

**ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ
SUR SOL VAUDOIS**

**PROTOCOLE D'ACCORD PASSÉ
ENTRE L'ÉTAT, L'UCV ET L'ADCV
OU
POLICE UNIQUE?**

DÉTERMINATIONS ET PRISE DE POSITION

I. AVANT-PROPOS	2
II. PETIT TOUR D’HORIZON DES FORCES DE POLICE DANS LE CANTON	3
La Police cantonale Les Polices municipales et intercommunales	
III. QUELLE SUITE À POLICE 2000?	4
Depuis 15 ans, la donne a évolué Le Protocole d’accord, une suite logique	
IV. EXIGENCES DE LA POLICE DE PROXIMITÉ	6
V. DEUX VISIONS OPPOSÉES	7
Une vision de partenariat Une vision du tout ou rien	
VI. ÉTAT DE LA QUESTION	8
La motion Josiane Aubert «Pour une police coordonnée» L’initiative d’Artagnan Le Protocole d’accord canton/communes	
VII. QUESTIONS DE STRUCTURES OU DE PERSONNES?	10
VIII. AUTRES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION	11
Les coûts Du côté des communes Du côté des policiers Le problème institutionnel	
IX. CONCLUSION	13

Les modèles en présence sont connus: police unique ou polices coordonnées. Au-delà des questions purement techniques sur lesquelles le non-spécialiste aura bien de la difficulté à se forger une opinion fondée, nous avons voulu attirer l'attention sur quelques points, constatations et appréciations qui n'ont pas vraiment été traités jusqu'ici. Cinq questions pour commencer:

1. La situation actuelle fonctionne-t-elle si mal, est-elle si catastrophique que la sécurité n'est plus assurée dans ce canton au point qu'il faille entreprendre un chambardement général, nécessairement massif?
2. Faut-il vraiment tout jeter par-dessus bord pour disposer d'une « police unique » dont les avantages sont très théoriques?
3. Ceci avec des risques majeurs de déstabilisation durable de l'organisation de la sécurité vaudoise?
4. Et à un coût que les initiants de l'initiative d'Artagnan se gardent bien d'estimer, voire même d'esquisser?
5. En quoi les améliorations qu'apporte le Protocole d'accord ne suffisent-elles pas? Qu'y manque-t-il pour améliorer un système dont chacun s'accorde à constater qu'il fonctionne pour l'essentiel à satisfaction?

C'est pour répondre à ces questions que ce bref argumentaire a été développé.

La Police cantonale

- 529 gendarmes pour le socle de base et 55,5 EPT pour les contrats de prestations
- 216 inspecteurs de la Sûreté
- 84 EPT pour l'EM et services généraux
soit un total de 829 EPT.

Les Polices municipales et intercommunales

- présentes dans 33 communes, assurant la sécurité de 400 000 habitants, soit 64% de la population vaudoise
- environ 700 agents
- 100 à la police judiciaire de Lausanne
soit un total de 800 EPT.

L'idée d'une police cantonale unique n'est pas nouvelle. Dans un premier temps, Police 2000 avait été mise sur pied. Son échec fut rapidement consommé. Cette tentative a produit d'utiles enseignements certes, mais elle fut d'abord une démonstration du décalage permanent qu'il y a entre la théorie et la réalité concrète du terrain.

Puis, ce fut un tir croisé: d'une part une motion parlementaire en vue d'une police unique (rejetée par le Grand Conseil en 2006); d'autre part la préparation d'une initiative populaire par le syndicat des gendarmes allant dans le même sens. Déposée le 22 juin 2007, elle doit être traitée par le Grand Conseil avant l'été ou à la rentrée de septembre 2009.

En réponse à une autre motion (la motion Josiane Aubert «Pour une police coordonnée»), les Communes et le Conseil d'Etat ont conclu un Protocole d'accord qu'ils ont présenté en novembre 2008. Le Grand Conseil le traitera simultanément à l'initiative.

