jurassien.

5.2.1 Au regard de la Constitution fédérale

Brièvement décrit, le procédé d'union des deux polices cantonales jurassienne et neuchâteloise en un corps de police intercantonal unique représente un acte de collaboration intercantonale. Il est manifeste qu'un tel projet n'est, dans son principe, pas contraire à la Constitution fédérale (Cst.), dans la mesure où celle-ci prévoit expressément que « les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes » (cf. art. 48 al. 1 Cst.). Autrement dit, le constituant fédéral encourage même largement ce que l'on appelle le *fédéralisme coopératif*, c'est-à-dire la coopération horizontale entre les cantons, et accorde à ceux-ci une grande marge de manœuvre (cf. UHLMANN FELIX, ZEHNDER VITAL, *Rechtsetzung durch Konkordate*, LeGes 2011, p. 9-33, p. 10).

La doctrine juridique retient certes quelques limites en matière de coopération intercantonale et, particulièrement, s'agissant de la création d'organisation intercantonale. Notamment, la coopération intercantonale ne doit pas porter atteinte à la structure et à l'équilibre fédéral – tel qu'inscrit à l'art. 1 Cst. – et, en particulier, aboutir à ce qu'on pourrait appeler une « fusion larvée » entre deux ou plusieurs cantons (cf. JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Supplément 1967-1982, 1982 Neuchâtel, N 880, p. 93; STEPHAN C. BRUNNER, *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit*, *Untersucht am Beispiel der Ostschweiz*, thèse, Zurich 2000, p. 127, et les auteurs cités ci-dessous).

En l'occurrence, l'union des polices cantonales jurassienne et neuchâteloise ne constituerait cependant ni une fusion larvée entre les deux cantons de l'arc jurassien, ni une perte d'autonomie importante pour eux, bien au contraire :

- Il est aujourd'hui largement reconnu que l'amélioration du pouvoir réel et des moyens d'action effectifs qu'induit la coopération régionale pour les petits cantons compense largement l'éventuelle perte d'autonomie théorique. Partant, la doctrine juridique la plus récente a plutôt tendance à considérer que la coopération intercantonale représente en pratique davantage un gain en matière d'autonomie cantonale qu'une atteinte portée à celle-ci (cf., entre autres, BRUNNER, précité, p. 128; URSULA ABDERHALDEN, *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*, Fribourg 1999, p. 119 s.). Comme expliqué au chapitre sur les défis du système policier suisse, cette amélioration des moyens d'action serait particulièrement vraie en cas d'union des deux polices.
- La police constitue certes un domaine de compétence cantonale important, dans la mesure où, historiquement, elle symbolise la souveraineté cantonale. Il n'empêche que la police représente également un domaine où les cantons collaborent non seulement depuis très longtemps, mais également toujours plus fortement et étroitement. Ce point a déjà été exposé. A cela s'ajoute que l'entrée en vigueur en 2011 de la procédure pénale fédérale unifiée a réduit de manière substantielle l'autonomie cantonale en matière de police judiciaire. En définitive, l'adoption d'un concordat unifiant les deux polices cantonales – que les cantons resteraient théoriquement libres de dénoncer – ne représenterait pas (ou plus) une perte d'autonomie significative dans un domaine où, finalement, le canton partage déjà une grande partie de ses compétences avec d'autres cantons et la Confédération (cf., sur cette question, ULRICH K. SIEGRIST, *Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus*, Band II: *Schranke*, thèse, Zurich 1978, p. 49).
- L'union des polices cantonales jurassienne et neuchâteloise consisterait essentiellement à regrouper les deux services cantonaux de police. En particulier, le droit de police resterait du ressort exclusif de chacun des cantons. Les cantons pourraient en outre fixer leurs exigences particulières en matière de politique de sécurité au travers de la mission pluriannuelle de la police ou d'autres mandats annuels donnés à la PAJ. Les ministères publics cantonaux conserveraient quant à eux bien entendu leurs pouvoirs d'instruction et de conduite de la police judiciaire.

Ainsi, il est intéressant de souligner que le projet d'union des polices jurassienne et neuchâteloise irait en ce sens moins loin que la création d'un tribunal des mineurs interjurassien tel qu'actuellement envisagé ou que la fusion des services de protection des données, laquelle a non seulement érigé des institutions communes aux cantons du Jura et de Neuchâtel, mais également unifié un droit commun applicable à la question de la protection de données et à certaines questions de protection de la sphère privée (voir art. 1 de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel CPDT-JUNE) ; cf. pour l'importance de la délimitation du domaine, THIERRY TANQUEREL, L'établissement public démocratisé : un modèle pour la collaboration intercantonale, RDAF 2001 17-35, p. 27-29).

- Enfin, chaque canton continuerait d'exercer une mainmise directe sur le fonctionnement de la PAJ, laquelle représenterait un établissement intercantonal et non supracantonal. En particulier, les cantons seraient non seulement représentés dans la commission interparlementaire de contrôle, mais surtout directement au sein de la Direction intercantonale de police, qui constituerait l'organe central de la PAJ. Le Gouvernement jurassien et le Conseil d'Etat neuchâtelois conserveraient en outre conjointement le pouvoir réglementaire sur celle-ci (cf., sur l'importance de ces caractéristiques, VITAL ZEHNDER, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modelleform für die gemeinsame Trägerschaft, thèse, Zurich-Bâle-Genève 2007, p. 213 s.). Le présent projet n'a donc rien de comparable avec une éventuelle privatisation d'un service public ou avec une délégation de tâches étatiques.

A des fins d'exhaustivité, on rappellera encore que la même doctrine considère que l'art. 51 Cst. interdit aux cantons de déléguer à un organe intercantonal la compétence d'adopter des lois qui devraient en principe l'être par le législatif cantonal (voir les références précitées). Ce principe ne permet toutefois pas de remettre en question l'idée même de l'union des deux polices projetée puisque les fondements de celle-ci seront réglés dans un concordat approuvé par les deux parlements cantonaux concernés. Tout au plus aura-t-il une influence sur les différentes questions de gouvernance et d'organisation de la PAJ et surtout sur le contenu normatif que devra avoir le concordat. Enfin, les autres limitations à la coopération intercantonale, telles que l'interdiction des alliances politiques de même que celle de porter atteinte aux intérêts de la Confédération et des autres cantons, ne méritent pas d'être examinées dans le présent rapport ; le présent projet d'union des polices respecte manifestement l'ensemble de ces principes.

5.2.2 Au regard du droit fédéral

En matière de poursuite pénale, l'article 15 du Code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312.0) prévoit que les activités de la police, notamment judiciaire, qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale, soient régies par ce code fédéral et que la police soit soumise à la surveillance et aux instructions du ministère public. Cependant, l'article 14 al. 1 CPP retient que la Confédération et les cantons désignent leurs autorités pénales et en arrêtent la dénomination.

Ce dernier article exprime bien la règle selon laquelle le CPP ne remet pas en cause la souveraineté cantonale en matière policière (du moins hors procédure judiciaire). Chaque canton reste libre de légiférer en ce domaine et, surtout, en matière d'organisation policière. Même si le droit fédéral ne mentionne pas expressément la possibilité d'une police intercantonale, il ne l'interdit donc pas. De même, pour rappel, une telle police peut rester administrativement soumise dans son ensemble à un pouvoir exécutif, en l'occurrence intercantonal, même si elle sera soumise à un ou deux ministères publics dans ses activités de police judiciaire. S'il incombe aux cantons de régler les modalités de la surveillance de la police judiciaire, cette subordination matérielle n'implique pas forcément que la police soit intégrée au ministère public (CR CPP-HENZELIN/MAEDER, art. 15 N 10 et 19-20), ce qui est d'ailleurs uniquement le cas dans le Canton de Bâle-Ville.

Il en découle non seulement que la création d'une police intercantonale n'est pas contraire au droit fédéral, mais également que celle-ci n'implique pas nécessairement la fusion des ministères publics, laquelle n'est précisément pas projetée.

5.2.3 *Au regard du droit constitutionnel des deux cantons*

Comme évoqué, le projet intercantonal se veut conforme à la fois à la Constitution cantonale neuchâteloise et à la Constitution cantonale jurassienne, même si l'on peut juridiquement soutenir qu'un éventuel concordat intercantonal primerait de toute manière sur le droit cantonal interne, même constitutionnel (cf. art. 48 al. 5 Cst.; art. 77 lit. f Cst./JU et art. 44 al. 1 lit. c Cst./NE *a contrario*).

5.2.3.1 *Au regard du droit constitutionnel neuchâtelois*

La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (Cst./NE, RSN 101) ne contient aucune disposition traitant précisément de la problématique des tâches de police et, *a fortiori*, de l'organisation, de la direction et de la gestion du corps d'une police cantonal.

En fait, seul l'art. 5 Cst./NE qui dispose que « l'Etat et les communes assument (...) le maintien de la sécurité et de l'ordre publics » a trait à la problématique des services de police. Il est cependant admis que cette disposition n'a pas de réelle valeur normative ; n'énumérant qu'une des tâches que traditionnellement l'Etat accomplit, elle ne détermine ni les moyens à mettre en œuvre en vue du maintien de la sécurité publique, ni qui est compétent pour diriger l'éventuel corps de police (cf. JEAN-FRANÇOIS AUBERT, La révision totale de la Constitution neuchâteloise, in: RJN 1998, p. 22 s., et ALAIN BAUER, Constitution annotée de la République et Canton de Neuchâtel, Neuchâtel 2005, N 1-2 ad art. 5). D'un point de vue purement juridique, on pourrait ainsi même soutenir que l'art. 5 Cst./NE ne contraint même pas l'Etat à créer un service de police.

