

Audit de la Police cantonale du Jura

Rapport d'audit

Afin de faciliter la lecture, le genre masculin est utilisé. Il renvoi aussi bien à des femmes qu'à des hommes.

TC Team Consult SA

18 Juin 2010

Genève Zürich Freiburg i.Br.



1. Introduction

1.1 Entretiens et questionnaires

1.2 Police Rating

2. Caractéristiques internes et de l'environnement de la Police cantonale

2.1 Caractéristiques internes

2.2 Caractéristiques de l'environnement

3. Eléments d'audit de la Police cantonale

3.1 Dimension A : Produits

3.2 Dimension B: Organisation

3.3 Dimension C: Ressources humaines

3.4 Dimension D: Finances

4. Vue d'ensemble des résultats

5. Recommandations



1. Introduction

Par une motion acceptée en séance plénière du 27 janvier 2010, le Parlement jurassien a mandaté le Gouvernement pour mener un audit au sein de la Police cantonale (POC).

L'examen a porté sur l'organisation générale, les relations entre la base et la hiérarchie, l'adéquation des moyens à la mission, le management, les prestations fournies en rapport aux prestations prévues par les lois et les dispositions réglementaires, les rémunérations et indemnités en lien avec les tâches.

TC Team Consult (TC), au bénéfice d'une expérience de plus de 30 ans dans les corps de police en Suisse et en Europe, a été mandaté pour ce faire. La méthodologie du mandat, convenue entre le gouvernement et TC, a été constituée de deux volets distincts. Il s'est agi d'établir des faits, de relever les éventuels dysfonctionnements, d'en analyser les causes et de proposer des mesures correctrices.

1.1 Entretiens et questionnaires

Le premier volet a été la conduite d'entretiens individuels avec des membres du corps ou des ex-membres, policiers mais aussi administratifs. Etant donné le contexte, une telle démarche était indispensable pour bien percevoir le ressenti des collaborateurs. Il a été décidé de ne pas conduire uniquement un sondage anonyme. Cela aurait réduit la possibilité d'échanger sur un mode direct et individuel avec les collaborateurs. A cet effet, 72 personnes ont été entendues, ce qui représente un échantillon très important pour ce type d'analyse. Afin de s'assurer de la représentativité de cet échantillon, TC a veillé à rencontrer des collaborateurs de tous grades, âges, années d'expérience et genres. De plus, 16 autres membres du corps ont fait parvenir leurs remarques au travers d'un questionnaire préparé pour l'occasion par TC et/ou via des messages spontanés par email ou par lettre. Il va sans dire que TC a veillé à ne pas rencontrer uniquement des collaborateurs ayant fait la démarche de demander une entrevue, et en a proposé directement selon l'échantillonnage mentionné. Ce afin de ne pas être tributaire de l'avis de « groupes » formels ou informels voulant faire passer un message préparé à l'avance. 14 démissionnaires ont été interviewés sur 18. Enfin, des représentants de l'administration cantonale et de la Commission de gestion et des finances du Parlement ont été impliqués afin d'élargir le cercle de la réflexion.

Le deuxième volet a consisté en la réalisation d'un Rating de la police. Cette méthode décrite brièvement ci-dessous a déjà été appliquée auprès de 6 polices cantonales en Suisse.

1.2 Police rating

Le Rating évalue les police au moyens d'indicateurs quantitatifs (basés sur des chiffres ou statistiques) et qualitatifs (basés sur des interviews, analyses de documents et de pratiques).

La première étape consiste en la collecte des données. Plusieurs sources sont exploitées:

- données publiques, comme les statistiques de la criminalité et des accidents de la route



- données criminologiques, comme les sondages de victimisation
- données internes non publiques, synthétisées selon la demande par les responsables internes (par exemple : jours de maladie par policier ; nombres d'heures supplémentaires, etc.)

Les données récoltées sont systématisées en quatre grandes dimensions :

- Produits
- Organisation
- Ressources humaines
- Efficacité financière

Le Police Rating différencie 11 classes de résultats de A++ à D, regroupées en 5 catégories plus larges afin de faciliter la lecture :

Rating	Classe	Catégorie
A++	Excellent	Très bon (++)
A+	Très bon	
A	Bon	Bon (+)
A-	Juste bon	
B+	Très satisfaisant	Satisfaisant (Ø)
B	Satisfaisant	
B-	Juste satisfaisant	
C+	Modeste	Modeste (-)
C	Très modeste	
C-	Extrêmement modeste	
D	Faible	Faible (--)

2. Caractéristiques internes et de l'environnement de la Police cantonale

2.1 Caractéristiques internes

Dans un processus d'audit, les caractéristiques de la police analysée doivent être prises en compte afin d'intégrer les spécificités locales. Cela améliore la capacité à tirer des enseignements et permet d'éviter les conclusions hâtives.

