PRÉVENTION CONTRE LES INCENDIES ET LES ÉLÉMENTS NATURELS, SERVICE DE DÉFENSE ET DE SECOURS 12.004

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui d'un projet de
a) loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels ainsi que les secours (LPDIENS)
b) décret portant dissolution du fonds cantonal des sapeurs-pompiers et transférant à l'ECAP une part de celui-ci ainsi que les bâtiments du Centre d'instruction de Couvet

(Du 14 décembre 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Cinquante années ont passé depuis la mise en place de l'organisation actuelle de la défense contre l'incendie et des secours. Une organisation qui a fait ses preuves mais qui n'est plus adaptée aux risques, aux principes de gouvernance, à la conception des sapeurs-pompiers et à celle de la protection de la population de notre temps. Une organisation qui a évolué par petites touches successives depuis les années soixante mais qui ressemble aujourd'hui à un inextricable enchevêtrement de structures nombreuses, lourdes et complexes au double plan politique et opérationnel. Une organisation où l'Etat, les communes et l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP) sont tous trois pris dans une dynamique triangulaire stérile. Une organisation peu transparente, dont la maîtrise des coûts est tout sauf assurée. Une organisation, enfin, qui ne donne plus envie de s'engager comme sapeur-pompier volontaire.

Cette situation ne saurait perdurer plus longtemps. Le Conseil d'Etat est déterminé à jeter les bases d'une sécurité renouvelée et d'une protection de la population crédible. Il propose de remplacer les quelque vingt structures de conduite politique actuelles et opérationnelle, au maximum par quatre régions de défense et de secours; de créer un commandement unique pour les Services d'incendie et de secours (SIS), en particulier pour les missions exigeant un professionnalisme de haut niveau; de confier à l'ECAP un rôle central dans l'organisation de la défense contre l'incendie et des secours, comme l'ont fait d'autres cantons. En contrepartie, l'Etat se recentrera sur la gestion du risque, l'organisation et la conduite de la protection de la population à l'échelle du canton. Un rôle central qui ira de pair avec la concentration des compétences en matière d'alarme et d'engagement à l'Etat.

Cette importante réforme permettra de simplifier les structures de conduite politiques et opérationnelles de la défense contre l'incendie et des secours, de clarifier les rôles des différents acteurs et intervenants. Il en résultera des économies de coûts de quelque 1 à 1,8 million de francs, pour l'Etat et les communes. Il en résultera surtout une organisation plus simple, plus claire, plus transparente, plus motivante pour les sapeurs-pompiers volontaires et plus crédible pour les habitants de notre canton.

1 INTRODUCTION

1.1 Une organisation quinquagénaire

L'organisation de la défense contre les incendies et des secours que nous connaissons encore aujourd'hui remonte au 24 novembre 1964. Le Conseil d'Etat décide alors de créer des centres de secours intercommunaux "*pour lutter plus efficacement contre les incendies et les épandages accidentels d'hydrocarbures"*[1]. Il peut obliger les communes à y adhérer, en vertu de la législation sur les eaux. Mais ce n'est pas le cas pour des incendies, des déraillements, des éboulements, des tremblements de terre ou des explosions, les interventions reposant alors sur les seuls corps de sapeurs-pompiers communaux.

Pour combler cette lacune, le Conseil d'Etat propose, dans un rapport daté du 26 novembre 1968, de réviser la loi sur la police du feu du 28 mai 1962. A cette époque, cinq centres de secours sont déjà opérationnels dans les centres urbains et industriels du canton, à Neuchâtel, au Locle, à La Chaux-de-Fonds, à Couvet et à Fontainemelon. Deux autres sont en train d'être mis au pied, au Landeron et à Cortaillod.

La création des centres de secours s'est appuyée sur une étroite collaboration entre les collectivités publiques et de grandes entreprises du canton: les Câbles de Cortaillod, sur le Littoral Ouest; Dubied, pour le Val-de-Travers; la raffinerie de Cressier pour l'Entre-deux-Lacs, la fabrique d'Ebauches à Fontainemelon. Dans les trois villes, cette mission est confiée aux polices communales, en plus des missions sanitaires et de police qu'elles assument.

[1] Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur la police du feu (du 26 novembre 1968), dans: Procès-verbal du Grand Conseil, séance du 10 décembre 1968, p. 1040

Figure 1: **L'évolution des tenues d'intervention des sapeurs-pompiers, en 1960, à gauche, et de nos jours, à droite (Source: SSCM, SIS Neuchâtel, www.sisneuchatel.ch)**

Figure 2: **Tonne-pompe Magirus-Deutz LKw 7, en 1960 (Source: SSCM)**

Figure 3: **Evolution des tonne-pompe du centre de secours du Val-de-Ruz, de gauche à droite, Magirus-Deutz livré en 1965, Magirus-Deutz livré en 1982, Iveco-Magirus livré en 1997 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM)**