En somme, en matière de sécurité publique, la Constitution neuchâteloise n'impose au législateur aucune règle autre que le respect des principes généraux de légalité et de proportionnalité : elle n'impose notamment pas le maintien d'un corps de police cantonal, ni n'interdit la délégation du service de police à une société privée, *a fortiori* à un établissement autonome de droit public. Du point de vue du droit constitutionnel cantonal, le législateur neuchâtelois est donc libre de décider de la création d'un corps de police intercantonal autonome remplaçant l'actuelle police neuchâteloise.

5.2.3.2 *Au regard du droit constitutionnel jurassien*

La Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (Constitution jurassienne, Cst./JU ; RSJU 100) est elle aussi muette sur la question des services de police, qu'ils soient cantonaux et communaux. A l'instar de la Constitution neuchâteloise, elle précise simplement à son art. 54 que « [l']Etat et les communes assurent l'ordre public, la sécurité et la tranquillité ».

Cependant, contrairement à la Constitution neuchâteloise, le mandat attribué à l'Etat et aux communes jurassiennes d'assurer l'ordre public sur leur territoire par la Constitution jurassienne et, plus précisément, par l'art. 54 Cst./JU est impératif. Aussi l'art. 54 Cst./JU est-il parfois interprété comme attributif d'« *une compétence exclusive à l'Etat et aux communes de maintenir l'ordre public, étant sous-entendu qu'une telle mission ne peut être dévolue à d'autres collectivités publiques ou privées, ni à des personnes privées* » (JEAN MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, Volume 1, Courrendlin 1997, N 1 ad art. 54). Cette interprétation extensive pourrait conduire à considérer que l'union de la police cantonale jurassienne avec son homologue neuchâteloise serait contraire à la Constitution jurassienne, dans la mesure où cette nouvelle police intercantonale

prendrait la forme d'un établissement de droit public, non seulement intercantonal mais également autonome.

Toutefois, cette interprétation de l'art. 54 Cst./JU n'est sans doute pas la seule lecture possible du texte constitutionnel. Il semble en particulier difficile de reconnaître une telle portée normative à une disposition dont la formulation est pour le moins évasive (voir, précisément, MORITZ, précité, N1 ad art. 54); le texte constitutionnel se réfère en effet à la notion d'ordre public entendu dans son sens large, qui inclut non seulement la sécurité publique, mais également la tranquillité, la santé et la moralité publiques ou encore la bonne foi en affaires. La formulation de l'art. 54 Cst./JU semble par conséquent davantage signifier que le constituant jurassien a entendu laisser à l'Etat la liberté de choisir les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour accomplir cette tâche. On soulignera d'ailleurs que des établissements scolaires intercantonaux, voire extra-cantonaux accueillent certains élèves et étudiants jurassiens (cf., entre autres, Arrêté concernant l'approbation de la convention entre le Canton de Berne et la République et Canton du Jura concernant l'Ecole secondaire de la Courtine sise à Bellelay, RSJU 412.291; Arrêté portant approbation de la convention concernant la Haute Ecole ARC Berne-Jura-Neuchâtel, RSJU 414.75) et que cette situation n'a jamais été jugée contraire à la Constitution quand bien même l'art. 35 Cst./JU prévoit que « l'école maternelle et l'école obligatoire incombent à l'Etat et aux communes » et que « les lycées, les écoles professionnelles, les écoles de métiers et les écoles de commerce sont du ressort de l'Etat ». Il faut au demeurant souligner que le canton continuerait d'exercer le pouvoir d'organiser, de diriger et de gérer le corps de police, même si ce pouvoir serait partagé, de même qu'il garderait la totale souveraineté de recruter une police cantonale propre ; c'est donc bien toujours l'Etat jurassien qui continuerait d'assurer l'ordre public.

Quoi qu'il en soit, la question de la conformité au droit constitutionnel jurassien d'une éventuelle union des polices cantonales neuchâteloise et jurassienne peut rester indécise dans la mesure où une révision constitutionnelle est de toute manière envisagée, ne serait-ce que pour permettre au peuple jurassien – comme au peuple neuchâtelois – de s'exprimer et sur le principe même d'une union des deux polices et sur le présent projet. Les éventuels doutes pourront le cas échéant être dissipés par un projet de modification de l'art. 54 Cst./JU qui préciserait que le maintien de l'ordre public peut être délégué à une organisation intercantonale de droit public.

5.2.3.3 Excursus : L'obligation de référendum

Comme exposé, la création d'une police intercantonale prenant la forme d'un établissement de droit public autonome ne présupposerait en principe aucune révision des constitutions jurassienne et neuchâteloise. Cependant, sans modification constitutionnelle préalable, l'éventuel concordat prévoyant l'union des deux polices cantonales devrait peut-être être soumis à référendum obligatoire. En effet, on pourrait estimer que, sans pour autant y déroger, il compléterait la Constitution cantonale jurassienne (cf. art. 77 lit. f Cst./JU) ou que son contenu équivaldrait à une révision de la Constitution neuchâteloise (art. 44 al. 1 lit. c Cst./NE), considérant que la police et la justice – puisqu'il est en l'état prévu d'instituer une autorité judiciaire intercantonale de dernière instance comme le permet expressément la Constitution fédérale (art. 191b Cst.) – sont toutes deux des attributs essentiels de la souveraineté cantonale, dont le transfert à une institution intercantonale ne pourrait être validé sans que la convention qui réalise ce transfert ne soit soumise au vote populaire obligatoire (cf., *dans ce sens*, Commission cantonale [jurassienne] de la protection des données à caractère personnel, Rapport sur le projet de convention intercantonale CPDT- JU/NE, du 20 décembre 2010, p. 2 s.).

Cependant, cette question peut à nouveau rester indécise dans la mesure où il est de toute manière prévu de procéder à une révision constitutionnelle, donc de passer par un référendum obligatoire dans chacun des cantons.

5.3 Formes juridiques et système de gouvernance

5.3.1 But et principes

Comme nous l'avons vu, le droit constitutionnel, tant fédéral que cantonal, laisse finalement le législateur assez libre de choisir la manière de procéder à l'union des polices cantonales jurassienne et neuchâteloise ainsi que les principes que doit respecter un tel projet. Il est toutefois ressorti très vite des différentes discussions préparatoires que le projet ne serait politiquement acceptable, mais également viable à long terme, que s'il respectait au mieux les buts et principes suivants :

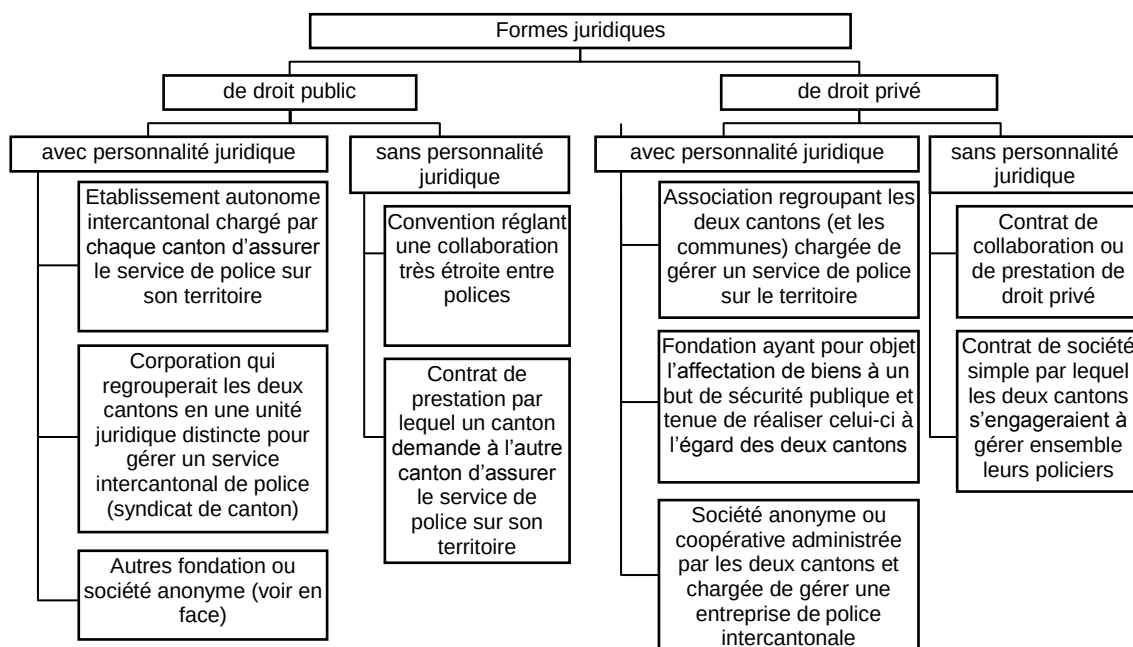
- préservation de l'autonomie des cantons,
- respect de l'égalité des cantons,
- préservation des compétences des organes cantonaux,
- maintien, voire amélioration du contrôle démocratique de la police,
- gestion opérationnelle efficace de la police.

5.3.2 Forme juridique de la future PAJ

La question sur laquelle les différents comités du projet se sont penchés avant toute autre est bien entendu celle de la forme juridique que devrait prendre la future PAJ. De la forme juridique de la PAJ dépend en effet l'autre question centrale du projet, qui est celle de la forme de la gouvernance et du contrôle de cette nouvelle police intercantonale.