La POC, comme mentionné, est une petite police, la plus petite de Suisse-Romande. Cette taille a une influence importante sur certains des problèmes identifiés plus bas, notamment en matière de ressources humaines et de structures. En tant que police cantonale, elle a toutes les compétences policières mais pas toujours la taille critique pour les mener de manière efficace et économique.

Elle compte au 01.01.2010, 118.5 ETP policiers et 8.7 collaborateurs non-policiers au total, répartis de la manière suivante :

- 61 ETP policiers à la Gendarmerie territoriale
- 21.5 ETP policiers de la Section opérations-circulation



- 25 policiers à la Police judiciaire
- 10 policiers et 4.5 collaborateurs non-policiers au Commandement
- 1 ETP policier et 4.2 ETP non-policiers à la Protection de la population

2.2 Caractéristiques de l'environnement

Thème	Jura
Population	69'555
Taille du territoire [km ²]	838.6
Densité humaine [Habitants/km ²]	83
Etrangers [% de la population totale]	11.8
Chômage [% de la population totale]	5.2
Communes de plus de 5000 habitants	2
Population de moins de 20 ans [% de la population]	25
Frontière internationales [km]	122, France
Autoroutes fédérales [km]	28.9

Le Canton du Jura se distingue principalement par son taux d'urbanisation faible, sa petite taille démographique ainsi que celle de ses communes. Le canton ne se situe pas sur les axes routiers majeurs du pays.

La longueur de sa frontière avec la France doit être soulignée, elle peut être un facteur favorisant la délinquance, principalement d'appropriation.

Le contexte est principalement favorable, générant une criminalité basse.

La situation difficile des finances cantonales a incité le gouvernement à prendre des mesures d'économies dans tous les domaines, y compris la police, à l'instar d'autres cantons.

Enfin il convient de rappeler que toute l'administration cantonale est « jeune » et cherche encore ses marques dans plusieurs domaines. Le climat général y est « lourd », marqué par une certaine méfiance, suspicion, voire peur.

3. Eléments d'audit de la Police cantonale

3.1 Dimension A : Produits

Approche

Dans cette dimension sont analysés les produits (prestations) de la police, mais aussi ses relations avec la population et son identité:

- **Sécurité locale:** elle inclut les activités quotidiennes réalisées par la police de proximité auprès de la population, hors urgences, et l'insécurité objective (petite délinquance et



incivilités) et subjective. On y trouve des indicateurs comme la satisfaction avec la police, le taux de victimisation, etc.

- **Interventions d'urgence:** cette sous-dimension contient les indicateurs liés à l'urgence. Ils couvrent une palette variée d'activité, de la gestion de la centrale à la mesure du temps d'intervention.
- **Lutte contre la criminalité:** les indicateurs de cette sous-dimension concernent le travail effectué dans le domaine judiciaire, l'utilisation des outils de police scientifique et la relation entre la police et les autorités pénales.
- **Maintien de l'ordre :** cette sous-dimension couvre les activités liées au maintien de l'ordre, à sa charge et à son organisation interne.
- **Accessibilité:** les indicateurs sont réunis pour évaluer la manière dont la police se rend accessible au public.
- **Marque :** cette sous-dimension tient compte des efforts en matière de communication d'entreprise.

Résultats

Le résultat global pour la Dimension « Produits » est:

- **Jura : B- (satisfaisant)**

Ce résultat se base sur les résultats par sous-dimensions suivants :

Sous-dimension	Résultat
Sécurité locale	Modeste
Intervention d'urgence	Satisfaisant
Lutte contre la criminalité	Satisfaisant
Maintien de l'ordre	Bon
Accessibilité	Modeste
Marque	Faible

Commentaire

Dans la dimension „Produits“, la Police cantonale du Jura montre un visage contrasté, entre faible et bon. Les potentiels d'amélioration se dégagent clairement en matière de sécurité locale et de police de proximité en particulier, dans certains aspects de la gestion de l'intervention d'urgence et dans le domaine de la marque.

La **police de proximité** est le lien entre la police et la population, mais aussi avec les autorités locales. Il ne s'agit pas seulement de faire de la présence physique, mais de savoir apporter des réponses circonstanciées à l'insécurité au quotidien, si nécessaire en partenariats (social associations, etc.), selon des analyses fines. Le fait que la proximité ne soit pas encore suffisamment institutionnalisée s'explique par trois facteurs.



- L'importance quantitative du dispositif police secours, qui utilise la majorité des ressources de la gendarmerie. Répondre à l'urgence nécessite une organisation qui ne cohabite pas forcément avec l'approche plus en profondeur, plus durable et localement ancrée de la police de proximité.
- L'existence de polices locales, qui ont précisément pour mission entre autres la présence et le travail de quartier, peut aussi expliquer l'implication peu étendue de la POC dans ce domaine. Dans les Cantons et les pays où les polices communales sont historiquement ancrées, nous observons en effet, à tort ou à raison, une tendance des polices « centrales » à ne pas privilégier ce terrain.
- Enfin, la taille des villes fait que le besoin en police de proximité, généré dans les grands centres urbains par l'anonymat et le sentiment d'insécurité, a été probablement moins fort au Jura.