1.2 Des structures qui ont suivi plus qu'elles n'ont anticipé l'évolution de la protection de la population

Le dispositif mis en place à l'époque a suivi l'évolution des risques, les exigences techniques et professionnelles toujours plus pointues des interventions et les changements de société marqués, survenus en particulier ces 25 dernières années. Aujourd'hui, les tâches de police ne comprennent plus celles de la défense contre l'incendie et les missions sanitaires. Ces dernières ont été confiées aux deux corps de sapeurs-pompiers-ambulanciers professionnels, créés avec les services d'incendie et de secours (SIS) depuis 1990, à Neuchâtel, et depuis 2001, pour La Chaux-de-Fonds et Le Locle; ou à des ambulanciers professionnels et des sapeurs-pompiers volontaires comme au Val-de-Travers; ou encore au service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR); ou enfin aux deux entreprises privées de service d'ambulance du canton. Les effectifs des sapeurs-pompiers volontaires ont aussi fortement diminué pour atteindre 1258 en 2010, alors que l'on en dénombrait encore 3893 en 1994. Enfin, les trois centrales d'alarme 118 ont été supprimées en 2001 pour être concentrées à la centrale d'engagement et de transmission de la police neuchâteloise.

Mais l'organisation de la défense contre les incendies et des secours n'a pas fait l'objet d'une véritable réflexion de fond: elle a subi des adaptations menées par petites touches, ici et là. C'est l'impression qui se dégage encore de la dernière révision de la loi sur la police du feu, en 1996.

En effet, le développement socio-économique et territorial des 50 dernières années et l'appréciation des risques à l'échelle cantonale sont curieusement absents de la réflexion politique. Il en va de même de l'organisation actuelle de la défense contre l'incendie et des secours, et de son adéquation avec les missions qui sont les siennes dans le cadre

du *système coordonné de protection de la population,* à travers lequel se concrétise la stratégie de la *sécurité par la coopération* mise en œuvre par la Confédération et les cantons depuis 2000. Selon l'article 8 de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LA-LPPCi), du 28 septembre 2004, ce système, placé sous l'autorité de l'organe de conduite cantonal pour la conduite et la maîtrise d'événements extraordinaires ou de situations urgentes, regroupe des membres de la protection civile, des corps de police et des sapeurs-pompiers, des services de santé publique et des services techniques.

Les structures politiques mises en place il y a cinquante ans semblent avoir ainsi peu bougé dans leur fonctionnement, à l'exception des regroupements et celle, plus notable, de la fusion des centres de secours du Locle et de La Chaux-de-Fonds, sans que leur pertinence en soit démontrée pour autant. Or, il suffit de comparer l'équipement du sapeur-pompier et quelques véhicules d'intervention entre 1960 et aujourd'hui (cf. figures 1, 2 et 3) pour se donner une idée de l'évolution survenue ces 50 dernières années. La répartition des compétences, au double niveau politique et opérationnel, et les flux financiers qui en découlent n'ont pas non plus fait l'objet d'un examen approfondi. Dans ce contexte, il est difficile de garantir que la défense contre l'incendie et les secours sont à même d'assumer leurs missions, à la hauteur du prix que paient les collectivités publiques et les assurés. Là encore, l'identification des flux financier en matière de défense et de secours est, comme nous le verrons, une œuvre laborieuse, ce qui soulève la question de la maîtrise des coûts par les autorités politiques, celle de leur adéquation par rapport aux organisations et aux prestations, et de leur pertinence lorsqu'il s'agit d'évaluer les dépenses à l'aune de comparaisons intercantonales. Cette opacité générale n'est pas heureuse. La sécurité se doit d'être transparente si l'on veut qu'elle soit crédible.

1.3 Un projet pour repenser la défense contre les incendies et les secours

Cette situation et les coûts des sapeurs-pompiers suscitent, depuis 2007 et tout récemment encore lors des débats sur les comptes 2010, des interventions au Grand Conseil ou dans le cadre de la commission de gestion et des finances. Ces préoccupations sont légitimes et partagées par le Conseil d'Etat. En effet, le gouvernement constate que l'organisation actuelle ne semble plus forcément adaptée au développement économique et territorial du canton, ainsi qu'à celui du réseau routier; qu'elle ne répond que très partiellement aux principes de la *sécurité par la coopération*, soutenue par la Confédération et les cantons depuis le début des années 2000. Enfin, elle ne réunit pas les conditions qui permettront de relever le défi de la nouvelle conception *Sapeurs-pompiers 2015*, adoptée par la Conférence gouvernementale de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers, le 5 juin 2009.

Le Conseil d'Etat observe également que les compétences, le temps aidant, ont fini par s'enchevêtrer, au quadruple plan politique, organisationnel, technique et financier, entre une multiplicité d'acteurs et de structures: services de l'Etat, communes, syndicats intercommunaux, organisation de défense contre les incendies composées de volontaires et/ou de professionnels, Fédération des sapeurs-pompiers neuchâtelois, Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), pour citer les plus importants. Il résulte de cette nébuleuse une conduite quelquefois confuse, parfois même conflictuelle, qui recèle le risque de nuire à l'efficacité des interventions d'envergure, comme l'a démontré une expertise réalisée suite à un incendie important survenu à Colombier le 21 janvier 2009. Le nombre d'acteurs ne constitue donc en aucun cas une garantie d'efficacité et d'efficience; il peut même perturber gravement le bon déroulement d'une intervention. Il est en outre générateur de doublons et peut être considéré, de la sorte, comme un facteur de coûts supplémentaires importants.