Mais l'exercice de Police 2000 et son échec n'auront pas été vains: outre la démonstration que la vie ne se plie pas aux vues des organigrammes abstraits, ce concept a mis en évidence les faiblesses des organisations municipales d'alors. Et les Communes ont réagi sans attendre pour renforcer leurs polices. Elles l'ont fait dans plusieurs directions qui ont profondément changé le visage de la sécurité dans les villes de ce canton.

Depuis 15 ans, la donne a évolué

Pourtant le débat en cours a lieu comme si nous vivions dans un pays neuf, sans aucune organisation policière et dans lequel nous débattrions sereinement de ces questions. La réalité est autre. Police 2000 consommée, une importante réflexion s'est mise en marche, aussi bien au niveau cantonal que dans les agglomérations et les communes vaudoises. Les Communes:

- ont constitué, pour plusieurs d'entre elles, des Polices intercommunales (ou d'agglomérations) en les dotant mieux en effectifs et en matériel,
- ont organisé les corps municipaux et intercommunaux en polices de proximité urbaine.
- ont participé à la création et au financement de l'Ecole de police de Savatan,
- ont voulu et fait en sorte que les policiers municipaux reçoivent la même formation que leurs collègues cantonaux, et qu'il leur soit enseigné les mêmes cours, les mêmes méthodes, le même idéal.

La situation n'est donc plus la même aujourd'hui qu'il y a 15 ans, lors des premières réflexions menées sur l'opportunité d'une police unique vaudoise. L'évolution est même sensible, marquée principalement par un important renforcement des Polices municipales, devenues des corps d'agglomérations bien formés, bien dotés en effectifs, bien encadrés et appliquant une philosophie de proximité urbaine avec succès. Il faut le dire: la sécurité est indéniablement mieux assurée aujourd'hui qu'hier.

Le Protocole d'accord, une suite logique

Il était donc devenu nécessaire que la structure évolue pour recadrer le tout. Le Protocole d'accord concrétise cette évolution en améliorant ce qui devait l'être, sans détruire des structures qui pour l'essentiel donnent satisfaction.

Le Protocole d'accord s'inscrit dans une dynamique de renforcement de la sécurité initiée par les Communes depuis plusieurs années. Il la prolonge tout naturellement.

Ainsi par exemple, l'octroi de compétences supplémentaires aux corps municipaux et intercommunaux est logique: leurs agents ont reçu la même formation que leurs collègues cantonaux et ils sont maintenant à même de les exercer de manière professionnelle.

Globalement, le service public en sortira raffermi et la sécurité améliorée sur l'ensemble du territoire, qu'il soit couvert par la Police cantonale ou par une Police municipale ou d'agglomération.

Enfin, la conclusion d'un accord politique, élaboré entre le Canton et les Communes sur un sujet récurrent, particulièrement sensible et générateur de tensions depuis trop longtemps, donne à l'ensemble une force particulière qui doit être prise en compte.

Le concept de police de proximité répond aux besoins exprimés des citoyens. Il développe une activité préventive en profondeur, grâce à une large symbiose avec les différents acteurs de la ville ou de la région (connaissance du terrain, des quartiers, des bandes, des meneurs, des familles; contacts permanents avec les directions des écoles, les associations diverses, les paroisses, les dirigeants des centres commerciaux, mais aussi le Conseil communal, etc.).

Cette activité préventive est essentielle pour la sécurité de nos villes. Elle seule permet en outre l'indispensable rapidité d'exécution qui confère l'efficacité sur le terrain. Cette rapidité est un autre des éléments essentiels de ce débat. Pour garantir une «police de proximité» réellement efficace, certaines conditions sont indispensables, notamment:

- des structures sur place, communales ou intercommunales,
- une grande proximité avec les autorités politiques du lieu, la population et les associations,
- une visibilité permanente exigée par les citoyens,
- un commandement local.