Malgré ces éléments, il convient de développer aujourd'hui de manière plus soutenue et plus institutionnalisée la police de proximité. Un concept de police de proximité cantonal est à développer, qui donnera les grands principes, les méthodes de travail, la formation nécessaire et les indicateurs de qualité. Sur cette base, il conviendra de déterminer si créer une véritable section de police de proximité et y dédier des agents de manière permanente est nécessaire et souhaitable. Les entretiens/questionnaires avec les agents ont aussi fortement fait ressortir la nécessité de développer ce pan du travail policier, qui est ressenti à juste titre comme le lieu privilégié de la prévention et du travail au service du public.

En matière de plan de carrière (voir chapitre 3.3 pour les détails des RH) la police de proximité permettrait à des agents plus âgés de mener ce travail indispensable, sur un rythme moins contraignant physiquement que police secours en termes de tournus.

Au niveau cantonal, la création d'un **Conseil de prévention et de sécurité**, réunissant sous la présidence du Ministre des représentants de la police, de la magistrature, d'autres services cantonaux, des communes et de la population permettrait d'identifier les grands axes prioritaires en matière de sécurité de proximité et fonder le travail en partenariats. Un tel Conseil tel qu'il existe dans d'autres Cantons permet aux acteurs impliqués de mieux se connaître, se comprendre et de mieux collaborer.

Du point de vue de l'analyse en matière de sécurité locale, il serait opportun lors de la prochaine vague de **sondage de victimisation** au niveau suisse (prévue pour l'automne 2010) par l'Université de Zurich de financer un échantillon cantonal afin de pouvoir réaliser des analyses cantonales en matière de victimisation, de perception de la sécurité et d'image de la police. Cela se fait déjà dans plusieurs Cantons. Le fait que le Jura n'ait pas pris part de cette manière au sondage de 2005 péjore les résultats du Rating au niveau de la « sécurité locale », qui donnent des valeurs indicatives bonnes, mais dont l'échantillon est trop faible pour permettre une analyse définitive.



Police secours (**intervention d'urgence**) est présente 24/7/365 depuis 2001 et a fait ses preuves en termes de disponibilité sur l'ensemble du territoire. C'est un fruit de la réforme de 2000, qui est en soi globalement bien perçue par les agents. Les ressources humaines qui y sont investies pour assurer la présence sont très importantes en regard de la taille du corps. Il faudrait pouvoir flexibiliser encore plus le nombre de patrouilles, de manière à mieux coller à la réalité des demandes à police secours, sans évidemment descendre sous un plancher de présence continue qui mettrait en péril la disponibilité. Dans cette perspective, la capacité de la **centrale d'appels** à gérer au mieux les informations et guider les patrouilles est cruciale, et nécessite une définition claire de ce qu'est « l'urgence ». Nous rappelons aussi qu'une police de proximité performante est en mesure de réduire les recours à police secours grâce à un travail en amont. Les investissements dans la proximité aident donc aussi à réduire les ressources impliquées dans police secours.

La taille du Canton incite de plus à rechercher impérativement des solutions régionales au niveau de la centrale d'appels, qui dessert un bassin de population trop petit au regard des investissements techniques et humains nécessaires. Cela dépend certes des volontés politiques, et qui plus est, d'autres cantons partenaires. Mais saisir l'opportunité de l'audit pour relancer le débat est nécessaire.

En matière de **lutte contre la criminalité**, les résultats sont satisfaisants. Il démontre que le travail réalisé est actuellement solide. Cela se retrouve dans les taux de résolution et le niveau général de la criminalité – ce dernier bien sûr favorisé par un contexte cantonal peu urbanisé et peu criminogène. Nous notons aussi que la stratégie volontariste d'utilisation des traces dans les enquêtes (ADN et empreintes digitales) porte ses fruits.

Le **maintien de l'ordre** sort avec un bon résultat. Il faut rappeler ici que les besoins cantonaux sont marginaux et l'effectif formé en MO est avant tout mis à profit d'autres cantons (lors du WEF en particulier).

En termes d'**accessibilité**, la fermeture des postes de police avec la fin des districts de police doit être complétée par l'augmentation des possibilités de recourir à Internet pour interagir avec la police, par exemple pour un pré-dépôt de plainte. Au niveau du projet suisse d'harmonisation de l'informatique de police, une opportunité existe de participer à la création d'un site e-policing commun de bonne qualité et à moindre coût. Une tentative de « police à domicile » a été faite, mais sans que la demande ne justifie sa pérennisation.

