

Rapport de minorité N° 174/2019

Réponse au postulat de Monsieur le Conseiller communal Raymond Carrard intitulé « Peut-on encore entretenir une police régionale ? »

Nyon, le 17 août 2020

Au Conseil communal de Nyon

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La commission a tenu trois séances, les 26 septembre 2019, 12 février 2020 et 16 juin 2020. A chacune des séances, la commission a accueilli Mme la Municipale Roxane Faraut Linares, accompagnée de représentants de PNR, dont M. le Commandant Olivier RoCHAT et M. le Secrétaire général Sébastien Faillettaz. Comme des changements de personnes et de fonction sont intervenus lors de ces séances, prière de se référer au détail fourni par le rapport de majorité.

1.- Préambule

Le postulat « Peut-on encore entretenir une police régionale ? », déposé en mars 2018, mettait en évidence le coût élevé de notre police régionale, comparativement à ce que payaient cinq villes dotées d'une police régionale et une ville, Gland, ayant fait appel à la gendarmerie. En conclusion, le postulat appelait à une expertise nous éclairant notamment sur les coûts que nous assumons aujourd'hui avec PNR et sur ceux que nous aurions à assumer en ralliant la gendarmerie et en devant reconstituer un service municipal de police pour les tâches non couvertes par la gendarmerie.

Dans sa réponse, datée du 22 juillet 2019, la Municipalité a souhaité tout d'abord fournir une explication détaillée sur le financement de l'organisation policière vaudoise. Dans la 2^{ème} partie de sa réponse, elle a expliqué qu'il lui paraissait difficile de comparer les coûts de PNR avec ceux d'autres polices et qu'il lui avait semblé plus pertinent de nous présenter un modèle comptable analytique réalisé par PNR sur la base de ses comptes 2018, permettant de distinguer les coûts afférents aux Missions générales de police (MGP) et ceux relevant du 5^{ème} processus.

- L'appellation « **MGP** » - Missions générales de police - désigne l'ensemble des tâches de police définies par la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV). Ces tâches font l'objet de règles d'application élaborées par le Conseil cantonal de sécurité et doivent être assurées par tous les policiers, qu'ils appartiennent à des polices régionales ou à la Police cantonale. Si elle avait la charge de la sécurité à Nyon, la gendarmerie devrait assurer ces tâches au même titre que PNR.

- Quant à l'appellation « **5^{ème} processus** », elle recense un certain nombre de tâches complémentaires aux MGP, mais qui n'exigent pas, selon la LOPV, la formation de policier ou les moyens de la police. Elles sont en principe confiées à des assistants de sécurité publique et à des civils. L'exécution de ces tâches est de l'entière responsabilité des communes qui les financent et qui engagent elles-mêmes le personnel nécessaire, mais peuvent aussi déléguer tout ou partie de ces tâches à la police. Les trois communes affiliées à PNR lui ont délégué une large part de ces tâches, notamment le contrôle du stationnement et la police du commerce.

2.- La clé de répartition des participations communales aux coûts de PNR est-elle correcte ?

Comment sont réparties les participations communales aux coûts de PNR ?

Pour l'entrée en fonction de Police Nyon Région en janvier 2014, l'Association intercommunale a défini des règles de financement : du total des charges est déduit le total des recettes et c'est le solde des charges que doivent assumer les 3 communes partenaires selon la clé de répartition suivante :

Cette clé considère non seulement le nombre d'habitants, mais aussi le besoin en prestations de sécurité dans chaque commune. A défaut de données précises sur les besoins des trois communes, on a considéré que sur une échelle de 6, Nyon serait demandeur à 6, Prangins à 4 et Crans à 3. Concrètement, on multiplie la population de Nyon par 6, celle de Prangins par 4, celle de Crans par 3 et c'est la proportion entre les 3 qui détermine la clé.

Pour 2018, les comptes de PNR se présentent ainsi :

Total des charges : CHF12'686'948.- Total des revenus : CHF4'928'052.-

Solde à charge des communes : CHF7'758'896.-

Répartition par commune selon la clé statutaire :

Crans : 337'512.- = **4.35 %** - Nyon : 6'547'733.- = **84.39 %** - Prangins : 873'652.- = **11.26 %** -

La démarche innovante de PNR pour identifier les besoins en sécurité des 3 communes

Il n'était pas possible à ce jour de questionner le bien-fondé de la clé de répartition statutaire. Il faut donc saluer ici la volonté de transparence de PNR qui, en impliquant l'ensemble de son personnel, nous permet maintenant de savoir à quel type d'activité (MGP ou 5^{ème} processus) et au bénéfice de quelle commune, les collaborateurs de la police consacrent leur temps de travail (la démarche est expliquée en page 8 et 9 du rapport municipal).