On voit bien qu'une police de proximité ne peut être qu'une police contrôlée par les autorités locales.

Quand la Police cantonale dit pratiquer la «proximité», elle ne parle pas de la même activité et cela peut prêter à confusion. Les besoins ne sont en effet pas les mêmes en zone rurale ou en zone à forte densité de population. Dans les zones urbaines, le travail va sensiblement plus loin, fortement ancré dans la communauté locale et impliqué dans la vie de tous les jours.

En outre, la Police cantonale, par les fonctions qui sont les siennes, vit principalement dans une philosophie de police d'intervention.

Une vision de partenariat

L'Etat, l'UCV et l'AdCV ont développé un projet en commun et se sont engagés dans un Protocole d'accord qui a été validé à plus de 80% par les Communes.

Ses caractéristiques:

- pragmatique, s'écartant de l'idéologie du tout ou rien,
- prend en considération ce qui existe et qui fonctionne pour le faire évoluer,
- corrige les défauts structurels,
- ne cède pas à la tentation des organigrammes «parfaits»... toujours décevants!

Une vision du tout ou rien

L'initiative populaire pour une police unique qui, en outre, ignore totalement la responsabilité des Communes telle que réaffirmée dans la nouvelle Constitution.

La motion Josiane Aubert «Pour une police coordonnée»

Suite au nouvel échec d'un concept de police unique cantonale, en 2007, la députée socialiste Josiane Aubert a déposé une motion **en vue d'une police coordonnée**, qui dépasse les clivages des partis.

Signataires: Josiane Aubert, Anne-Marie Depoisier, Olivier Kernén, Roger Saugy (PS), Doris Cohen-Dumani, Frédéric Grognuz, Marcel-David Yersin (PRDV), Daniel Brélaz, Philippe Martinet (V), Jacques Haldy (LIB) et Denis Bouvier (AGT).

Cette **motion** soulève de nombreux points d'importance majeure que le Protocole d'accord a intégré, principalement:

- unification des statuts des policiers cantonaux et communaux et élaboration d'un code de déontologie,
- délégation des autorisations d'exercer correspondant à la situation sur place et ne dépendant désormais plus d'une réglementation désuète,
- reprise de la question du financement de la sécurité pour l'ensemble des communes vaudoises, petites et grandes,
- accès de tous les corps de police constitués au système d'information centralisé,
- amélioration de la coordination à la fois opérationnelle et politique entre la Police cantonale et les Polices urbaines.

L'initiative d'Artagnan

De son côté l'initiative d'Artagnan réclamait principalement:

- un commandement unique,
- une répartition équitable des forces de police sur tout le territoire cantonal,
- le renforcement de la police de proximité,
- que le citoyen ne soit plus renvoyé d'une police à une autre (les fameux doublons),
- que les prérogatives des communes soient prises en compte, notamment, la possibilité pour les représentants des communes de fixer, avec les représentants de la police, leurs priorités en matière de sécurité,
- la création de Conseils régionaux de prévention et de sécurité.

Le Protocole d'accord canton/communes

Le Protocole d'accord instaure un commandement unifié. Il valide et intègre les autres requêtes de l'initiative. Les Conseils régionaux, eux, n'ont pas été retenus dès lors que le Conseil cantonal de sécurité était institué. La politique retrouve (enfin) sa place.

Sur le plan opérationnel, sur le renforcement de la présence sécuritaire dans le canton et sur la meilleure répartition des compétences entre la Police cantonale et les Polices municipales et intercommunales, le Protocole d'accord règle l'essentiel.

La lutte contre la grande criminalité demeure une tâche exclusive de PolCant. C'est évidemment confirmé par le Protocole d'accord.

Il y aura certes des ajustements qui seront apportés dans la loi que le Grand Conseil adoptera, mais le concept est cohérent, logique et raisonnable. Il tient compte de surcroît des points forts actuels en les consolidant plutôt que de tout passer par-dessus la rampe et de se lancer dans l'inconnu.