La **marque** doit devenir un thème plus central, à l'interne, pour rassembler le personnel sous des valeurs communes. La Police cantonale étant encore une police « jeune », sans l'historique des autres polices cantonales plus ancrées en Suisse, elle nécessite un investissement dans un discours rassembleur. Vers l'externe une marque plus forte peut assurer la présence symbolique de la POC, garantir son attractivité, mais aussi une image positive au sein de la population. L'identité visuelle, entre autres le logo, se retrouve aussi ici.



Enfin, pour réaliser ses prestations, la police nécessite et dispose d'un **matériel** adéquat. Ce point fait l'unanimité parmi les personnes impliquées et est reconnu comme un apport substantiel du Commandant.

3.2 Dimension B: Organisation

Approche

Dans cette dimension sont analysées et évaluées les données concernant l'organisation, les divers processus internes et la gestion:

- **Management stratégique:** cette sous-dimension traite de la nature et transparence de la gestion stratégique.
- **Communication:** la stratégie interne et externe de communication ainsi que l'utilisation du « savoir » sont analysés ici.
- **Préparation à l'avenir:** sont mesurées les efforts mis à anticiper les évolutions institutionnelles, sociales et criminologique ayant un lien avec le travail de la police.
- **Management IT:** cette sous-dimension contient ce qui a trait au système informatique, sa sécurité et son accessibilité.
- **Responsabilité sociétale:** cette sous-dimension traite de la relation de la police avec son environnement social et la dimension éthique.

Résultats

Le résultat global pour la Dimension « Organisation » est:

- **Jura : B+ (satisfaisant)**

Ce résultat se base sur les résultats des sous-dimensions suivants :

Sous-dimension	Résultat
Management stratégique	Bon
Communication	Bon
Préparation à l'avenir	Bon
Management IT	Modeste
Responsabilité sociétale	Très bon

Commentaire

Cette dimension ressort comme la plus positive de la POC. Le leadership est clair ; le changement comme adaptation aux circonstances en évolution permanente est promu avec vigueur. Des coopérations externes sont d'ores et déjà recherchées, et pratiquées. Des réformes importantes et nécessaires ont été menées depuis 10 ans (fin des districts ; police secours ; etc.).



Au niveau de l'organisation interne, certains éléments doivent être examinés :

- Pour la gendarmerie : une réflexion sur l'existence de deux pôles de gendarmerie, territoriale d'un côté et opérations-circulation de l'autre, mérite d'être menée, même si cette distinction est plutôt formelle aujourd'hui. La clarté d'un organigramme participe d'une bonne communication interne et externe.
- Pour la police judiciaire, il ressort de l'analyse que la moitié des ressources est investie dans des processus « support » - le renseignement et l'identification judiciaire. Ils sont indispensables dans une police moderne certes, mais leur taille pourrait faire l'objet d'un examen. En effet, le personnel à disposition pour des enquêtes en est réduit et peut s'avérer parfois faible. La brigade stupéfiants ne compte par exemple que 3 collaborateurs.

Une **gestion par objectifs** existe au sein du corps. Cela est en soi pertinent et mérite d'être relevé, car toutes les polices suisses n'ont pas encore mis en place un tel système. Cependant, les objectifs tels qu'ils sont établis peuvent poser problème. Ils se focalisent sur des indicateurs quantitatifs tels que les A.O. distribués ou les rapports de dénonciations. Cette pratique est fortement rejetée par la grande majorité des collaborateurs, partiellement à raison. Si une telle démarche a pu être justifiée à un moment où certains collaborateurs devaient être « repris en main », sa généralisation et pérennisation sont problématiques. Nous en distinguons plusieurs effets pervers :

- Il faut se demander si le contrôle du trafic dormant, induit par l'objectifs d'A.O., est bien une prestation prioritaire pour un gendarme. Mieux vaudrait la faire réaliser par des assistants de sécurité publique ou avec une meilleure collaboration communale.
- Vu la population cantonale et les infrastructures routières, les contrôles de circulation mettent une pression importante sur les usagers. Cela peut paraître porter ses fruits, puisque le taux d'accident avec blessés/mort est en baisse ou stabilisé depuis 5 ans. Il faut cependant voir que les contrôles générés par les objectifs établis ne sont pas l'unique déterminant de cette baisse, qui se retrouve ailleurs en Suisse, dans des dimensions parfois plus importantes. La population risque de voir les gendarmes uniquement sous l'angle des A.O. La majorité des personnes impliquées dans l'audit ont mentionné à cet égard que la population venait d'autant moins facilement procurer des informations pertinentes, qu'elle ressent la police comme exagérément répressive en matière de trafic.
- Enfin, en termes de RH, l'installation des objectifs tels que formulés crée une concurrence entre agents et entre groupes qui n'est pas propre à assurer un climat de travail sain. Cette concurrence n'a jamais été une demande de la direction, certes, et il n'y a pas d'objectifs de « record » mais uniquement un plancher. Mais la concurrence s'est bel et bien installée, ce qui est un problème en soi. Ici aussi la majorité a critiqué cette dérive.