Ainsi, à travers le projet lancé au début 2008, le Conseil d'Etat a-t-il eu d'emblée la volonté de clarifier les missions et les prestations des partenaires de la défense contre

l'incendie et des secours, afin qu'elles s'intègrent, en toute cohérence, au système coordonné de la protection de la population. Il s'est également agi de préciser les procédures de commandement et d'engagement aux niveaux non seulement politique, entre l'Etat, les communes et l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), mais encore opérationnel entre les intervenants sur le terrain avec, là encore, la volonté de garantir l'interopérabilité entre les partenaires de la protection de la population.

Enfin, ces objectifs ne sauraient être atteints sans l'établissement de standards cantonaux pour les interventions, l'organisation, les matériels et l'instruction des personnels, là aussi pour garantir la qualité des prestations dans un principe de collaboration entre les partenaires de la défense contre l'incendie et des secours. Mais le Conseil d'Etat a également tenu à ce que les propositions reposent sur une analyse des flux financiers, ceci afin de viser à une diminution des coûts, tout en assurant la qualité des prestations.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a, d'une part, souhaité que les travaux se fondent sur une appréciation globale des risques à l'échelle du canton, qu'ils se basent autant que possible sur des comparaisons intercantonales, techniques et financières. D'autre part, il a affirmé sa détermination à maintenir le système de milice et à renforcer la motivation des volontaires.

Les réflexions ont été menées dans le respect des principes visés par la loi sur les subventions du 1er février 1999. Les travaux ont pu bénéficier de l'évaluation des subventions versées au titre du Fonds des sapeurs-pompiers qui a été effectuée en 2008, ainsi que d'ateliers dirigés, en 2008 toujours, par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et COMPAS dans le cadre du projet du Conseil d'Etat intitulé *"Stratégie de recentrage des prestations publiques dans le canton de Neuchâtel"*, mené pendant la précédente législature.

Les rapports établis lors de cet atelier et à la suite de l'évaluation des subventions ont été complétés par l'*Etude POLFEU 2009: réorganisation des sapeurs-pompiers du Canton de Neuchâtel*, menée dans le cadre du projet par le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) en collaboration avec des représentants des communes et des organisations de sapeurs-pompiers. Cette documentation et le concept *Sapeurs-pompiers 2015* ont servi de bases à la rédaction du présent rapport et aux réflexions du Conseil d'Etat sur l'organisation future de la défense contre l'incendie et des secours.

Relevons enfin que la réorganisation qui vous est proposée constitue un projet-pilote dans la réforme de la gouvernance des partenariats lancée en mars 2011, réforme dont les objectifs sont fixés à l'article 9 du décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, adopté par votre Autorité le 23 février 2010.

2 APPRÉCIATION GLOBALE DES RISQUES

Les missions et les prestations de la défense contre les incendies et des secours ont pour objectifs de protéger et de sauver les personnes, les animaux, l'environnement et les biens, dans un délai de quelques minutes. Une première appréciation du risque peut être réalisée à travers l'évolution de l'environnement général.

2.1 Une topographie compartimentée, des dangers naturels identifiés et circonscrits

La superficie du Canton de Neuchâtel est de 80.293 ha, soit 1,9% du territoire suisse. Les distances maximales sont de 53 km d'Ouest en Est et de 19 km du Nord au Sud. Sa topographie est compartimentée en trois domaines principaux: le Littoral qui constitue une bande étroite le long du lac (altitude 430 m à Neuchâtel); les vallées (Val-de-Travers, Val-de-Ruz) dont l'altitude moyenne oscille entre 700 et 1000 m; les Montagnes comprises entre une altitude de 750 m, au bord du Doubs, et de 1300 m. Plus de la moitié du canton se situe à une altitude égale ou supérieure à 1000 m.

Outre les dangers de nature sismique ou météorologique, le canton de Neuchâtel est exposé à des risques naturels liés aux cours et aux plans d'eau (crues, inondations, érosion ou laves torrentielles), ainsi qu'à des mouvements de terrain (glissements, chutes de pierres ou de blocs, éboulements, coulées boueuses, affaissements)[2]. Cinq grands secteurs sont potentiellement touchés par les inondations: le delta de l'Areuse, entre Cortaillod et Colombier, l'Entre-deux-Lac, le fond du Val-de-Ruz entre Fontaines et Chézard-Saint-Martin, le fond du Val-de-Travers et la Vallée de La Sagne. Les mouvements de terrain sont le plus souvent localisés sur les versants des vallées dans l'ensemble du canton. Mais ils touchent plus particulièrement le Val-de-Travers en raison de sa largeur étroite.

Par ailleurs, le développement de certains loisirs a engendré de nouveaux risques dans certaines régions difficiles d'accès. Le terrain peut ici accroître les difficultés dans l'acheminement des secours. C'est tout particulièrement la problématique propre à plusieurs sites naturels très fréquentés par le public, comme le Creux-du-Van, les Gorges de l'Areuse, les falaises qui surplombent les berges du Doubs ou le Chasseral, sans oublier les rives des lacs.