Le débat est aujourd'hui réduit à un choix entre deux modèles. Est-ce bien le bon angle d'appréciation? M. Bernhard Prestel, consultant en sécurité, sous mandat de plusieurs grandes capitales européennes, au fait de la question vaudoise répondait à 24 Heures, le 6 février dernier:

« (...) Si j'ai appris une chose en trente-deux ans de métier c'est qu'il n'y a pas de vision juste ou fautive des structures. Mais il est certain que les villes et les communes ont un rôle à jouer dans le domaine de la sécurité publique qui dépasse d'ailleurs largement le pur travail de police (...). Les modèles d'organisation sont très différents. A mon sens, il y a une seule condition de réussite, mais elle est de première importance, c'est que tous les acteurs d'un projet de sécurité se mettent d'accord pour travailler ensemble. Si cette volonté existe, c'est bon; sans cette base, il n'y a pas de succès. »

L'expert Prestel a raison. Et cette vérité ne s'applique d'ailleurs pas qu'à la police. C'est une règle générale. On sait qu'il y a des modèles de police très différents qui fonctionnent à satisfaction. Ils sont généralement le fruit de l'histoire et d'adaptation successives.

Les communes vaudoises ont été consultées par leurs associations. Le score est sans appel: plébiscite à plus de 80%.

Mais elles ont aussi clairement fait savoir qu'elles ne veulent pas d'une police unique. Elles y sont fondamentalement opposées. Les corps de policiers municipaux et intercommunaux n'en veulent pas non plus.

Peut-on vraiment évacuer du débat cette réalité? Les conditions indispensables qui permettraient une mise en place harmonieuse d'une police vaudoise unique puis son bon fonctionnement ne sont pas réalisées. Des troubles et des perturbations durables seraient alors programmés.

Les coûts

La structure découlant du Protocole et sa mise en œuvre sont financièrement globalement neutres: pas plus chère pour le Canton demain qu'aujourd'hui pour la Police cantonale. De surcroît, l'Etat n'aura pas à financer les coûts du transfert du matériel, des immeubles, des véhicules et des équipements des Polices municipales ou intercommunales. **Soit plusieurs dizaines de millions au moins.**

Enfin, les initiants ont largement sous-estimé les coûts liés au transfert des policiers communaux de leurs caisses de pensions dans la CPEV: environ 120 millions pour la commune de Lausanne et 75 millions pour celles qui sont affiliées à la CIP.

Du côté des communes

Les villes ont consenti d'importants efforts pour développer leurs polices de proximité, municipale ou intercommunale. Elles en sont satisfaites. Elles veulent en conserver le contrôle. Avec une police unique, les municipalités craignent d'être dépossédées de tout pouvoir, en termes d'objectifs locaux et d'effectifs notamment... sauf à payer des suppléments au Canton ou, pire, recréer de nouvelles forces municipales.

Du côté des policiers

Le syndicat des gendarmes vaudois a lancé une OPA inamicale sur les polices municipales, avec lesquelles pourtant la collaboration doit être quotidienne. La vie professionnelle est parfois conflictuelle sur le terrain.

C'est une situation difficile. La moindre allusion négative à cette situation ou à l'instauration d'une police unique est aussitôt contrée par une veille médiatique efficace qui fait preuve de peu de nuances (courriers de lecteurs dirigés et interventions médiatiques). Les policiers communaux et leurs cadres ont reçu la consigne de ne pas intervenir *ès qualité* dans un débat qui doit rester politique. Ils respectent leur serment « d'obéir scrupuleusement », même s'ils acceptent mal de voir quelques officiers de la gendarmerie avoir pris toute liberté à cet égard.

On sait que les fusions d'organisations (institutions publiques, entreprises) sont difficiles à gérer. Les dégâts humains et financiers sont réels: choc des cultures, choix des cadres, organisation interne, vainqueurs et vaincus devant coexister, etc. Des échecs sont fréquents alors même que tous les partenaires étaient consentants.