5.3.2.1 Les options envisageables

L'union des deux polices cantonales jurassienne et neuchâteloise – qui représentent actuellement deux services de leur administration cantonale respective – serait réalisable de différentes manières ou sous différentes formes juridiques, du moins d'un point de vue théorique. Ces options théoriques sont résumées dans la figure ci-dessous :



Les formes de collaboration de type contractuel de même que celles sans personnalité juridique doivent être d'emblée écartées. D'une part, leur fonctionnement est assez lourd et compliqué, ce qui nuit souvent à leur efficacité, leurs compétences sont trop limitées et leurs structures trop légères. D'autre part et surtout, de telles formes de collaboration ne permettraient pas la création d'un seul corps de police et d'un statut du policier unique pour les deux cantons, éléments qui sont précisément recherchés à travers le projet

parce qu'ils présenteraient de nombreux avantages en termes de fonctionnement de la police. A supposer qu'elles ne soient pas de toute manière inconstitutionnelles, les formes de collaboration de droit privé poseraient quant à elles, également, de nombreux problèmes politiques et juridiques: déficit de légitimité démocratique, nature juridique du statut du policier, etc. Il en va de même si la PAJ devait être gérée sous la forme d'une fondation ou d'une société anonyme de droit public.

Après une analyse préliminaire, il s'avère en définitive que l'union des deux polices cantonales ne peut être réalisée que par la création d'un nouvel établissement de droit public intercantonal, étant précisé que ce type d'organisation administrative se prête mieux que la corporation de droit public à la gestion efficace d'une police orientée vers des prestations de qualité (cf., sur cette question, ZEHNDER, précité, p. 99-103; TANQUEREL, précité, p. 26). Les caractéristiques et les implications d'une telle option sont listées ci-dessous :

- Le droit public régit aussi bien l'organisation interne de l'éventuel établissement que les activités policières, d'où une bonne homogénéité entre les deux. Par ailleurs, les questions de responsabilité civile pour des dommages subis par des tiers sont plus faciles à régler pour une entité de droit public.
- Les dispositions organisationnelles internes restent assez libres, car il n'y a pas de codification applicable aux établissements de droit public à cet égard. Notamment, l'emprise des deux cantons peut être à la fois assurée et limitée, selon les exigences des deux cantons.
- Le droit public a la réputation d'enfermer les entreprises dans un carcan (contrôles lourds, procédures compliquées). Le droit public est contraignant, il faut se référer aux exécutifs voire aux législatifs des deux cantons non seulement pour créer l'entité de droit public mais également pour tout changement non prévu dans sa structure.
- L'établissement autonome de droit public n'a pas forcément toujours bonne réputation. Il a parfois été constaté qu'il était difficile d'exercer une surveillance sur celui-ci et que ses organes internes jouissaient parfois de trop grandes compétences sans pour autant jouir d'une légitimité démocratique particulière. Il conviendra donc de veiller à la mise en place d'une structure de gouvernance efficace qui assure le contrôle démocratique de l'établissement.

Cette option n'est donc pas un but en soi, mais représente simplement celle qui s'adapterait le mieux possible aux buts de la PAJ et qui permettrait à cette dernière un fonctionnement optimal. On rappellera que cette forme de collaboration est celle qui est déjà connue et pratiquée dans de multiples domaines par les deux cantons (HE-ARC, HES-SO, etc.). Les quelques inconvénients mis en exergue ci-dessus en lien avec la création d'un établissement autonome de droit public devraient par ailleurs être évités par la mise en place d'une gouvernance adéquate, performante et innovante (cf. TANQUEREL, précité, p. 29).

Enfin, on précisera à toutes fins utiles que les cantons de Suisse centrale qui avaient eux aussi projeté de fusionner certaines de leurs unités de police avaient prévu de le faire par le truchement d'établissements intercantonaux de droit public (voir art. 40 al. 2 de l'avant-projet de *Polizeikonkordat Zentralschweiz* du 17 février 2006).

5.3.2.2 *Forme de la collaboration entre les cantons: le concordat*

Par nature, la création d'un établissement intercantonal autonome ne pourrait être réalisée que par la conclusion d'un concordat entre les Cantons du Jura et de Neuchâtel.

Ce concordat devrait au moins régler le statut de la PAJ, son autonomie et ses organes, ainsi que le statut de son personnel et le principe des émoluments dus pour les prestations de la PAJ. Le concordat ne réglerait ainsi que ce qui devrait être réglé dans un acte adopté conjointement par les législatifs cantonaux pour des raisons juridiques ou politiques. Le reste pourrait en principe être réglé par des lois ou des règlements d'exécution, notamment par des lois cantonales d'application adoptées de manière indépendante par chacun des parlements cantonaux ou par des règlements d'exécution

intercantonaux, lesquels devraient être adoptés conjointement par le Conseil d'Etat neuchâtelois et le Gouvernement jurassien.

5.3.2.3 Conclusions

Vu ce qui précède, la meilleure manière – pour ne pas dire la seule – de procéder à l'union des deux polices cantonales est donc de créer un :

- *établissement autonome* : La PAJ serait juridiquement une institution distincte des deux cantons qui le créent. Ayant la personnalité juridique, elle pourra passer des contrats, être propriétaire, exprimer sa volonté (par le biais de ses organes). L'éventuelle convention intercantonale définirait toutefois l'ampleur de l'autonomie attribuée à l'établissement et le pouvoir de chacun de ses organes, ainsi que le contrôle politique et administratif que chacun des cantons exercerait. Il n'est notamment pas prévu que l'établissement puisse définir lui-même le statut de son personnel.
- *de droit public intercantonal* : L'établissement est à la fois jurassien et neuchâtelois dans l'ensemble de ses sites et il a son fondement dans une convention approuvée par décision des deux cantons, signée par les deux gouvernements et ratifiée par les deux parlements (droit intercantonal), et non sur le droit civil fédéral ou le droit de l'un des cantons seulement.

5.3.3 La gouvernance

Des différents principes qui doivent guider le projet d'union des polices, tels que celui de la préservation de l'autonomie de chaque canton et celui du maintien du contrôle démocratique sur la police, découle la nécessité d'assurer une certaine symétrie entre la gouvernance cantonale actuelle relative au service de police et la gouvernance intercantonale future de la PAJ. Autrement dit, les compétences normalement dévolues aujourd'hui au parlement cantonal doivent être dévolues demain aux parlements conjointement ou à une commission interparlementaire, alors que les compétences qui appartiennent actuellement au gouvernement cantonal appartiendront dans le futur aux gouvernements conjointement et celles qui sont dévolues au département cantonal le seront à la Direction intercantonale de police. La PAJ devrait également conserver un siège jurassien et un siège neuchâtelois. Enfin, une gestion opérationnelle efficace de la police implique que l'on réfléchisse aux voies de droit contre les décisions de la police dans chaque canton.

5.3.3.1 Les organes cantonaux existants

Comme déjà expliqué, l'union des polices ne devrait pas porter une atteinte fondamentale à la souveraineté cantonale et aux compétences actuelles des organes cantonaux (l'annexe 6 propose un schéma mettant en correspondance les organes existants, ceux à créer et la répartition des compétences) :

- a) Les parlements cantonaux** – Les parlements cantonaux continueront de jouer un rôle central. En effet, l'essentiel des compétences restera de leur ressort.

On pensera premièrement à la compétence d'adopter le concordat fondateur de la PAJ, mais également de procéder à ses modifications ultérieures (art. 56 Cst./NE; art. 84 let. b Cst./JU). On rappellera sur ce point que tant la procédure d'adoption du concordat que ses modifications ultérieures seraient soumises à la réglementation de la Convention sur la participation des parlements (CoParl; RSN 151.30; RSJU 111.190); les Parlements des deux cantons concernés devraient instituer une commission interparlementaire composée de sept représentants par canton, laquelle serait appelée à prendre position sur le projet de convention intercantonale (art. 9-13 CoParl).

Deuxièmement, chaque parlement cantonal serait non seulement appelé à adopter certaines lois d'application du concordat puisque ce dernier laisserait probablement une certaine liberté d'organisation aux cantons, mais resterait aussi – faut-il le rappeler – compétent pour l'ensemble du droit de police.

Troisièmement, les parlements pourraient exercer une surveillance sur l'établissement intercantonal, non seulement de manière directe au travers des instruments parlementaires traditionnels, mais également de manière indirecte par l'intermédiaire de la commission interparlementaire de contrôle dont ils auront désigné les membres. Enfin et surtout, les deux parlements auront toujours l'opportunité de se prononcer sur les moyens financiers de l'établissement au travers de l'approbation de l'enveloppe financière pluriannuelle de la PAJ – qui serait de leur ressort –, enveloppe qui devrait être liée à un ordre de mission ou un mandat d'objectifs pluriannuel. On peut même considérer que, sur ce point, le contrôle parlementaire sur la police serait renforcé.

- b) Les exécutifs cantonaux** – A nouveau, les compétences importantes des exécutifs cantonaux resteraient pour ainsi dire les mêmes malgré l'union des deux polices : adoption de la réglementation d'exécution (émoluments, personnel, etc.), adoption du budget et nomination du commandant de la police, etc. (voir p. ex. art. 18, 20-23, 31, 42-44 de la loi sur la police neuchâteloise LPol, RSN 561.1, art. 35 du règlement d'exécution, RSN 561.10; art. 4, 17, 28 de la loi sur la police cantonale LPoC, RSJU 551.1, art. 34 de l'ordonnance d'exécution, RSJU 551.11).

La seule différence significative est que ces compétences seraient exercées de manière conjointe, c'est-à-dire que chaque acte susmentionné devrait être adopté par les deux exécutifs séparément. L'idée de créer un organe « gouvernemental » intercantonal – composé de l'ensemble des membres des deux exécutifs cantonaux – n'a pas été jugée opportune, le fonctionnement d'un tel organe posant pratiquement plus de problèmes qu'il n'en résoudrait (problème de la présidence, des compétences, etc.).

- c) Les départements cantonaux** – Le changement essentiel au sein des départements cantonaux consisterait bien entendu en la suppression des services actuels de police cantonale. Les départements actuellement compétents en matière de police conserveraient toutefois le droit de requérir eux-mêmes la police, si ce n'est directement en leur propre nom, du moins par l'intermédiaire du chef de département qui siègera à la Direction intercantonale de police.