Sur le plan hydrographique, rappelons que le canton dénombre trois lacs (Les Brenets, Les Taillères et le Lac de Neuchâtel), trois rivières importantes (l'Areuse, le Doubs et le Seyon), le barrage du Châtelot et le canal de la Thielle qui relie les lacs de Bienne et de Neuchâtel. Ajoutons six zones de captage principal alimentant en eau potable la plus grande partie de la population neuchâteloise. Mais rappelons que certaines régions du canton, dans les Montagnes neuchâteloises ou sur les crêtes, manquent d'eau en raison de la faiblesse ou de l'absence de ruissellements de surface.

2.2 L'évolution d'une population vieillissante mais contrastée sur le plan régional

L'adéquation entre les risques et l'organisation de la défense contre les incendies peut être également appréciée à travers l'évolution de la population cantonale entre 1960 et 2010, résumée sur le tableau 1. Sur cette période, la population neuchâteloise augmente de près de 26.000 habitants mais de manière très différenciée selon les districts.

La population de 2010 est ainsi inférieure à celle de 1960 dans les districts du Val-de-Travers (-2555 habitants), du Locle (-4226 habitants) et de La Chaux-de-Fonds (-1375 habitants), alors que l'on observe l'inverse dans les districts de Neuchâtel (+10.349 habitants), de Boudry (+17.047) et du Val-de-Ruz (+6606). Aussi, durant les cinquante dernières années, la population neuchâteloise s'est-elle toujours plus concentrée sur le Littoral et le Val-de-Ruz qui regroupent aujourd'hui 62,4% des habitants du canton, soit 12,3% de plus qu'en 1960.

---

[2] Plan directeur cantonal, fiche de coordination U_18: Assurer la sécurité des biens et des personnes contre les dangers naturels; carte des dangers naturels (www.ne.ch/dangersnaturels)

Tableau 1: Evolution de la population neuchâteloise, par district, entre 1960 et 2010 (Source: Service cantonal de statistique, www.ne.ch/statistique)

	1960		1980		2000		2010	
	Habitants	%	Habitants	%	Habitants	%	Habitants	%
Neuchâtel	42.239	28.9%	49.900	31.4%	50.491	30.3%	52.588	30.6%
Boudry	21.803	14.9%	30.726	19.4%	36.508	21.9%	38.850	22.6%
Val-de-Travers	14.507	9.9%	11.645	7.3%	12.185	7.3%	11.952	6.9%
Val-de-Ruz	9221	6.3%	11.208	7.1%	14.387	8.6%	15.827	9.2%
Le Locle	18.329	12.5%	16.504	10.4%	14.513	8.7%	14.103	8.2%
La Chaux-de-Fonds	40.076	27.4%	38.737	24.4%	38.392	23.1%	38.701	22.5%
Total	146.175		158.720		166.476		172.021	

Ces tendances devraient se poursuivre au moins jusqu'en 2040, avec un taux de croissance positif sur toute la période mais plus faible qu'aujourd'hui, si l'on en croit les perspectives démographiques publiées par le Service cantonal de statistique[3]. A partir de 2023 néanmoins, la part des personnes de plus de 65 ans pourrait bien dépasser celle des moins de 20 ans, ce qui pourrait soulever certaines questions, non seulement quant au recrutement des sapeurs-pompiers, mais encore sur les exigences nouvelles que les personnes âgées poseront lors des interventions.

[3] Statistique Vaud - Service cantonal de recherche et d'information statistique (SCRIS): Perspectives *de population 2009-2040: Neuchâtel.-* Août 2010 (http://www.ne.ch/neat/documents/statistiques/population_5968/Perspectives_Files/Rap_pop_NE_2010.pdf)

Carte 1: Répartition de la densité de la population en habitants par km^2 (Source: ECAP, *Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel*, Fontainemelon)

Dans une première approche de l'évaluation du risque présentée aux communes le 24 août 2011 à Fontainemelon, l'ECAP a divisé le canton en carreaux d'un kilomètre de côté (méthode dite du "carroyage"), ce qui permet d'obtenir une répartition de la population plus fine que la densité en habitants par km^2, utilisée habituellement mais qui a pour inconvénient de se baser sur la surface d'ensemble du territoire communal. Les carreaux sont ensuite classés en six niveaux: le niveau 0 inclut les valeurs nulles; le niveau 3, la moyenne.

Ainsi, sur les 792 carreaux qui composent notre canton, 136 (17%) ont une densité de population supérieure à 140 habitants par km^2, ce qui correspond aux niveaux 3 à 5 représentés sur la carte 1, niveaux pour lesquels on peut admettre que les risques sont les plus élevés. Il est intéressant d'observer que les carreaux de ces catégories dessinent trois zones distinctes: le Val-de-Travers; l'agglomération La Chaux-de-Fonds - Le Locle; une zone presque continue regroupant l'agglomération du Littoral et le Val-de-Ruz.

2.3 Répartition de l'emploi

Or, la répartition de la population ne donne aucune information sur les mouvements quotidiens de la population active dans le canton et sur la localisation des emplois pendant la journée. Dans son analyse des risques, l'ECAP a souhaité pondérer la répartition de la population par la répartition de l'emploi.

Sur la base du carroyage utilisé pour la répartition de la population (cf. carte 2), on constate que 87 carreaux (environ 11%) regroupent plus de 140 équivalents plein temps au km^2 (niveaux 3 à 5). La carte confirme que l'emploi se concentre principalement dans les deux agglomérations du Littoral et de La Chaux-de-Fonds – Le Locle, ainsi que dans des pôles régionaux, au Val-de-Travers, au Val-de Ruz ou dans la Vallée des Ponts.