Pas besoin d'être devin pour comprendre que de contraindre les Polices municipales et intercommunales qui n'en veulent pas, à se fondre au sein de la Police cantonale, aurait de graves conséquences. Un tel coup de force annoncerait une longue période de troubles: affaiblissement général de la motivation, ressentiments, jalousies, luttes internes, résistances persistantes, ambiance générale délétère, multiplication des arrêts maladie, nombreuses démissions, etc. La situation serait en outre difficilement gérable à l'intérieur même de la hiérarchie policière nouvelle ainsi qu'entre elle et les communes vaudoises.

D'un autre côté, le Protocole offre à la Police cantonale la possibilité de se réorganiser et de repenser tout son dispositif dans un nouveau paysage, en collaboration avec les Communes.

Le problème institutionnel

Pour la première fois dans ce canton, un corps de fonctionnaires vaudois (et pas n'importe lequel: celui qui doit garantir l'ordre et assurer le respect des institutions) s'oppose, comme tel et publiquement, à un projet qui a l'aval de son employeur et de l'autorité politique. Il y a donc:

- **d'un côté** le Conseil d'Etat, l'UCV et l'AdCV qui proposent une structure élaborée d'un commun accord et qui prend en compte l'ensemble des éléments stratégiques, opérationnels et politiques. Toutes les communes dotées d'une police propre ou commune avec ses voisines, ont plébiscité ce Protocole.
- **de l'autre côté**, une fronde, aujourd'hui emmenée par des officiers de la Police cantonale qui se sont ainsi affranchis des autorités politiques et qui s'expriment ouvertement ou anonymement dans les médias. Le paravent du syndicat des gendarmes n'est même plus utilisé.

Le Grand Conseil peut-il cautionner ces comportements? Il est urgent, pour la sécurité même du canton de stopper ce désordre institutionnel en refusant l'initiative, en validant le Protocole d'accord et en présentant la question en votation populaire.

1. Le Protocole d'accord Etat/UCV et AdCV doit être validé parce que:

- En s'éloignant du statu quo, il adapte la situation de la sécurité vaudoise à son évolution de ces dernières années;
- Globalement il l'améliore;
- Il maintient les Polices urbaines et d'agglomérations dont l'efficacité n'est d'ailleurs pas remise en cause, mais il impose des conditions minimales pour leur existence, notamment des effectifs permettant une efficacité 24h/24 et 365j/365;
- En constituant la direction opérationnelle, il renforce l'unité de doctrine opérationnelle;
- En créant le Conseil cantonal de sécurité, il consacre une implication forte du politique dans la chaîne sécuritaire;
- Il construit sur des fondations qui existent et qui ont déjà fait leurs preuves,
- Il respecte le partenariat canton/communes;
- Il permet aux Communes de choisir librement leur modèle: disposer de leur propre police aux conditions fixées par le Protocole ou faire appel à la présence de la Police cantonale sur leur territoire;
- Sa mise en place pourra être rapide.

2. L'instauration d'une police unique doit être rejetée parce que:

- La plupart des partenaires n'en veut pas;
- Les Communes l'ont massivement rejetée;
- Les corps municipaux et intercommunaux y sont complètement opposés;
- Le Gouvernement, avec l'UCV et l'AdCV, soutient un autre modèle;
- Les coûts pour l'Etat se comptent par dizaines de millions;
- Les coûts pour les Communes sont démesurés (caisses de pensions);
- Le concept de police de proximité s'étiolera au détriment de la population urbaine (60% de la population);
- Les grandes communes et les agglomérations urbaines perdront le contrôle de la sécurité sur leur territoire.

Ces deux décisions ayant été prises, le peuple vaudois pourra enfin choisir lui-même la sécurité qu'il veut pour sa commune et son canton.