Les départements cantonaux de police fourniront en outre une assistance technique pour différentes tâches attribuées à la Direction intercantonale de police (p. ex. la préparation des décisions sur réclamation, etc.), en alternance ou selon le principe de territorialité. Le fonctionnement et les relations entre la police et le département resteraient ainsi pratiquement inchangés.

- d) Les instances judiciaires cantonales** – Pour l'essentiel, les compétences des organes judiciaires cantonaux resteraient elles aussi inchangées. Si l'on excepte les quelques domaines qui seraient potentiellement de la compétence d'un éventuel nouveau mécanisme ou instance intercantonal (p. ex. s'agissant du statut du personnel de la police), les instances judiciaires cantonales actuelles – en l'occurrence les tribunaux cantonaux – continueraient de juger les recours contre les décisions de la future police intercantonale, conformément au principe de territorialité.

5.3.3.2 Les organes intercantonaux à créer

L'adoption d'un concordat intercantonal et la création d'un établissement intercantonal autonome de droit public engendreront la création de plusieurs nouveaux organes intercantonaux, soit internes, soit externes à la PAJ proprement dite. Sur le plan hiérarchique, le fonctionnement de la PAJ ne différera pas fondamentalement des

services cantonaux de police actuels. Il devra y avoir une direction qui exercera le rôle assumé à l'heure actuelle par les deux chefs des départements compétents. Il y aura en outre un commandant, subordonné directement à cette direction. Les nouveaux organes intercantonaux qui devraient être mis en place sont donc les suivants :

- a) **La commission interparlementaire de contrôle (CIP)** – Selon la CoParl, une commission interparlementaire de contrôle doit être prévue lors de la création d'une institution intercantonale ou d'une organisation commune (art. 15-19 CoParl). Ce type de commission a une vocation permanente, tant que dure l'institution qu'elle est chargée de contrôler. La commission dispose d'un certain nombre de prérogatives élémentaires. Elle peut notamment demander des explications (interpellation), émettre un vœu (résolution) ou encore demander aux gouvernements d'adopter un acte dans un domaine de compétence de l'organe exécutif de l'institution intercantonale (postulat).

Il est précisé que la commission interparlementaire de contrôle ne sera toutefois pas un organe de la PAJ à proprement parler.

La composition et les éventuelles compétences spécifiques supplémentaires de la commission interparlementaire de contrôle devront être précisées dans le concordat créant la PAJ, avec un accent mis sur l'importance du contrôle démocratique dans le domaine de la police. Il est proposé que celle-ci soit composée de 7 parlementaires de chaque canton, comme c'est le cas pour la HES-SO et la HE-ARC (cf., sur la pratique existante, le site du bureau interparlementaire coordination www.ge.ch/grandconseil/BIC/accueil_bic.asp). Les cantons resteront *a priori* libres de décider s'ils veulent que les membres de cette commission interparlementaire de surveillance soient les mêmes membres que ceux de la commission interparlementaire chargée d'examiner le concordat et de procéder à ses éventuelles modifications.

- b) **La Direction intercantonale de police (DIP)** – Actuellement, l'autorité sur les polices cantonales et la surveillance de celles-ci sont exercées par les Conseils d'Etat et par les chefs des départements compétents de chacun des cantons (cf. art. 2 LPol et art. 3 LPoC). Avec la création d'une police unique pour deux cantons et pour des raisons de fonctionnement évidentes, il est nécessaire de créer un organe intercantonal suprême qui reprenne et assume un certain nombre des compétences attribuées aujourd'hui non seulement aux départements cantonaux, mais également aux Conseils d'Etat. Il est prévu de nommer cet organe *Direction intercantonale de police*.

Dans la mesure où, comme déjà évoqué, l'union des deux polices cantonales doit préserver les principes d'égalité entre les deux cantons de même que le respect des compétences existantes, tout en assurant la meilleure efficacité possible, il apparaît opportun que la Direction intercantonale de police soit composée des deux chefs de département compétents de chacun des cantons. Contrairement à ce qui est le cas dans de nombreux établissements de droit public, il n'est pas prévu que des personnes non élues par le peuple puissent siéger au sein de l'organe suprême de l'établissement, compte tenu de la tâche et du pouvoir particuliers de la police. On pourrait toutefois imaginer que le commandant de la police participe aux séances de la Direction intercantonale de police, du moins en principe, avec voix consultative. Lors d'une situation de crise où une décision politique rapide serait nécessaire, le principe de territorialité serait appliqué.

- c) **Le Commandant** – Il est évident que la PAJ n'aurait qu'un seul commandant, lequel serait toujours nommé par le Conseil d'Etat neuchâtelois et par le Gouvernement jurassien, mais conjointement. La fonction de ce commandant correspondrait largement aux fonctions qu'exercent actuellement les deux commandants des polices cantonales.
- d) **Voie de recours au niveau intercantonal** – S'il n'est pas trop problématique de maintenir les voies de recours aujourd'hui existantes auprès de l'une des

juridictions cantonales, selon le principe de territorialité, pour toutes les décisions que prendrait la PAJ sur la base du droit fédéral ou du droit cantonal de police, il semble néanmoins nécessaire de réfléchir à la possibilité d'une voie de recours à une instance intercantonale unique s'agissant de certaines décisions, notamment de celles rendues en application du droit intercantonal, par exemple s'agissant du droit (uniformisé) du personnel de la future police intercantonale. Il existe par exemple déjà des instances judiciaires intercantionales suprêmes entre les cantons romands (p. ex. la Commission intercantonale de recours instituée par l'art. 10 de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études; RSJU 410.101/RSN 415.174; ATF 136 II 470). Elle est au surplus reconnue par la Constitution fédérale elle-même (cf. art. 191b Cst.).

Par conséquent, il sera opportun d'étudier dans une phase ultérieure quels sont les mécanismes et les instances (à éventuellement créer) pour offrir une voie de recours dans un nombre limité de domaines.

5.3.3.3 *Un double siège*

Conformément à un principe d'égalité intercantonale, l'établissement public que constituerait la future PAJ devrait avoir deux sièges légaux, l'un dans le Canton du Jura, l'autre dans le Canton de Neuchâtel. Cette règle correspondrait en plus à la réalité fonctionnelle de la future PAJ, qui continuerait de fonctionner en partie de manière décentralisée.

Sur le plan juridique, il est acquis de manière générale qu'un établissement de droit public autonome puisse avoir plusieurs sièges, comme en témoigne d'ailleurs l'exemple de la Banque Nationale Suisse dont le siège se trouve à la fois à Berne et à Zurich (art. 3 de la Loi sur la Banque nationale, RS 951.11).

Certes, il est vrai que le droit fédéral ne permet en principe l'inscription que d'un seul siège au registre du commerce (ATF 53 I 124). Selon l'art. 52 al. 2 du Code civil suisse, les corporations et les établissements de droit public n'acquièrent cependant pas la personnalité juridique avec leur inscription au registre du commerce. La PAJ ne devrait dès lors pas être nécessairement inscrite au registre du commerce. Une telle obligation d'être inscrit au registre du commerce pourrait seulement exister si le concordat le prévoyait ou si l'on devait considérer que la PAJ est gérée selon une forme commerciale, ce qui ne devrait pas être le cas (MICHAEL GWELESSIANI, in: Praxiskommentar zur Handelsregisterverordnung, Zurich 2008, N 386 ad art. 106 ORC, et, pour un cas concernant un hôpital, ATF 80 I 383).

Toutefois, même dans de tels cas, eu égard aux circonstances particulières de cette union et de sa portée politique exceptionnelle, le nouvel établissement pourrait exceptionnellement constituer deux sièges, l'un dans le Canton de Neuchâtel et l'autre dans le Canton du Jura.

5.3.3.4 *Les voies de droit*

Compte tenu de l'activité variée de la PAJ, il convient de différencier les diverses voies de droit qui existeraient à l'encontre des décisions et des actes matériels de la PAJ et de ses différents organes :

- a) *En matière administrative* – Actuellement, les décisions de la police cantonale qui relèvent de la procédure administrative sont sujettes à opposition dans le Canton du Jura (art. 94-107 du Code de procédure administrative, RSJU 175.1) alors qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours au département dans le Canton de Neuchâtel (art. 64 LPol).

En cas d'union des deux polices, le maintien de deux voies de droit différentes contre les décisions de la PAJ, selon le principe de territorialité, serait, même s'il n'est pas impossible, pour le moins problématique. L'application du principe de la territorialité est en effet parfois complexe, même pour un juriste qualifié, ce qui ne

manquerait pas de soulever des difficultés en matière d'indication des voies de droit dans les décisions, avec le risque d'indications de voies de droit erronées et les conséquences juridiques susceptibles d'en découler (p. ex. annulation de la décision). Par ailleurs, le maintien de deux voies de droit différentes rendrait difficile la rationalisation et la standardisation de certains processus de travail et de certains formulaires.

A cela s'ajoute qu'il ne serait pas cohérent que la PAJ soit soumise à deux autorités de recours de première instance différentes, à savoir le Département cantonal neuchâtelois compétent ou le Tribunal cantonal jurassien ; l'existence de deux voies de recours de 1^{ère} instance comporte le risque que des jurisprudences divergentes, voire contradictoires s'établissent entre les deux cantons et qu'ainsi la PAJ soit conduite à appliquer des régimes distincts. S'il est vrai que les bases légales matérielles du droit administratif peuvent différer d'un canton à l'autre, il faut cependant admettre qu'elles sont proches dans la plupart des domaines et que, surtout, les règles qui seraient prévues dans le concordat ou dans ses règlements d'exécution doivent s'appliquer de la même manière dans les deux cantons ; sinon, il ne sert à rien de prévoir des règles communes et des institutions communes.