Les résultats de cette étude figurent en page 10 du préavis. Pour les illustrer en chiffres, PNR a pris comme base les salaires versés : CHF 7'982'263.- (donc sans les charges patronales : AVS, caisse de pension, etc.) :

	Crans	Nyon	Prangins
Missions générales de police (MGP)	822'455.-	3'176'015.-	950'533.-
5 ^{ème} processus	305'721.-	2'309'269.-	418'271.-
Total	1'128'176.-	5'485'284.-	1'368'804.-
Activité en %	14.13 %	68.72 %	17.15 %

Il apparaît donc que la disponibilité de PNR pour Nyon n'a été que de 68.72 % en 2018 et non de 84.39 % comme l'a déterminé la clé de répartition statutaire. Si on applique ces taux d'activité à la répartition du solde des charges à payer par les communes (CHF 7'758'896.-), on obtient : Crans : 14.13 % = 1'096'606.- / **Nyon : 68.72 % = 5'331'789.-** / Prangins : 17.15 % = 1'330'501.-

Nyon a donc payé CHF 1'215'944.- (écart entre 6'547'733.- et 5'331'789.-) pour des prestations de sécurité dont elle n'a pas bénéficié et dont ont bénéficié les 2 autres communes.

Ce constat ne figure évidemment pas dans le rapport municipal, car les résultats finaux ont été « pondérés » en répartissant entre communes CHF 4'704'685.- de charges (sur un total de CHF12'686'948.-) selon la clé statutaire pourtant invalidée par les collaborateurs et en déduisant des charges de chaque commune les recettes obtenues sur son territoire (ce qui est contraire aux règles de financement de PNR). Cette « pondération » a permis finalement de conclure à un préjudice pour Nyon de « seulement » CHF 264'000.- selon les responsables de l'étude.

Il n'est pas surprenant que Prangins et Crans aient bénéficié de plus de prestations de sécurité que ce qui est prévu par la clé statutaire. On sait la police, très active dans la surveillance du réseau routier de ces communes, comme en témoigne le montant des amendes liées au trafic (page 13) : Prangins et Crans en ont totalisé pour CHF 1'609'884.- et Nyon pour CHF 1'874'752.-.

4.- Pourquoi le coût du 5^{ème} processus est-il si élevé avec PNR ?

Le résultat final du modèle comptable de PNR (page13) affiche ce coût ainsi :

<i>Crans : 2'193 habitants</i>	<i>Nyon : 21'239 habitants</i>	<i>Prangins : 4'040 habitants</i>
<i>Coût net : 354'821.-</i>	<i>Coût net : 2'933'033.-</i>	<i>Coût net : 578'159.-</i>
<i>Par habitant : 162.-</i>	<i>Par habitant : 138.-</i>	<i>Par habitant : 143.-</i>

On ne peut pas comparer ce coût pour Nyon avec celui de communes de taille semblable, vu qu'aucune d'entre elles ne fournit d'éléments comparatifs à ce sujet. Par contre, on peut tout à fait comparer le coût du 5^{ème} processus à Prangins avec celui de communes de taille similaire, par exemple Rolle (6'246 hab. fin 2018). Cette commune a en effet délégué les MGP à la Police cantonale, mais assure elle-même les charges relevant du 5^{ème} processus, au même titre que PNR le fait dans son périmètre. Pour cette mission, Rolle a dépensé CHF 86.- par hab. en 2018.

Lors de la dernière séance de la commission, Mme la Municipale et les représentants de la police ont contesté la possibilité d'une comparaison valable entre Rolle et Prangins sur le coût du 5^{ème} processus, en résumé : *on ne peut pas comparer des pommes et des poires - les prestations à Rolle sont moindres que celles dont bénéficie Prangins – le coût net avancé pour Rolle de CHF 536'709.- ne peut pas être juste vu le nombre d'employés de son service de police.*

Or si on se réfère au Rapport de gestion 2018 de Rolle, il appert notamment ceci :

- le service communal de police compte 6 employés à 100 %, dont 1 chef de service. Ses charges se montent à CHF 784'776.- (hors signalisation routière, qui n'est pas non plus à charge de PNR). Ses recettes s'élèvent à CHF 248'067.- (dont amendes : CHF163'980.-). Coût net : CHF 536'709.-
- ce service assure pleinement les charges relevant du 5^{ème} processus, notamment le contrôle du stationnement, la commission de police, la police du commerce, la signalisation routière, les rapports de naturalisations ou encore l'identification des plaques de tous véhicules en infraction. De plus il fournit des prestations payantes à six communes voisines depuis 2018.