La **communication** tant interne qu'externe fonctionne correctement, mais c'est plutôt grâce à la taille de l'administration cantonale qu'à une stratégie assumée. La situation actuelle de tensions internes



réclame un investissement, surtout pour la communication interne, qui doit être sobre et claire pour tous. La communication avec la magistrature doit être améliorée afin de laisser son rôle à chacun. Le futur code de procédure pénale fédéral demandera encore plus de cohérence entre police et magistrature.

La **responsabilité sociétale**, soit l'implication de la police dans son environnement, est bonne : les plaintes et réclamation de la population à l'encontre du corps sont rares. Cette thématique pourra s'améliorer encore via la mise sur pied d'un Conseil cantonal de prévention et de sécurité mentionné au chapitre précédent.

La coopération avec les **polices municipales**, dont le succès dépend évidemment de volontés politiques partagées, doit être améliorée. Elle permettrait aussi de réduire la pression sur les ressources de la police cantonale, par exemple en matière de contrôle du parcage et de police de proximité.

Enfin, au niveau du **management IT**, la police montre un résultat qui pourrait être meilleur. Les infrastructures et logiciels sont en soi bons et adaptés fréquemment. Mais, la dépendance de la police à une seule personne pour la gestion informatique interne, toute efficace soit-elle, et à la section générale de l'administration jurassienne pour la sécurité, réduit le résultat dans ce domaine.

3.3 Dimension C: Ressources humaines

Approche

Dans cette dimension sont analysées et évaluées les données quantitatives et qualitatives concernant les ressources humaines :

- **Politique de RH:** cette sous-dimension s'intéresse à la gestion stratégique et proactive des RH (sélection, évaluation, plans de carrière, mobilité interne, etc.)
- **Profil général des RH:** sont évalués ici les données quantitatives sur la taille et la composition du personnel policier.
- **Profil d'engagement des RH :** cette sous-dimension se concentre sur la manière dont le temps de travail est utilisé (heures supplémentaires, maladie, formation, etc.).
- **Profil de motivation:** des indicateurs pour aider à évaluer le niveau de satisfaction et de motivation des policiers.

Résultat

Le résultat global pour la Dimension « Ressources humaines » est

- **Jura : C (modeste)**



Ce résultat se base sur les résultats des sous-dimensions suivants:

Sous-dimension	Résultats
Politique des RH	Modeste
Profil général des RH	Modeste
Profil d'engagement des RH	Très bon
Profil de motivation	Faible

Commentaire

Cette dimension ressort comme la plus négative de l'analyse. Cela est confirmé par les résultats des entretiens/questionnaires menés. En effet, parmi les personnes qui se sont exprimées (88, soit 70% du corps) :

- 18 personnes (20 %) se trouvent bien et sont (très) satisfaites.
- 17 personnes (20 %) s'expriment de manière neutre.
- 53 personnes (60 %) font état de problèmes quant
 - à l'interprétation actuelle du métier de police
 - à un tournus très difficile à vivre
 - au style de conduite.
- 8 personnes (compris dans les 60 %) disent vivre une situation de stress et de pression très difficile.
- 7-8 (compris dans les 60 %) envisagent de quitter le corps.
- Sur les 14 personnes ayant quitté en 2008/9
 - 3 ont trouvé de nouvelles opportunités et se trouvaient bien à la police jurassienne
 - 2 s'expriment de manière neutre
 - 9 ont quitté parce qu'ils vivaient des problèmes.

Sur la base de ces éléments, qui sont des agrégats représentatifs de perceptions individuelles, et des résultats du rating, plusieurs aspects problématiques doivent donc être relevés.

La **politique des RH** souffre actuellement d'une trop grande centralisation au niveau du Commandant. Le fait qu'il n'y ait pas de chef RH porte préjudice au corps. Une entreprise privée de cette taille avec une palette si large de prestations posséderait un responsable interne RH. Cette lacune se doit d'être comblée. Des améliorations sont possibles par le recrutement d'un responsable



RH et la mise en place d'une stratégie incluant recrutement, formation, encadrement, relève, formes flexibles de temps de travail et mobilité. Contrairement à ce qui est souvent entendu, un tel spécialiste ne doit pas forcément être un policier formé en RH, mais un spécialiste RH qui apprendrait les spécificités de la police.

La réduction des **démissions**, qui sont trop nombreuses au prorata du corps, est une priorité. Afin de mieux cerner et répondre aux problématiques collectives internes, la mise en place de sondages internes anonymes y contribuerait. La possibilité de conduire des sondages par intranet réduit drastiquement les coûts. Un responsable RH peut s'occuper de lancer ces sondages. Il peut traiter à son niveau aussi des problématiques individuelles qui sont actuellement systématiquement remontées vers le Commandant.

Dans le très court terme, un soutien psychologique aux collaborateurs fragilisés par une situation professionnelle vécue comme difficile devra être proposé, comme c'est le cas dans d'autres secteurs de l'administration.