Il est donc proposé d'unifier la première voie de droit contre les décisions de la PAJ (à l'exclusion de celles rendues en application du Code de procédure pénale suisse et de la législation fédérale sur les amendes d'ordre) et de créer une voie de réclamation à la Direction intercantonale de police, laquelle serait bien entendu assistée des départements cantonaux. Il s'agirait donc d'une procédure

- dévolutive, car la dévolution de la cause à une nouvelle autorité assure une meilleure protection des tiers ;
- applicable non seulement aux décisions rendues en application du droit intercantonal, mais aussi en application du droit fédéral et cantonal.

S'agissant de la seconde voie de recours, c'est-à-dire de celle juridictionnelle, il n'est cependant pas essentiel de l'unifier complètement. S'il apparaît important de discuter, dans une deuxième phase, de sa nature intercantonale unique lorsque le recours porte sur une question réglée par le droit intercantonal, les autres recours qui porteraient sur l'application du droit fédéral ou du droit cantonal devraient rester de la compétence des tribunaux cantonaux selon le principe de territorialité. L'on peut supposer que la Direction intercantonale de police, appelée à statuer sur réclamation et assistée par les Départements cantonaux, sera en mesure d'indiquer correctement les voies de droit, du fait de ses compétences spécifiques.

Les voies de droit peuvent donc être schématisées de la manière suivante :

Décision en application du droit fédéral et cantonal PAJ → DIP → TC/NE - TC/JU → TF

Application du droit intercantonal (personnel et admission) PAJ → DIP → Mécanisme à créer → TF

- b) *En matière pénale* – Les voies de droit en matière pénale (c'est-à-dire dans les domaines d'application du CPP et de la loi fédérale sur les amendes d'ordre LAO, RS 741.03) resteraient bien entendu inchangées, du fait que les organisations judiciaires cantonales en matière pénale ne sont pas concernées par l'éventuelle union des polices. Le principe de territorialité continuerait de prévaloir.

Actes d'enquête ou d'instruction pénale PAJ → TC/NE - TC/JU → TF

Amendes d'ordre PAJ → Trib. 1ère inst. NE ou JU → TC/NE - TC/JU → TF

Action en responsabilité et arbitrage – Il s'agira de préciser dans une deuxième phase si et comment un mécanisme ou une instance intercantonal peut juger/statuer d'action en responsabilité et matière d'arbitrage.

5.3.3.5 Questions diverses

Les questions relatives à la procédure budgétaire ont été traitées partiellement ci-dessus, notamment lorsqu'il a été souligné que les parlements cantonaux garderaient leurs compétences en la matière, de manière indépendante. Pour le reste, il est renvoyé à la partie du rapport relative aux questions financières de la PAJ.

La création d'autres organes liés à la PAJ et la politique criminelle ou de sécurité publique est à l'étude actuellement. Il en va ainsi de la création au plan intercantonal de l'institution du Conseil cantonal (neuchâtelois) de sécurité publique (cf. art. 3 LPol).

D'autres questions, telles que celles des contrats de prestation que les communes pourraient conclure avec la PAJ, devront encore être approfondies dans une phase ultérieure.

5.4 Organisation future

5.4.1 Organigramme

Il est encore trop tôt pour donner le détail d'un organigramme précis d'une future PAJ. Par contre, certains éléments sont déjà largement acquis en la matière.

Afin de pouvoir répondre aux objectifs dévolus à une police moderne et à la prise en compte des attentes de la population et des autorités, l'organisation future de la PAJ devrait posséder les éléments principaux suivants :

- Une séparation des prestations principales de la police, selon leur destinataire principal, leur nature et leur dynamique de travail, soit :
 - la police de proximité,
 - la police-secours,
 - la police de circulation,
 - la police judiciaire,
 - la police mobile.
- Une gestion globale confiée à un commandant doté d'un soutien direct fort au travers d'un-e ou deux adjoint-e-s.
- Une structure permanente d'un état-major opérationnel et de planification qui réunisse les principales fonctions de soutien de type policier (renseignement, planification, centrale d'appel, ordre de services, etc.).
- Des services généraux dotés de personnel et de procédures efficaces pour assurer le soutien logistique aux policiers dans leur travail.
- Une seule centrale d'appel (CET).
- Un maintien de la configuration actuelle existante des postes de police dans les cantons (maillage du territoire).

L'organisation future de la PAJ s'inspirerait ainsi fortement de l'organisation actuelle de la PONE et de celle proposée à la POC dans la réforme en cours. Elle construirait sur les forces de l'existant en apportant des correctifs où c'est nécessaire.

5.4.2 Ressources humaines

5.4.2.1 Principes

La première cause de la non-atteinte des objectifs fixés lors d'un processus d'union est la résistance au changement de la part des membres des deux organisations préexistantes. En effet, il ne suffit pas que les autorités, politiques et/ou hiérarchiques, affichent une volonté inébranlable, encore faut-il que les composants de ces entités, c'est-à-dire les collaborateur-trice-s, adhèrent au projet en s'identifiant à la nouvelle organisation créée.

De la sorte, il importe que l'ensemble des réflexions menées en vue de la création d'une politique des ressources humaines cohérente pour la PAJ tiennent compte des deux dimensions suivantes :

- La dimension technique qui est garante d'un sentiment de justice organisationnelle. Elle comprend notamment le traitement salarial, les indemnités, les horaires, les plans de carrière, etc.
- La dimension symbolique qui est garante du sentiment d'appartenance tout particulièrement marqué dans les organisations policières. Elle comprend notamment les promotions de grade, l'assermentation, les groupements créés au fil du temps tels que les fanfares ou les associations sportives, etc.

L'addition de la perception de la justice organisationnelle au sentiment d'appartenance est constitutive de la motivation du personnel, dont dépend la performance de l'organisation.

En somme, en nous basant sur l'analyse comparée des politiques du personnel de la POC et de la PONE, nous cherchons à remplir trois objectifs au travers de la création d'une politique des ressources humaines intégrée pour la PAJ.

- Générer un sentiment de continuité : l'acceptation d'un changement est facilitée si les repères ayant du sens aux yeux des collaborateur-trice-s peuvent être maintenus. Il s'agit donc de construire une politique des ressources humaines en se basant sur les aspects positifs des politiques actuelles, et ceci tout en y ajoutant des dimensions supplémentaires afin d'apporter une vision stratégique et intégrée spécifique aux particularités de la profession policière. La politique des ressources humaines proposées pour la PAJ n'est donc pas un construit théorique, mais le résultat d'une analyse empirique des forces et faiblesses des pratiques actuelles. La préexistence de coopérations fortes entre les deux corps de police fait de cette notion de continuité une réalité concrète.
- Développer une identité commune : l'identification du personnel à la nouvelle organisation (résultat du processus d'union) est l'indicateur ultime de la réussite des réformes menées. Mais la création d'une identité commune ne va pas de soi, et ce sans compter les différences symboliques encore présentes entre les personnes issues, à Neuchâtel, des polices locales et celles issues des polices cantonales. La pierre angulaire de la création d'une identité est la mise en œuvre d'une politique des ressources humaines commune mettant l'ensemble des collaborateur-trice-s à la même enseigne. La PAJ est donc indissociable de la mise en place de processus équitables et cohérents dans la gestion des ressources humaines, tout particulièrement par la création d'une politique salariale commune.

Il est à noter que la création d'une identité visuelle constitue également un levier pour l'atteinte de cet objectif.

- Créer une image positive de la nouvelle organisation : il importe de veiller à l'image de marque de l'organisation lors du processus d'union. La gestion du projet doit permettre de présenter une organisation soucieuse de la qualité de ses prestations et respectueuse de ses collaborateur-trice-s. Il faut viser à ce que le personnel soit fier de s'investir dans la nouvelle entité et, de ce fait, crée le

sentiment d'appartenance si important à la profession policière pour le maintien et le développement de la motivation.

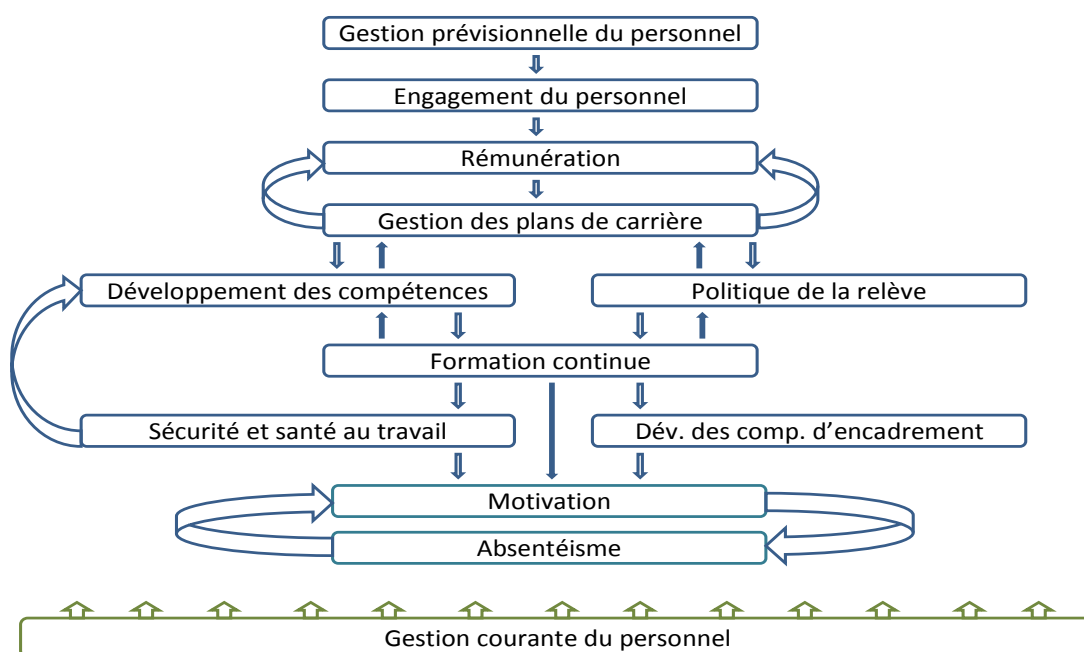
La politique des ressources humaines proposée pour la PAJ, dont les lignes directrices sont proposées ci-dessous, repose sur ces trois objectifs, ceci en prêtant toujours une attention particulière tant aux dimensions techniques que symboliques de ces derniers.