La comparaison entre Rolle et Prangins est donc pertinente, faisant apparaître un grand écart de coûts en défaveur de Prangins. La comparaison avec deux autres communes délégatrices le confirme : Aubonne (3'242 hab./ 85.- par hab.), Villeneuve (5'771 hab./ 61.- par hab.). Et il est donc très probable que le coût du 5^{ème} processus pour Nyon est aussi excessif.

5.- Et combien nous coûteraient les MGP avec la gendarmerie ?

Combien ont coûté en 2018 les MGP aux 3 communes avec PNR ?

Selon le résultat final du modèle comptable (page13 du préavis), le coût net des MGP s'établit ainsi

<i>Crans</i>	<i>Nyon</i>	<i>Prangins</i>
<i>107'736.- / 49.- par hab.</i>	<i>3'350'689.- / 158.- par hab.</i>	<i>434'459.- / 108.- par hab.</i>

Sur un coût net pour les MGP de CHF 3'892'883.-, le coût pour Crans s'est donc monté à **2.8 %** du total, pour Nyon à **86.1 %**, pour Prangins à **11.1 %**.

On ne peut que s'étonner de ces pourcentages si on se réfère aux indications données par le personnel sur son emploi du temps pour les MGP (page 10 du préavis) : sur le 62 % de son activité pour ces MGP, il en a consacré à Crans **16.6 %**, à Nyon **64.2 %**, à Prangins **19.2 %**. Est-ce défendable que Crans, par exemple, n'ait payé que 2.8 % du coût des MGP ?

Combien ont coûté en 2018 les MGP assurées par la gendarmerie dans le canton ?

Le rapport municipal s'est longuement étendu sur la question du financement de l'organisation policière vaudoise et on ne va pas y revenir ici. Ce qu'on retiendra, c'est qu'après déduction des recettes, la Police cantonale établit sa facture pour les MGP aux communes délégatrices avec un coût identique pour chaque habitant du canton : **CHF 85.72-** en 2018.

Toutefois, cette facture ne doit pas excéder la valeur de 2 points d'impôts communaux (convention entre canton et communes) et c'est ainsi que de nombreuses communes délégatrices ne paient pas la totalité de leur facture en raison du revenu trop faible de leur point d'impôt. Le « manco » pour la

Police cantonale est alors facturé à toutes les communes, y compris à celles rattachées à une police régionale. Pour 2018, cela a représenté 1,24 point d'impôt communal (pour Nyon, CHF 1'628'245.-).

Dans l'exemple ci-dessous de 5 communes délégatrices, la facture MGP 2018 a multiplié le nombre d'habitants par CHF 85.72. Pour Villeneuve et Payerne, la facture a été limitée à 2 points (chiffres issus du décompte final 2018 de la réforme policière) :

	Rolle	Aubonne	Villeneuve	Payerne	Gland
Habitants	6'246	3'242	5'771	9'971	13'101
Facture coût MGP	535'412.-	277'907.-	494'695.-	854'722.-	1'123'028.-
2 pts d'impôts* max.	1'238'836.-	444'188.-	292'120.-	458'120.-	1'205'888.-
Manco	-	-	202'575.-	396'602.-	-
Péréquation 1.24 pt	726'034.-	282'827.-	205'968.-	310'018.-	813'874.-
Facture policière	1'261'446.-	560'734.-	498'088.-	768'138.-	1'936'902.-

* impôts suivant le taux

Et combien auraient coûté à Nyon les MGP en 2018 avec la gendarmerie ?

Au taux de CHF 85.72 par habitant, la facture pour Nyon se serait élevée à CHF 1'820'624.-, un montant encore loin de l'équivalent de 2 points d'impôts suivant le taux (CHF 2'481'492.-). Si, maintenant, on compare ce montant avec celui qui a été calculé pour les MGP par PNR (CHF 3'350'689.-), on constate que **Nyon aurait payé CHF 1'530'065.- de moins avec la gendarmerie.**

Pourtant on lit dans le rapport-préavis, page 15, que la différence n'aurait été « que » de CHF 0.75 millions. Cette affirmation est incompréhensible, même en prenant comme référence le document des acomptes 2019 de la réforme policière comme le fait le rapport, l'écart est identique.