Carte 2: **L'appréciation du risque sur la base de la répartition de l'emploi, exprimée en équivalents plein temps, (Source: ECAP, *Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel*, Fontainemelon)**

2.4 Des surfaces d'habitat et d'infrastructure en constante augmentation

Cette évolution démographique et celle de nos modes de vie ont eu un impact important sur l'utilisation du sol dans notre canton. Certaines informations disponibles depuis le début des années 1980 offrent ici des pistes de réflexion intéressantes. Sur le tableau 2, on peut relever que les surfaces consacrées à l'habitat et aux infrastructures ont augmenté de 18,4% dans le canton, entre le début des années 1980 et les années 2000. Un examen des données disponibles sur le site Internet de l'Office fédéral de la statistique (www.statistique.admin.ch) montre que cette hausse est perceptible, avec plus ou moins d'ampleur, dans l'ensemble des communes neuchâteloises.

Dans le détail, on constate sur le tableau 3 une augmentation qui touche toutes les classes d'aires d'habitat et d'infrastructure principales. Ce sont tout particulièrement les surfaces consacrées aux aires industrielles et artisanales (+38,3%), ainsi qu'aux aires d'habitation (+25,3) qui ont connu la plus forte croissance. Il est intéressant d'observer que les aires consacrées aux bâtiments agricoles augmentent de 20,9%, alors que les établissements et les emplois du secteur primaire n'ont cessé de diminuer pendant la même période. Enfin, les aires de bâtiments publics et celles consacrées aux infrastructures routières augmentent respectivement de 18,7% et de 15,9%.

Tableau 2: Evolution de la couverture du sol dans le canton de Neuchâtel, selon quatre domaines principaux, entre 1979/1985 et 2004/2009 (Source: Office fédéral de la statistique, www.statistique.admin.ch)

(en hectares)*)	1979/1985	1992/1997	2004/2009	Evolution entre 1979/1985 et 2004/2009
Surfaces d'habitat et d'infrastructure	5659	6333	6701	18.4%
Surfaces agricoles	34.293	33.621	33.450	-2.5%
Surfaces boisées	31.025	31.079	30.871	-0.5%
Surfaces improductives	9329	9273	9284	-0.5%

*) Pour des raisons méthodologiques liées au mode de calcul, le total des surfaces des tableaux est de 80.306 ha et non de 80.293 ha. Pour en savoir plus, on peut consulter le site de l'Office fédéral de la statistique (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/arealstatistik/05/05_03.html)

Tableau 3: Evolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure dans le canton de Neuchâtel, selon 27 classes, entre 1979/85 et 2004/2009 (Source: Office fédéral de la statistique, www.statistique,admin.ch)

(en hectares)	1979/1985	1992/1997	2004/2009	Evolution entre 1979/1985 et 2004/2009
Aires industrielles et artisanales	397	494	549	38.3%
Aires d'habitation	1721	1'998	2157	25.3%
Aires de bâtiments publics	150	161	178	18.7%
Aires de bâtiments agricoles	406	445	491	20.9%
Aires de bâtiments non déterminés	344	349	350	1.7%
Aires routières	1525	1660	1767	15.9%
Aires ferroviaires	307	309	308	0.3%
Aérodromes	19	21	23	21.1%
Surfaces d'infrastructure spéciale	369	435	381	3.3%
Espaces verts et lieux de détente	421	461	497	18.1%

L'évolution des surfaces dédiées à l'habitat et à l'infrastructure constitue ici un indicateur utile en termes de prévention lorsqu'on le met en relation avec les dangers naturels évoqués plus haut. Il renvoie également à la valeur du patrimoine assuré et donne des informations précieuses sur l'évolution du milieu dans lequel sont menées les interventions. En tout état de cause, l'évolution démographique et celle de l'utilisation du sol doivent nous amener à vérifier si le dispositif mis en place dans les années 1960 reste pertinent aujourd'hui.

2.5 Bâtiments et valeurs assurées

L'évolution démographique, ainsi que l'augmentation des surfaces d'habitat et d'infrastructures constatées ces cinquante dernières années se traduisent par une croissance du nombre de bâtiments assurés de plus de 62%, entre 1960 et 2010. La répartition des bâtiments assurés par district a également été modifiée durant la même période, les parts des districts de Boudry et du Val-de-Ruz augmentant respectivement de 3,7% et de 3,1%, au détriment des quatre autres districts (cf. tableau 4), principalement en raison de la croissance du nombre de maisons familiales.