Orientations stratégiques pour une politique des ressources humaines de la PAJ

- La politique RH de la PAJ veille à la prise en compte des conditions de travail spécifiques de la profession policière.
- La politique RH de la PAJ veille à la motivation et à l'implication du personnel en respectant l'équité de traitement et en favorisant la prise en charge personnelle des conditions de travail.
- La politique RH de la PAJ veille à réduire les effets de « silo » entre les différentes entités, ceci en encourageant une identité commune.
- La politique RH de la PAJ veille à favoriser la mobilité interne, tant horizontale que verticale.

Figure 3 : Une politique RH « intégrée » et stratégique pour la PAJ

Proposition d'un modèle « intégré » de gestion des RH



- **Gestion prévisionnelle**
Processus par lequel l'organisation identifie ses besoins en ressources humaines, quantitatifs et qualitatifs, en fonction de l'évolution prévisible des effectifs.
- **Engagement du personnel**
Processus par lequel l'organisation définit les profils des postes à pourvoir et choisit les personnes les plus adéquates, puis assure leur intégration.
- **Rémunération**
Processus par lequel l'organisation valorise les fonctions assumées et les performances réalisées par le personnel par des éléments financiers et non financiers.
- **Évolution de carrière**
Processus par lequel l'organisation identifie les voies d'évolution professionnelle et les souhaits du personnel, puis met en place un ensemble de mesures permettant d'optimiser l'adéquation entre les besoins de l'organisation et du personnel.

- Développement des compétences
Processus par lequel l'organisation identifie les besoins en compétences nécessaires à la réalisation de ses missions, et met en œuvre les moyens d'apprentissage appropriés.
- Politique de la relève / promotions
Processus par lequel l'organisation définit une procédure objective de sélection et les profils des postes à responsabilité, puis soutient le développement des collaborateur-trice-s pour acquérir les compétences souhaitées.
- Personnalisation des conditions de travail
Processus par lequel l'organisation adapte ses conditions d'emploi en tenant compte de sa marge de manœuvre et des souhaits du personnel, ceci dans le but d'optimiser la motivation et l'implication du personnel.
- Sécurité et santé au travail
Processus par lequel l'organisation veille à la sécurité et à la santé de son personnel.

5.4.2.2 Coût de l'harmonisation des politiques salariales

Les analyses du chapitre 6 démontrent que la POC et la PONE présentent un différentiel salarial global non négligeable. Or, cette différence salariale représente une difficulté directe pour l'identité commune à développer comme condition de réussite d'une organisation policière autonome. Ainsi, il est primordial qu'à fonction et expérience professionnelle égales, les personnes soient rémunérées selon les mêmes critères équitables, avec une même échelle salariale pour l'ensemble du personnel de la PAJ.

Pour rappel, des différences de traitement salarial significatives résultent également de la création de la police unique à Neuchâtel. Situation qui génère encore beaucoup d'insatisfaction de la part des personnes concernées, ce qui prêterite le sentiment de continuité nécessaire à l'adhésion des collaborateur-trice-s à la nouvelle organisation. C'est pourquoi il est impératif d'envisager un lissage « vers le haut », en alignant le système salarial le moins favorable sur une courbe tenant compte de parcours-types afin de normaliser et d'égaliser la situation.

Comme nous l'avons mentionné, les conditions salariales sont actuellement et globalement meilleures à la PONE (sous réserve de la nouvelle politique salariale du canton du Jura et de ses nouvelles évaluations de fonction) et c'est donc sur ce modèle que nous avons décidé de faire des projections afin de calculer le coût du rattrapage qu'engendrerait un lissage de la situation de tou-te-s les collaborateur-trice-s susceptibles d'intégrer la PAJ. Ainsi, cette projection inclut également une partie des personnes issues des polices locales du canton de Neuchâtel qui sont actuellement au bénéfice d'un traitement salarial comparativement inférieur aux collaborateur-trice-s de souche cantonale. En effet, la récente expérience neuchâteloise de l'intégration de plusieurs polices locales nous force à être attentifs au fait qu'il est impératif de poser un cadre transparent, se basant sur des critères égalitaires, dans la création d'une nouvelle politique salariale.

Les projections faites pour chiffrer cette harmonisation salariale sont les suivantes :

- POC : étant donné qu'il y a une réforme en cours de la politique salariale dans le Jura, il n'est pas possible d'estimer aujourd'hui le coût de l'harmonisation de l'échelle jurassienne, encore inconnue, avec celle de Neuchâtel (ce coût serait de toute façon inférieur au montant de 320'000.- francs qui résulte de la comparaison avec l'échelle *actuelle* encore en vigueur dans le Jura). Il faudra encore y ajouter l'harmonisation des indemnités, qui se situerait, selon la comparaison des deux systèmes actuels, à environ 250'000.- francs pour le Jura.
- PONE : nous avons pris en compte toutes les personnes ayant actuellement intégré la police cantonale depuis les polices locales, et les avons placées sur l'échelle de traitement neuchâteloise selon les mêmes critères que les collaborateur-trice-s de souche cantonale. Nous avons ainsi calculé que le différentiel salarial à rattraper était de 280'000.- francs. Soulignons que, dans ce

calcul, il n'est pas encore tenu compte des personnes de la police locale qui ont été promues à des postes de cadre. De plus, cette somme ne tient pas non plus compte de l'intégration du personnel de la police locale de Neuchâtel qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

Ces calculs sont au stade actuel de l'analyse, qu'il conviendrait de compléter à la lumière des informations manquantes relevées. Une fois les montants consolidés, il faudra choisir de quelle façon ce lissage serait mis en place. Soit l'alignement se fait en une fois, pour tout le monde, au temps t1, soit il est décidé de répartir les coûts sur plusieurs années à travers un plan d'action transitoire budgété sur 5 à 10 ans. C'est-à-dire qu'en partant de t0, nous planifions de quelle façon et à quelle vitesse les personnes progressent chaque année afin de rejoindre la courbe salariale "normale" au taux prédéfini. Différentes méthodes existent et ont déjà été mises en œuvre dans différentes administrations publiques suisses dont nous pouvons nous inspirer.

Nous tenons, enfin, à souligner que malgré une harmonisation générale vers le haut, la rémunération financière des collaborateur-trice-s de la PAJ restera dans la moyenne des salaires policiers en Suisse romande. Elle restera notamment inférieure aux rémunérations octroyées dans les cantons de Vaud et de Genève.

5.4.3 Principes financiers

Trois éléments financiers constitutifs d'une PAJ sont esquissés ici : le budget, la répartition financière intercantonale, la procédure budgétaire, sans entrer dans le détail, car seule une analyse ultérieure approfondie pourrait les préciser.

- Fourchette budgétaire

Il n'a pas été procédé à ce stade à la constitution d'un « budget année zéro » (BBZ), selon le souhait du COPIL. Pour néanmoins donner un ordre de grandeur afin de positionner la PAJ dans le paysage administratif des deux cantons, un budget très estimatif peut être calculé : sur la base des coûts du personnel identifié, et selon les informations actuelles en matière d'effectifs additionnels des réformes en cours, en intégrant l'inflation prévisible, le budget se monterait à 100 - 105 millions de francs.

- Répartition financière intercantonale

Au-delà du montant du budget se pose la question de la répartition financière intercantonale: quel canton paie quelle part?

Il faut d'abord distinguer le financement d'un « socle de base » de prestations de police, qui voit intervenir une répartition selon une clé à créer, et une part variable qui dépend des besoins et demandes spécifiques du canton, en matière par exemple de police de proximité ou de police de circulation (par exemple la pose des radars). Cette distinction est cruciale car elle permet de maintenir une certaine flexibilité dans les demandes des cantons, respectant leurs spécificités. Une telle distinction entre « socle de base » et demandes cantonales réglées et financées par contrats spécifiques se retrouve dans le système de gestion intercantonale de l'Université de Bâle.

Pour le « socle de base », un mode de répartition peut être imaginé avec une clé démographique. C'est le mode de répartition que l'on retrouve dans la plupart des institutions intercantionales.

- Il faut mettre face à cette réflexion financière la notion de pouvoir décisionnel politique partagé à parts égales, paritairement par canton, au sein de la Commission interparlementaire et de la Direction intercantonale de police. Quelle que soit la contribution financière des cantons, chacun d'eux bénéficie d'un pouvoir identique à l'autre, dans l'esprit du fédéralisme suisse.

- Procédure et méthode budgétaire : le processus politique de proposition et d'approbation du budget a été mentionné au chapitre 5.3.3 de la gouvernance. En résumé, les législatifs et exécutifs des deux cantons conservent les mêmes prérogatives qu'actuellement, mais doivent évidemment trouver un terrain d'entente au sein des organes cantonaux existants ou intercantonaux à créer.

Il a aussi déjà été fait mention d'une volonté de doter cette PAJ d'un budget pluriannuel (enveloppe), avec des correctifs annuellement possibles. Cela permettrait d'assurer la stabilité nécessaire mais aussi la réactivité aux changements et besoins opérationnels.