A noter que Crans aurait payé CHF 187'896.- avec la gendarmerie, soit CHF 80'160.- de plus qu'avec PNR et que Prangins aurait payé CHF 346'312.-, soit CHF 88'147.- de moins qu'avec PNR.

La gendarmerie assurerait-elle une sécurité aussi efficiente à Nyon que PNR ?

Dans son dépliant publié à l'occasion de ses 5 ans d'existence, PNR a mis en évidence la baisse des infractions au Code pénal depuis son entrée en fonction en 2014. On le constate en effet dans le recensement de ces infractions par l'OFS (Office fédéral des statistiques). Mais cette baisse s'est aussi produite dans les communes délégatrices et à l'échelle cantonale, comme l'attestent les chiffres ci-après (infractions pour 1'000 habitants) :

	2014	2018	Ecart		2014	2018	Ecart
Nyon	108.6	74.2	-34.4	District	87.2	50.6	-36.6
Gland	80.4	49.9	-30.5	Canton	96.0	61.5	-34.5

Ces données témoignent de la sécurité accrue qu'ont obtenue par leur activité tant la Police cantonale que Police Nyon Région. Dès lors, on ne peut pas prétendre que la sécurité à Nyon serait moindre avec la gendarmerie. Tant que la Municipalité n'aura pas demandé à la gendarmerie comment elle assurerait notre sécurité, notamment la proximité avec l'autorité communale, l'administration et surtout nos concitoyens, on en est réduit à spéculer.

5.- Conclusion

Le rapport-préavis N° 174 a permis de comprendre comment se répartissent les coûts de Police Nyon Région et cela grâce à l'analyse que le personnel a fait de son activité. La Municipalité voit dans cette étude une confirmation que les coûts de PNR sont maîtrisés, admettant tout de même que notre ville a bien payé en 2018 CHF 264'00.- pour des prestations dont elle n'a pas bénéficié. Il a été cependant répondu à la commission que cet écart est à considérer comme modeste et qu'il faudrait des écarts durables et significatifs pour modifier la clé de répartition statutaire. Par ailleurs, la Municipalité ne voit dans le recours à la gendarmerie qu'une économie d'environ CHF 750'000.-, mais prévoit par contre une perte de prestations, notamment de proximité.

Analysant le rapport municipal, la minorité arrive à des conclusions différentes :

- Si on se réfère à l'analyse des prestations fournies à chaque commune par le personnel de la police, il est indéniable que Nyon n'a bénéficié que de 68.7 % des prestations en 2018, mais a payé 84.4 % de la facture à charge des communes, soit CHF 1'215'944.- de trop. La clé de répartition statutaire a fait subir un lourd préjudice à notre ville en 2018 et c'est très probablement le cas chaque année.
- La comparaison du coût du 5^{ème} processus entre Prangins et Rolle, communes de taille semblable, révèle que ce coût, pour des prestations identiques, est beaucoup plus élevé avec PNR (CHF 143.- par hab. à Prangins, CHF 86.- à Rolle). La comparaison avec deux autres communes le confirme. On peut donc raisonnablement penser que ce coût est aussi excessif à Nyon.
- La prise en charge de la sécurité à Nyon par la gendarmerie aurait coûté en 2018 CHF 1'530'065.- de moins qu'avec PNR, selon le décompte définitif de la réforme policière. Affirmer qu'il ne serait que de CHF 750'000.- comme le fait le rapport municipal, est incompréhensible. Quant à une éventuelle perte de prestations que notre ville subirait avec la gendarmerie, cela reste à établir.

Même si cela embarrasse, il est légitime que notre Conseil s'interroge sur ce que nous dépensons pour financer Police Nyon Région, comme il ne manque pas de le faire à propos de toutes sortes de dépenses. En l'occurrence, ne pas prendre acte du rapport municipal ne met aucunement en cause le travail de la police. Ne pas prendre acte est un message clair à la Municipalité, l'enjoignant de s'intéresser plus activement aux coûts trop élevés que notre ville supporte pour sa sécurité.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

Le Conseil communal de Nyon

- vu** le rapport-préavis N° 174/2019 en réponse au postulat de de M. le Conseiller communal Raymond Carrard, intitulé « Peut-on encore entretenir une police régionale ? »
- ouï** les conclusions du rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,
- attendu** que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

- que le rapport-préavis N° 174/2019 ne vaut pas réponse au postulat de M. le Conseiller communal Raymond Carrard, déposé au Conseil communal le 26 mars 2018, et intitulé « Peut-on encore entretenir une police régionale ? »

La minorité de la Commission :

Raymond Carrard (rapporteur)
Pierre Girard