L'insatisfaction des collaborateurs telle qu'issue des entretiens/questionnaires est un problème central de la situation actuelle, qui est reflété dans le résultat faible du « **profil de motivation** ». Cette insatisfaction se concrétise dans la fréquence des démissions. Parmi les personnes qui se sont exprimées de manière négative, on trouve les trois raisons cités plus haut : l'interprétation actuelle du métier de policier, le tournus difficile à vivre et enfin le style de conduite. La critique sur l'interprétation actuelle du métier de policier a trait principalement aux objectifs financiers posés en termes d'A.O, analysés au point 3.2, perçus comme une vision trop répressive du travail policier. La critique du tournus est quant à elle liée principalement au caractère astreignant des horaires, induits par la taille du corps, mais aussi par le manque de perspective générée par le fait qu'il y ait pas ou peu d'alternative à police-secours pour les agents plus âgés.

Il est vrai que le métier de policier a profondément changé au cours des dernières années et que la police et le policier doivent s'adapter en permanence. Mais pour les 2 éléments cités, il convient de chercher aujourd'hui de nouveaux équilibres.

Il convient de s'arrêter sur le dernier point critiqué (le style de conduite) étant donné l'importance qu'il a prise dans le débat actuel autour de la POC :

- Nous ne reproduisons pas tous les griefs entendus; ils sont largement connus : attitude trop impulsive, pouvant blesser des personnes, court-circuitage de la hiérarchie, implication très personnalisée dans des affaires « de terrain ». Nous précisons que notre rôle n'était pas de « vérifier » tous ces éléments, étant donné le caractère strictement confidentiel des entretiens. La quantité d'avis négatifs recueillis ne permet néanmoins pas de douter de la profondeur d'un malaise qui s'est installé pour une partie importante du corps envers le Commandant. La part de subjectivité dans ce malaise n'est pas facilement identifiable certes. Mais le fait que ce malaise se soit installé est un problème profond en soi et ne peut pas être minimisé.



- Nous ne pensons cependant pas que la source de ce malaise ne soit attribuable *uniquement* à la personnalité du Commandant. Les problèmes structurels et de gestion que nous identifions tout au long de ce rapport sont aussi en cause, eux-mêmes pour partie liés à la taille du corps. Pour les agents, il est humain de chercher des responsables à ces malaises, et la figure du Commandant est dès lors souvent ciblée. Nous soulignons cependant qu'une part des personnes impliquées dans l'audit, dans un souci de débat constructif, a cherché à ne pas se focaliser sur la personnalité du Commandant et a aussi pointé des raisons structurelles à l'insatisfaction.
- Pour être complet et le plus objectif possible nous devons également mentionner le nombre non-négligeable de collaborateurs auxquels le style de conduite convient bien ou qui sont neutres. Il convient également de rappeler que pour beaucoup et grâce à l'action du commandant, le corps se sent soutenu en cas de problèmes et dispose d'un équipement technique moderne

Au niveau du **profil quantitatif** du personnel, la pyramide des âges constitue un de ces problèmes de fonds. Le nombre de policiers de moins de 30 ans est très bas et celui de plus de 50 ans plutôt haut en regard des chiffres suisses. De plus, le vieillissement du corps se fera sentir de manière accrue lorsque la dizaine de collaborateurs actuellement âgée de 40 ans environ arrivera au terme de ses capacités à mener des activités en tournus. Cela représente un écueil pour police secours à terme. Comme les voies alternatives à police-secours sont rares (pas de police de proximité, peu de passages effectifs à la PJ), la situation engendre insécurité et manque de perspective d'avenir, incitant beaucoup à la recherche d'une nouvelle activité, « avant qu'il ne soit trop tard ».

Un autre élément RH problématique est le **taux de gradés**, qui est très élevé, sans que cela ne permette au corps intermédiaire de se positionner comme un soutien fort dans la conduite. Le grade n'est pas lié à une fonction d'encadrement, mais au revenu, d'où une situation insatisfaisante de distribution de grade sans rôle de conduite. La présence très soutenue du Commandant dans la gestion des RH et de certaines affaires, mentionnée plus haut, n'incite pas les cadres intermédiaires à s'engager plus.

Du point de vue procédurier, par ailleurs, le passage de grade, y compris appointé, doit impérativement se faire selon les critères établis. Toutes infractions aux règles établies de promotion, même si elles sont rares et expliquées conjoncturellement, reste longuement inscrites dans les mémoires et sont sources de malaise durable, ce qui n'a pas manqué d'être rappelé lors des entretiens. Introduire une **clause du besoin en cadres** selon les nécessités de la conduite est à recommander. Il faut cependant pouvoir continuer à faire évoluer le salaire de ceux qui le méritent (efficacité, compétence particulière), sans que cela soit lié à un grade ou une fonction de conduite. A l'avenir on devrait d'ailleurs réfléchir à abolir les grades en faveur de fonctions, comme d'autres corps de police l'ont fait.