L'instauration d'un système de comptabilité analytique viendra appuyer l'efficacité de la PAJ en la dotant d'un outil moderne de gestion et de contrôle. Dans une logique de performance, cet outil permettra non seulement d'atteindre les objectifs affichés, mais également de répondre, en toute transparence, aux questions relatives à l'utilisation des ressources financières qui lui seront allouées par les deux cantons.

5.5 Incidences sur les communes

Pour les communes, la mise en place d'une PAJ telle qu'esquissée ci-dessus n'aurait pas d'impact majeur au-delà du changement d'interlocuteur institutionnel.

A Neuchâtel, les communes continueraient à être en relation avec la police (mais avec la PAJ plutôt qu'avec la police neuchâteloise) selon la pratique en vigueur (actuellement, les contrats de prestations) ou tout autre système qui serait dans l'intermédiaire développé.

Dans le Jura, au cas où un système de police unique était mis en place, la situation serait similaire à celle de Neuchâtel. Dans le cas contraire, les communes continueraient de gérer leur police selon le système en place ou qui serait développé entre temps.

5.6 Incidences financières

Du point de vue financier, une police intercantonale a pour but de mieux maîtriser l'évolution des coûts de la sécurité publique. Elle n'implique donc pas, en principe, de coût supplémentaire. Néanmoins, comme l'objectif d'avoir une politique salariale unique au sein d'un tel corps est indispensable à la cohésion du personnel et donc à sa réussite, un coût d'harmonisation salariale (ou « lissage vers le haut ») devra être supporté. Il se fera pour le Jura en adaptant les salaires des policiers à ceux existants à Neuchâtel ; pour Neuchâtel, il se fera en mettant tous les collaborateurs-trice-s, y compris ceux issus des polices municipales, sur une même échelle. Ces deux opérations auraient des coûts difficilement chiffrables pour le Jura vu la réforme des salaires en cours et pour Neuchâtel d'environ 280'000.- francs.

Ces montants sont nettement inférieurs aux gains en synergies générés par une union, qui eux se monteraient, sur l'hypothèse d'une réallocation d'une trentaine de policiers, à environ 4.5 millions de francs par année, réalisable graduellement au fil des réallocations.

6. DEVELOPPEMENT D'UN CONCEPT PAJ COMPLET

Résumé

De nombreux travaux restent à réaliser pour pouvoir fournir un modèle d'organisation détaillé et opérationnalisable de la PAJ.

Du point de vue juridique, la rédaction d'un concordat complet nécessite du temps et de l'énergie, vu la nouveauté de la proposition. En termes financiers et de RH, l'unification demanderait encore de nombreux travaux de préparation conceptuelle.

Avant d'aller plus loin, des moyens supplémentaires et, surtout, un soutien politique explicite sont nécessaires.

Sur la base des analyses déjà menées, il est proposé aux deux autorités de prendre position quant à la suite des travaux et le cas échéant au développement d'un concept détaillé pour une PAJ, soit :

- La rédaction d'un concordat assorti de son rapport explicatif.
- En termes d'organisation et de prestations :
 - o La constitution d'un organigramme détaillé de la PAJ avec la répartition des postes par entités et par canton.
 - o La précision des synergies possibles et les réallocations y relatives.
 - o La définition d'objectifs de performance par entité, de standards de sécurité, de procédures de travail.
 - o La proposition d'une identité visuelle.
- En matière de RH :
 - o Le développement d'un statut spécifique du policier et des textes légaux idoines.
 - o Le choix et le développement d'une politique salariale unique.
 - o L'affinage de l'harmonisation salariale et le plan d'action transitoire pour y parvenir, sur 5 à 10 ans.
 - o La mise en place d'une politique stratégique RH, prioritairement les questions de la gestion des carrières, la reconnaissance des contraintes liées à la pénibilité de la profession ou encore à la promotion des métiers de police au sein de la PAJ.
 - o La question délicate des caisses de pension, pour lesquelles des plans d'assainissement sont actuellement en cours de négociation. Au vu de la complexité de cette problématique, il apparaît indispensable de pouvoir confier ce mandat à un spécialiste.
 - o Au-delà des questions techniques, se posera celle des cultures d'entreprises, ces systèmes de valeurs, de codes et de représentations, qui sont très fortement développés dans les corps de police. Dans un projet d'union, la question de la compatibilité des cultures d'entreprise dans une seule et même organisation est un élément clé de la réussite. La culture d'entreprise ne peut être manipulée mécaniquement pour être adaptée. Mais un travail de communication, de participation et d'accompagnement au changement doit être engagé rapidement. Il faudra aussi, très concrètement, veiller à conserver et développer les pratiques qui stimulent cette culture d'entreprise, comme les activités de loisirs (différents clubs sportifs), sociales (amicales) ou symboliques (références visuelles ; protocole avec fanfare) des corps de police actuels.

- En matière financière :
 - o La constitution d'un budget base zéro (BBZ), une démarche qui, contrairement à celle des extrapolations ou des projections, reprend dans le détail l'ensemble des postes budgétaires, en considérant les ressources indispensables à l'organisation. Cette approche permet de mettre à plat l'ensemble des paramètres, afin d'éviter en particulier les automatismes historiques, spécialement les « mauvaises » habitudes, ainsi que d'examiner les questions budgétaires sous un nouvel angle et avec la systématique du binôme « utilité finale – ressource ».
 - o La précision de la clé de répartition financière intercantonale et le système de mandats cantonaux de prestations.
 - o La précision de la procédure budgétaire y compris de la question des excédents favorables ou défavorables.
 - o La création d'un système de comptabilité analytique lié aux prestations et à leur bénéficiaire final, assurant la transparence nécessaire dans une organisation intercantonale.

7. CONCLUSION GENERALE

Sur la base de l'étude de faisabilité, la création d'une Police de l'arc jurassien peut être soutenue et promue. Elle est juridiquement faisable et sa gouvernance concevable « sobrement » sans démultiplier les instances nouvelles. Le développement actuel des établissements intercantonaux, par exemple dans la formation ou la santé, démontre que la gestion par concordat est aujourd'hui maîtrisée et représente une réponse adéquate aux enjeux du fédéralisme, même si le domaine de la police possède, incontestablement, des spécificités propres et n'a jamais fait l'objet de coopération intercantonale aussi poussée.

Le résumé suivant synthétise les principaux bénéfices et risques, au niveau stratégique, du projet PAJ :

Bénéfices :

- Accroissement de la quantité et de la qualité des prestations par un rendement supérieur, les synergies et la mise en commun des compétences (plus d'efficacité et d'efficience).
- Maîtrise des dépenses futures et des engagements de personnel supplémentaires par des synergies équivalentes, au terme du processus, à environ 4.5 millions de francs par an.
- Possibilité de développer une gestion administrative et RH en ligne avec la spécificité du travail de la police.
- Réalisation sans contrainte externe d'une réforme qui sera à terme nécessaire pour toutes les petites polices suisses.

Risques/coûts :

- Petitesse extrême des frontières intercantionales et forme oblongue de la future zone de police.
- Dimension intercantonale du projet, qui peut se confronter aux sensibilités locales et aux cultures d'entreprises.
- Temps nécessaire à l'atteinte des bénéfices: dans le contexte de maintien des postes et des acquis, la concrétisation des synergies ne se fait que graduellement.
- Coûts financiers directs de l'harmonisation salariale.

Au terme de notre analyse, il ressort que les bénéfices envisagés sont largement supérieurs aux risques et coûts qui pourraient survenir lors de la création et de l'opérationnalisation d'une PAJ, que cela soit du point de vue politique, financier, opérationnel et des ressources humaines.

8. ANNEXES

Annexe 1 : Définition des principales notions de police utilisées

Police secours

Police secours est la section qui répond, en première ligne et en tout temps, à l'urgence; c'est elle qui se déplace aux appels venus du 117. Elle est par nature réactive. Elle est organisée en patrouilles et vise à assurer une mobilisation très rapide quand un incident l'exige. Elle travaille donc en lien étroit avec la CET – centrale d'engagement. Elle intervient sur tous les types d'urgence : accident, bagarre, personne suspecte, etc. Pour schématiser, son outil de travail est le véhicule motorisé, alors que la police de proximité cherche un contact plus direct par une présence à pied. Police secours réalise aussi des activités de police judiciaire (les mesures d'enquêtes et de remise à la justice d'individus dans le cadre d'une procédure ouverte par un magistrat), quand les cas sur lesquels elle intervient le requièrent. Elle travaille en uniforme.

Police de proximité

La police de proximité est une section qui est localement ancrée, autour d'un poste de police, et qui traite de la petite et moyenne délinquance locale et du sentiment d'insécurité. Elle représente la porte d'entrée vers la police dans les cas hors urgence. Elle est l'interlocuteur privilégié des partenaires externes tels que communes, services de l'administration, associations, etc. Elle vise à travailler sur le long terme, non pas dans l'urgence, mais sur les causes des problèmes, en partenariat, pour apporter des solutions durables. Elle est dans une relation stable avec un quartier/une région. Elle réalise des activités de police judiciaire selon son découpage sectoriel (judiciaire de proximité). Elle travaille en uniforme.

Police mobile

La police mobile est constituée essentiellement de la gendarmerie mobile et des groupes spéciaux. La gendarmerie mobile est spécialisée dans le maintien de l'ordre. Les groupes spéciaux comprennent le groupe d'intervention et la brigade canine. Le rôle de la police mobile est de fournir des spécialistes lorsque la nature des incidents l'exige, en deuxième ligne après police secours, pour faire des recherches de personnes ou contrôler une situation de crise qui représente un danger imminent. La police mobile n'est pas engagée en permanence dans ses spécialités, elle a donc de la marge, en dehors du temps important de formation continue, pour renforcer les autres sections, en priorité police de circulation (pour les contrôles du trafic) et police secours (en fournissant une patrouille supplémentaire). Les agents de la police mobile font peu d'activité de police judiciaire. Ils travaillent généralement en uniforme.