Tableau 4: Evolution de la répartition des bâtiments assurés par district entre 1960 et 2010 (Source: ECAP)

	1960		1980		2000		2010	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Neuchâtel	7276	25.1%	8826	24.3%	10.125	23.2%	10.779	22.9%
Boudry	6426	22.2%	8669	23.9%	11.173	25.6%	12.152	25.9%
Val-de-Travers	3712	12.8%	4489	12.4%	5247	12.0%	5570	11.9%
Val-de-Ruz	2869	9.9%	3848	10.6%	5263	12.0%	6122	13.0%
Le Locle	3500	12.1%	4110	11.3%	4876	11.2%	5134	10.9%
La Chaux-de-Fonds	5204	18.0%	6329	17.4%	7030	16.1%	7235	15.4%
Total	28.987	100.0%	36.271	100.0%	43.714	100.0%	46.992	100.0%

Tableau 5: Evolution de la répartition des valeurs assurées par district entre 1960 et 2010 (Source: ECAP)

	1960		1980		2000		2010	
	mio. Fr.	%	mio. Fr.	%	mio. Fr.	%	mio. Fr.	%
Neuchâtel	766	30.0%	3829	31.4%	11.622	32.7%	15.350	33.0%
Boudry	369	14.5%	2222	18.2%	6916	19.5%	9329	20.1%
Val-de-Travers	236	9.2%	1106	9.1%	2882	8.1%	3692	7.9%
Val-de-Ruz	170	6.7%	875	7.2%	2899	8.2%	3998	8.6%
le Locle	300	11.8%	1294	10.6%	3366	9.5%	4266	9.2%
La Chaux-de-Fonds	713	27.9%	2876	23.6%	7843	22.1%	9887	21.3%
Total	2555	100.0%	12.203	100.0%	35.529	100.0%	46.522	100.0%

La croissance totale des valeurs assurées entre 1960 et 2010 est plus difficile à apprécier que le nombre de bâtiments car elle est influencée par l'inflation. En revanche, la répartition de ces valeurs et son évolution sont plus intéressantes: les parts des districts de Boudry, de Neuchâtel et du Val-de-Ruz augmentent de 5,6%, de 3% et de 1,9%, alors que celles des autres districts diminuent de 6,6% pour La Chaux-de-Fonds, de 2,6% pour Le Locle, et de 1,3% pour le Val-de-Travers (cf. tableau 5). Ces tendances sont en partie comparables à celles observées pour le nombre de bâtiments assurés, bien qu'il n'y ait pas de lien absolu entre la valeur assurée dans un district donné et le nombre de bâtiments, comme l'illustrent les cas des districts de La Chaux-de-Fonds et de Boudry, pour l'année 2010. En effet, le district de La Chaux-de-Fonds regroupe 15,4% des bâtiments assurés du canton soit 21,3% de la valeur assurée totale; Boudry rassemble 25,9% des bâtiments assurés mais ceux-ci ne représentent que 20,1% de la valeur assurée totale car il s'agit pour l'essentiel de maisons monofamiliales.

Carte 3: **Répartition des primes de risques ECAP, en francs par km^2 (Source: ECAP, *Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel*, Fontainemelon)**

La méthode du carroyage, utilisée par calculer la densité en habitants par km^2, a été appliquée par l'ECAP pour répartir les primes versées et évaluer les risques (carte 3). Sur les 792 carreaux qui composent notre canton, 176 (22%) connaissent des primes de risque supérieures à 9.000 francs par km^2, ce qui correspond aux niveaux 3 à 5. Comme nous l'avons vu pour la répartition de la population, on distingue trois grandes concentrations formées: pour la première, par le Val-de-Travers; pour la deuxième, par l'agglomération La Chaux-de-Fonds – Le Locle; pour la troisième, par l'agglomération du Littoral et par le Val-de-Ruz.

2.6 Des infrastructures de transports modernisées et un trafic en constante augmentation

Comme nous l'avons relevé plus haut, les surfaces consacrées aux aires routières ont augmenté de 15,9% entre les années 1980 et les années 2000. Depuis les années 1960, des travaux d'envergure ont été menés pour moderniser nos infrastructures routières. En raison de la topographie de notre canton et de la localisation des bassins de population qu'il dessert, notre réseau routier fait penser à un "H" renversé.