La **formation** dispensée pour les fonctions spécialisées telles que « maître chiens » ou « groupe d'intervention » doit inciter à une réflexion régionale. La pertinence de dispenser des formations longues et à répétition pour des prestations délivrées rarement est questionnable. L'absence induite par la formation y relative perturbe les groupes de police secours. Les critiques sont récurrentes sur ce point. Une régionalisation de la formation serait un premier pas. Un deuxième, plus radical, serait la fusion régionale de certaines spécialités. Cela serait d'autant plus sensé qu'elles sont maintenues à leur meilleur niveau de capacité au travers des interventions réelles, dont le nombre s'accroît automatiquement lorsque la zone d'intervention est élargie et que le nombre absolu de spécialistes est réduit.

Plus généralement, la création d'une cellule d'instruction commune aux 3 cantons qui participent à l'ERAP permettrait d'élargir, de professionnaliser et réduire les coûts de la formation continue, sur le modèle de la formation de base commune, qui donne satisfaction. Cela serait un complément logique à l'existant.

Dans tout le débat sur la régionalisation et « l'économie » de ressources humaines, un nouvel **équilibre entre autonomie cantonale et utilisation rationnelle du personnel** doit être trouvé.

Du côté plus positif, les heures supplémentaires sont maintenues à un niveau acceptable, ainsi que les jours de maladie et les départs pour raisons de santé.

3.4 Dimension D: Finances

Approche

Dans cette dimension sont analysées et évaluées les données quantitatives et qualitatives concernant les finances :

- **Processus budgétaire:** cette sous-dimension s'intéresse principalement aux processus financiers, à la flexibilité budgétaire et à la comptabilité analytique.
- **Efficience économique:** le coût relatif de la police (par policier et par habitant) est évalué.

Résultat

Le résultat global pour la Dimension « Finances » est

- **Jura : B- (satisfaisant)**

Ce résultat se base sur les résultats des sous-dimensions suivants:

Sous-dimension	Résultats
Processus budgétaire	Faible
Efficacité économique	Très bon



Commentaire

L'inexistence d'enveloppe globale pour la police constitue l'obstacle majeur à un **processus budgétaire** optimal. On ne note pas non plus de système d'objectifs pluriannuels entre le gouvernement et la police sur l'utilisation des ressources financières, si ce n'est du point de vue des économies à réaliser.

Le fait que le budget ne permette pas non plus une marge de flexibilité aux différentes sections internes représente aussi une lacune.

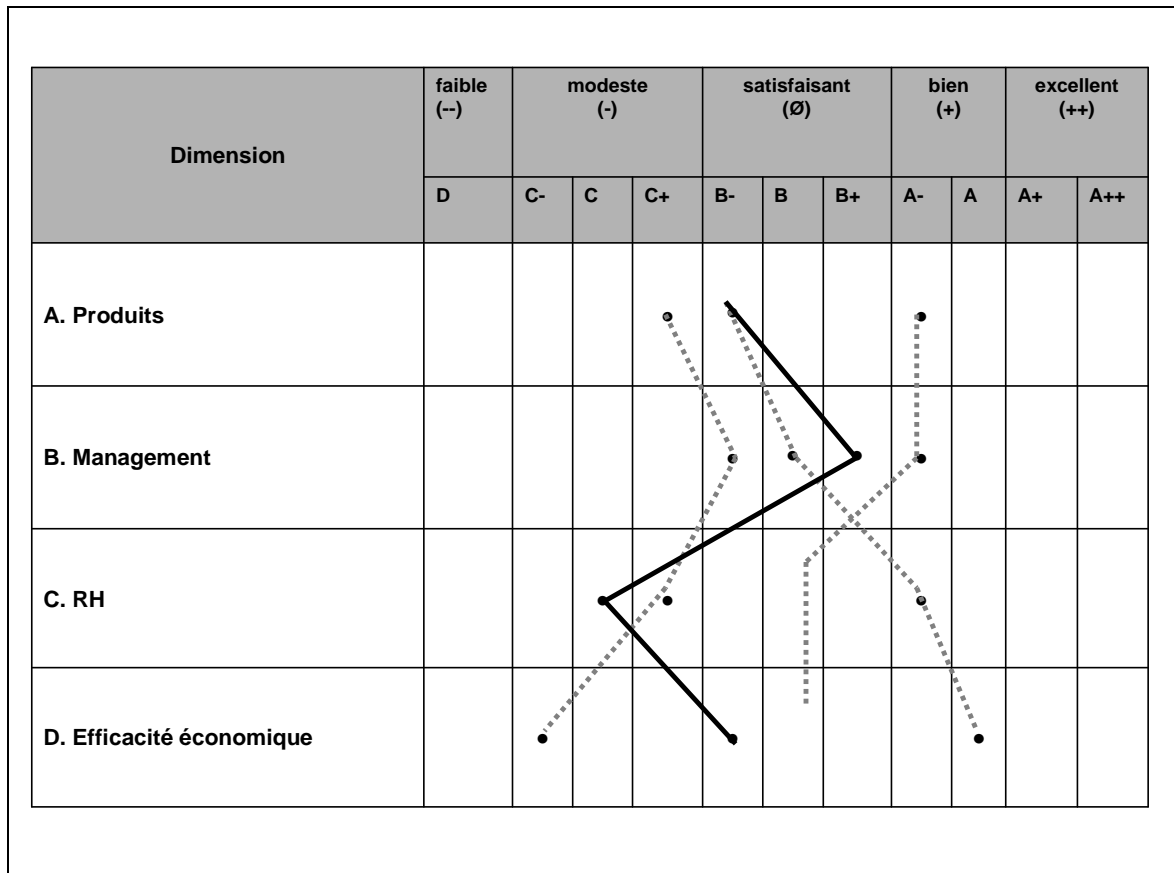
La mise en place d'une **comptabilité analytique** est nécessaire et dépend, plus que les autres éléments mentionnés dans ce chapitre, de la police elle-même. Elle serait par ailleurs la base indispensable d'un développement vers une enveloppe budgétaire et plus de flexibilité interne.