Police de circulation

La police de circulation traite de toutes les affaires liées à la circulation routière, en matière de prévention et répression (radars, contrôles poids-lourds, etc.), en matière de relevés techniques lors d'accidents graves, en complément de police-secours qui est de toute façon le premier intervenant, et en matière d'éducation, notamment dans les écoles. Elle réalise des activités de police judiciaire sur les accidents où une procédure est ouverte. Elle travaille en uniforme.

Police judiciaire

La police judiciaire est dédiée aux affaires criminelles qui dépassent par leur complexité le cadre de ce que peuvent entreprendre les autres sections de la police. Elle travaille donc en étroite coopération avec le Ministère public, pour enquêter et remettre les prévenus à la justice. Elle est notamment en charge des affaires qui dépassent les frontières cantonales et fédérales par leurs ramifications. La police judiciaire comprend également le service forensique et la brigade d'observation. Elle est subdivisée en brigades spécialisées, telles que cambriolages, stupéfiants, service d'identification judiciaire, etc. Elle travaille en civil.

Annexe 2 : Echelles de rémunération comparées

Échelles de rémunération	JURA	NEUCHÂTEL																					
Courbe	2 paliers d'attente - taux de progression entre 2.93% et 2.98%	- Courbe dégressive : taux de progression - 1er quartile : 1.83% - 2ème: 1.60% - 3ème: 1.28% - 4ème: 1.07%																					
Pas de progression	linéaire (entre 4.52 et 4.6)	dégressif (de 7.55% à 5.30%)																					
Nombre d'échelons	11 (de 0 à 10)	38 (de 1 à 38)																					
Salaire minimum	Frs 47'533.85	Frs 50'641.50																					
Salaire maximum	Frs 179'776.35	Frs 193'360.60																					
Différence	Frs 132'242.50	Frs 142'719.10																					
Nombre de classe	25	16																					
Amplitude de classe	29%	54%																					
a) Ratio entre les classes minimum et maximum, à un nombre d'échelons égal dans la fonction	2.92	2.47																					
b) Ratio entre le salaire minimal de la classe minimum et le salaire maximal de la classe maximum	3.78	4.11																					
Fonctions	Niveau de fonction <table> <tr> <th>Grade</th><th>Classe</th><th>Fonction</th></tr> <tr> <td>Gendarme</td><td>8</td><td rowspan="4">Gendarme</td></tr> <tr> <td>Appointé</td><td>9</td></tr> <tr> <td>Caporal</td><td>10</td></tr> <tr> <td>Sergent</td><td>11</td></tr> </table>	Grade	Classe	Fonction	Gendarme	8	Gendarme	Appointé	9	Caporal	10	Sergent	11	Niveau de fonction <table> <tr> <th>Grade</th><th>Classe</th><th>Fonction</th></tr> <tr> <td>Gendarme</td><td rowspan="4">6</td><td rowspan="4">Gendarme</td></tr> <tr> <td>Appointé</td></tr> <tr> <td>Caporal</td></tr> <tr> <td>Sergent</td></tr> </table>	Grade	Classe	Fonction	Gendarme	6	Gendarme	Appointé	Caporal	Sergent
Grade	Classe	Fonction																					
Gendarme	8	Gendarme																					
Appointé	9																						
Caporal	10																						
Sergent	11																						
Grade	Classe	Fonction																					
Gendarme	6	Gendarme																					
Appointé																							
Caporal																							
Sergent																							

Annexe 3 : Indemnités et frais comparés

Indemnités et frais	JURA – POC	NEUCHÂTEL - PONE
Indemnités de police	• Indemnités horaires, traitement des heures de nuit • Service de piquet • -- • -- • Indemnités pour le chien de police • Frais de téléphonie mobile • Indemnité de logement	• Indemnités horaires, traitement des heures de nuit • Service de piquet • Frais de service • Indemnités de spécialiste • Indemnités pour le chien de police • Frais de téléphonie mobile • --
Frais de service (employé-e-s de l'Etat)	• Subsistance de nuit • Déplacements • Véhicule privé • Indemnités de déménagement • Prime de fidélité	• -- • Déplacements • Véhicule privé • Indemnités de déménagement • Prime de fidélité

Annexe 4 : Fonctions et grades comparés

Fonctions et grades	POC	PONE
Fonctions	C'est le grade dans la fonction qui détermine la classe de traitement C'est-à-dire que l'obtention d'un grade correspond au passage d'une classe à l'autre, même si la personne reste dans la même fonction.	C'est la fonction qui détermine la classe de traitement C'est-à-dire que l'obtention d'un grade ne correspond pas systématiquement à un changement de classe. Le passage d'une classe à l'autre se fait suite à une promotion dans une nouvelle fonction avec un nouveau cahier des charges.
	La fonction d'assistant-e de sécurité publique n'existe pas (mais sera bientôt créée).	La fonction d'assistant-e de sécurité publique n'est pas une fonction policière et bénéficie d'une formation propre.
	La fonction d'opérateur-trice CET est occupée par des policier-ière-s formé-e-s	La fonction d'opérateur-trice CET n'est pas une fonction policière et bénéficie d'une formation propre.
	La fonction de commandant est une fonction civile.	La fonction de commandant est une fonction policière.
	Nombre de fonctions policières : correspond au nombre de grades	Le grade est déterminé par la classe de traitement de la fonction.
Grades	Gendarmerie 10 grades 1 ^{er} grade de cadre = sergent-major 1 ^{er} grade d'officier = lieutenant	Gendarmerie 15 grades 1 ^{er} grade de cadre = sergent-chef 1 ^{er} grade d'officier = lieutenant
	PJ 6 grades 1 ^{er} grade de cadre = inspecteur principal adjoint 1 ^{er} grade d'officier = commissaire	PJ 16 grades 1 ^{er} grade de cadre = Inspecteur-trice principal-e avec cahier des charges particulier, commissaire adjoint-e 1 ^{er} grade d'officier = commissaire
		Les fonctions d'assistant-e de sécurité publique et d'opérateur-trice CET fonctionnent également sur un principe de grades (III, II, I).

Annexe 5 : Promotions et grades comparés

Promotions et grades	POC	PONE
Promotions dans les fonctions sans commandement	Automatiques, avec passage dans une classe supérieure Gendarmerie ➤ De gendarme à appointé-e après 6 ans de service ➤ D'appointé-e à caporal-e après 3 ans ➤ De caporal-e à sergent-e après 3 ans PJ ➤ D'inspecteur-trice 1 à inspecteur-trice 2 après 6 ans ➤ D'inspecteur-trice 2 à inspecteur-trice principal-e adjoint-e après 3 ans	Automatiques, avec prime de promotion • Prime unique de 2'000.- non indexée • Prime versée 3x au maximum ➤ Gendarmerie : tous les 5 ans (gendarme, appointé-e, caporal-e, sergent-e) ➤ PJ : tous les 5 ans (inspecteur-trice, II, I, principal adjoint / inspecteur-trice technique, II, principal adjoint / inspecteur-trice scientifique, II, I, principale-e adjoint-e) ➤ Opérateur-trice CET : tous les 5 ans (III, II, I) ➤ Assistant-e de sécurité publique : tous les 5 ans (III, II, I)
Promotion dans les fonctions avec commandement	Liées aux postes disponibles Gendarmerie ➤ De sergent-e à sergent-e-major après 2 ans ➤ De sergent-e-major à adjudant-e après 2 ans ➤ Lieutenant-e, 1^{er} lieutenant-e (après 5 ans comme lieutenant), capitaine : pas d'automatisme PJ ➤ D'inspecteur principal adjoint à inspecteur principal après 2 ans ➤ Commissaire ➤ Inspecteur-trice scientifique ➔ Sur mises au concours	Selon les postes libres. Il n'y a pas de règles prédéfinies, les dossiers sont, a priori, examinés sans tenir compte du grade du candidat. ➔ Sur mises au concours

Annexe 6 : Schéma d'organisation et de gouvernance **(fait l'objet d'un document séparé)**

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. CONTEXTE SÉCURITAIRE GÉNÉRAL	1
2. PROJET DE POLICE DE L'ARC JURASSIEN	2
3. FAISABILITÉ DU PROJET	3
3.1 Aspects juridiques	3
3.2 Aspects politiques	3
3.3 Aspects ressources humaines	5
3.4 Aspects financiers	5
3.5 Risques et bénéfices	5
4. SUITE DES TRAVAUX	6
5. CONCLUSION	7
ANNEXE :	
Rapport sur l'opportunité et la faisabilité d'une Police de l'arc jurassien	8
RESUME	10
LISTE DES ABRÉVIATIONS	11
1. INTRODUCTION	13
2. ORGANISATION DU PROJET D'ÉTUDE	13
2.1 Organes du projet et intervenants	13
2.2 Consultations	14
3. LE SYSTÈME POLICIER SUISSE ET SES DÉFIS	15
4. JURA-NEUCHÂTEL : DES POLICES DÉJÀ TRÈS PROCHES	19
4.1 Analyse de la criminalité	19
4.2 Organisations et prestations comparées	21
4.3 Ressources humaines comparées	26
4.4 Finances comparées	35
5. ORGANISATION POLICIÈRE PROPOSÉE :	
POLICE DE L'ARC JURASSIEN	38
5.1 Axes stratégiques d'une PAJ	38
5.2 Faisabilité juridique du projet	39
5.3 Formes juridiques et système de gouvernance	44
5.4 Organisation future	51
5.5 Incidences sur les communes	56
5.6 Incidences financières	56
6. DÉVELOPPEMENT D'UN CONCEPT PAJ COMPLET	57
7. CONCLUSION GÉNÉRALE	58
8. ANNEXES	59