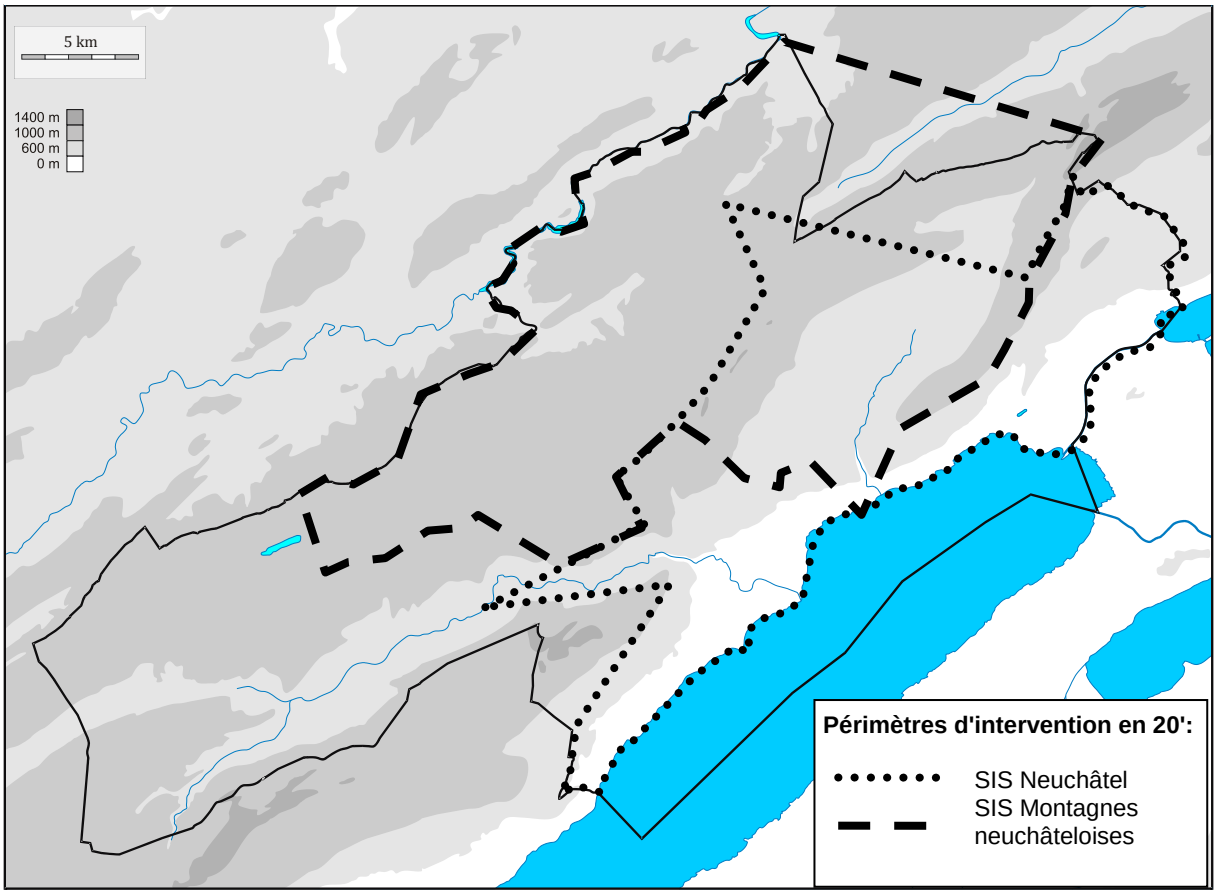
Les investissements réalisés pour améliorer nos routes et percer les tunnels sous la Vue-des-Alpes, la ville de Neuchâtel et la Béroche ont permis de diminuer les temps de déplacement entre les villes et les régions du canton. A une exception près: malgré les améliorations apportées à la H10, la durée des déplacements entre le district du Val-de-Travers n'a pas été réduite de manière significative, pour des raisons topographiques.

Il n'empêche que la modernisation du réseau routier a contribué à modifier les habitudes des Neuchâtelois-es qui résident dans un endroit donné, qui se déplacent dans un autre pour travailler, pour se former, pour leurs achats ou pour leurs loisirs. Nos villes et nos régions se sont rapprochées et deviennent toujours plus complémentaires, ce qui permet au Conseil d'Etat d'affirmer dans son programme pour la présente législature que le canton constitue aujourd'hui déjà une agglomération, qu'il est nécessaire de le penser comme tel, dans le cadre de son projet de territoire, et de redéfinir ses structures en conséquence, y compris pour la défense contre les incendies et les secours.

Tableau 6: Trafic automobile et évolution annuelle sur quelques tronçons en 2007 (Source: Service de la sécurité civile et militaire (SSCM): *Etude POLFEU 2009: réorganisation des sapeurs-pompiers du Canton de Neuchâtel*, 2009)

Tronçons	Véhicules/jour	Evolution annuelle
Neuchâtel – N5, tunnel	> 32.000	+2,8%
Colombier - N5	> 30.000	+3,3%
Cressier – N5	> 17.000	0.0%
Le Locle – H20	> 18.000	+6,0%
La Vue-des-Alpes – Tunnel, H20	> 18.000	+2,5%
La Clusette – Tunnel, H10	> 5000	-0,5%

Carte 4: **Périmètres d'intervention en 20 minutes des Services d'incendie et de secours (SIS) (Source: Service de la sécurité civile et militaire (SSCM): *Etude POLFEU 2009: réorganisation des sapeurs-pompiers du Canton de Neuchâtel*)**



Ces changements d'habitudes ont eu pour conséquence une augmentation considérable du parc automobile et du trafic, en particulier sur les grands axes. Ainsi, le parc automobile est-il passé de 52.000 immatriculations en 1970 à près de 111.000 en 2010, soit plus du double. Selon les estimations réunies dans le cadre de l'étude préliminaire du projet "Police du feu", entre les années 1980 et 2007, le trafic automobile a même doublé sur les principaux axes du canton, en particulier sur les axes Nord-Sud et Est-Ouest, pour atteindre les valeurs indiquées sur le tableau 6.

A l'exception du tunnel de La Clusette et de la N5, à la hauteur de Cressier, le trafic continuera vraisemblablement à augmenter sur l'ensemble des autres tronçons routiers principaux ces prochaines années.

Malgré l'augmentation du parc automobile et celle du trafic routier, le nombre d'accidents a fortement diminué, en raison des mesures de prévention, de la multiplication des contrôles et des améliorations des infrastructures. En 1970, on dénombrait ainsi 2500 accidents; les dernières statistiques de la Police neuchâteloise font état de 812 accidents en 2010[4].