Les **dépenses** de la police sont elles sous contrôle. Le coût du policier est en ligne avec la situation économique cantonale est modéré par rapport à la moyenne suisse.

Les **indemnités** font l'objet d'une redéfinition. Un débat nourri s'est engagé. Il semble raisonnable que les indemnités soient liées à des prestations bien précises (travail de nuit p.ex.) et non pas distribuées de manière indiscriminée. Ces indemnités doivent aussi être similaires pour tout le corps, personnel uniformé ou non. Afin de rester concurrentiel sur le marché du travail une augmentation du salaire d'entrée du policier peut être envisagée. Cela correspond aussi à l'augmentation des exigences de formation depuis l'introduction du CFC de policier.



4. Vue d'ensemble des résultats pour le Jura (en trait continu)



Les résultats pour Jura sont en noir. Les autres courbes sont celles des 3 corps de police aux tailles comparables. On voit que la dimension Ressources humaines pose le plus grand problème aussi en comparaison intercantonale.



5. Recommandations

- 1) Afin de donner un nouveau souffle à la POC, il est nécessaire de **lancer un projet « Police jurassienne 2015 »**; basé sur des objectifs et stratégies redéfinis et porté par un large consensus politique. Cela doit pouvoir à la fois apporter les réformes nécessaires au niveau de l'organisation et rassembler le personnel derrière un projet commun.
- 2) Pour donner les grands axes d'une police de proximité et permettre aux acteurs devant y être impliqués de mieux se connaître et collaborer ensemble (police, magistrature, communes, associations, etc.), il convient de créer un organe de dialogue et de communication structurée: **Le Conseil Cantonal de prévention et de sécurité**. D'autres cantons ont déjà entrepris cela avec succès.
- 3) A l'interne, une réorganisation et réallocation de ressources doit permettre de préciser les **objectifs et les processus**, en cherchant des nouveaux équilibres adaptés au Canton, pour
 - a) la police de secours
 - b) la sécurité de proximité
 - c) la sécurité routière
 - d) la lutte contre la criminalité
 - e) le maintien de l'ordre
- 4) D'une manière générale, cette démarche appelle à repenser la **collaboration entre gendarmerie et police judiciaire**.
- 5) Découlant en partie de la recommandation précédente, il s'agit de réétudier et intensifier les **collaborations** structurelles et opérationnelles :
 - a) avec les polices des villes
 - b) avec les polices cantonales voisines
 - c) avec les acteurs nationaux de la sécurité

Vu la taille de la police, il n'est pas possible de tout mener tout seul de manière efficace et économique, sauf à produire de perturbations importantes au sein du corps.
- 6) Pour faire face aux problèmes importants mis en évidence au niveau des RH (dé motivation, démissions, pyramide des âges déséquilibrée, etc.), il convient de développer et mettre en œuvre une stratégie RH globale et cohérente. Cela doit s'accompagner de la création d'une fonction RH au sein du corps.

La stratégie à formuler doit notamment comprendre:

 - a) un réexamen de la formule de tournus



- b) des nouvelles perspectives de carrière en tenant compte de la pyramide des âges
 - c) la révision du système des indemnités
 - d) la gestion de la santé
 - e) des possibilités de soutien externe et neutre en cas de difficultés de santé, stress et burnout.
- 7) Tous ces changements importants devraient faciliter et favoriser le développement d'un nouveau style de conduite, adapté à une nouvelle phase de vie de la Police cantonale du Jura, et permettant de générer l'adhésion interne indispensable à son succès.

TC Team Consult SA
Genève, 18 juin 2010
Dr. Bernhard Prestel, Blaise Bonvin