Le risque en matière d'accident routier semble moins élevé - à tout le moins, mieux maîtrisé - qu'il ne l'était au moment où l'organisation actuelle de la défense contre les incendies et des secours a été mise en place. Mais les nombreux tunnels routiers et ferroviaires de notre infrastructure de transports engendrent aussi des risques nouveaux et des complications supplémentaires en cas d'intervention. Cette évolution doit être prise en compte dans les réflexions sur les perspectives de réorganisation.

---

4 Police neuchâteloise: Rapport annuel 2010 des accidents (http://www.ne.ch/neat/documents/securite/police_canton/Statistiques_1532/PageAccueilCirculation_files/Rapport_acci_circ_2010.pdf)

En outre, la modernisation du réseau routier a permis de surmonter les obstacles topographiques qui séparaient les villes et les régions de notre canton dans les années 1960, à l'exception du Val-de-Travers, comme on l'a déjà relevé. Cette situation n'est pas sans incidence sur l'organisation future de la défense contre les incendies et des secours. L'étude préliminaire menée par le SSCM a démontré que les corps professionnels des Montagnes neuchâteloises et du Littoral sont en mesure d'acheminer des moyens lourds ou complémentaires dans un délai de 20 minutes sur l'ensemble du territoire cantonal (cf. carte 4), le Val-de-Travers demeurant hors d'atteinte, pour les raisons que nous avons déjà évoquées. De part sa situation centrale, le Val-de-Ruz peut être atteint dans le même délai aussi bien par le Service d'incendie et de secours (SIS) du Littoral que par celui des Montagnes neuchâteloises.

2.7 Un étalement de l'habitat et du tissu industriel

Nous avons vu sur le tableau 3 que les aires industrielles et artisanales, les aires d'habitation, les aires de bâtiments publics et les aires de bâtiments agricoles avaient connu une forte augmentation entre les années 1980 et 2000.

2.7.1 L'habitat

Depuis les années 1960, la dynamique démographique liée à de nouvelles habitudes a fortement influencé l'étalement de l'habitat, avec des villes et des villages entourés de quartiers résidentiels et de zones de villas individuelles.

Outre son étalement qui peut ralentir le temps d'intervention, l'habitat présente des risques qui tiennent pour l'essentiel aux nouvelles techniques de construction. Les revêtements, les isolations et le mobilier libèrent, en brûlant, de nombreuses fumées toxiques qui exigent des appareils respiratoires et une formation adaptée. La combustion du feu dans des environnements fermés ou semi-fermés, comme les maisons bâties selon les normes Minergie, exigent elle aussi des compétences particulières, qui font l'objet de formations spécifiques au centre d'instruction de Couvet.

Notre canton compte également 116 immeubles élevés dont le niveau supérieur se situe à plus de 22 mètres au dessus du terrain avoisinant qu'utiliseraient les sapeurs-pompiers en cas d'engagement. La plupart de ces bâtiments se situent dans les Montagnes neuchâteloises (71%), surtout, et sur le Littoral (23%).

2.7.2 Industrie et artisanat

Pour l'essentiel, l'industrie était principalement concentrée, il y a cinquante ans, dans les villes et dans quelques pôles régionaux, à l'image de Couvet ou de Fontainemelon. Depuis, le tissu industriel s'est diversifié et la création de zones industrielles et artisanales aux abords des villages, liée au développement des communications routières, a transformé le paysage et contribué à une dispersion des activités économiques plus large qu'autrefois. Il n'est pas exclu que cette tendance se poursuive à l'avenir, pour certaines catégories d'activités. Mais il est difficile d'en estimer le rythme: dans son projet de territoire, le Conseil d'Etat a fait le choix de concentrer le développement de filières stratégiques et d'activités à potentiel élevé dans trois pôles de développement d'intérêt cantonal (La Tène, Plateau de Bevaix, Crêt-du-Locle) et des pôles spécifiques d'intérêt cantonal et régional (Cernier, Cornaux-Cressier, Couvet-Buttes). A ceci s'ajoutent les pôles technologiques du CSEM, à Neuchâtel, et de Neode, aux Eplatures. La réorganisation envisagée devra être à même d'anticiper cette évolution future.

Actuellement, dans le canton, 160 bâtiments représentent un risque selon l'ordonnance du Conseil fédéral sur la protection contre les accidents majeurs du 27 février 1991 (RS 814.012). Comme nous le verrons sur la carte 5, la plupart d'entre eux se localisent, là encore, dans les Montagnes neuchâteloises (41%) et sur le Littoral (39%).

2.7.3 Bâtiments publics

Tableau 7: Répartition des bâtiments publics considérés comme objectifs spéciaux (Source: Service de la sécurité civile et militaire (SSCM): *Etude POLFEU 2009: réorganisation des sapeurs-pompiers du Canton de Neuchâtel*, 2009)

Régions	Hôpitaux	Homes	Etablissements d'exécution des peines	Ecoles	Total
Montagnes neuchâteloises	6	11	1	78	96
Littoral	7	28	1	146	182
Val-de-Ruz	1	11		33	45
Val-de-Travers	1	6		22	29
Total	15	56	2	279	352

Le canton de Neuchâtel comptait 352 bâtiments publics considérés comme objectifs spéciaux en raison de modalités d'intervention particulière, au moment de l'étude préliminaire du SSCM. La plupart d'entre eux sont localisés dans les zones denses sur le Littoral et dans les Montagnes neuchâteloises.

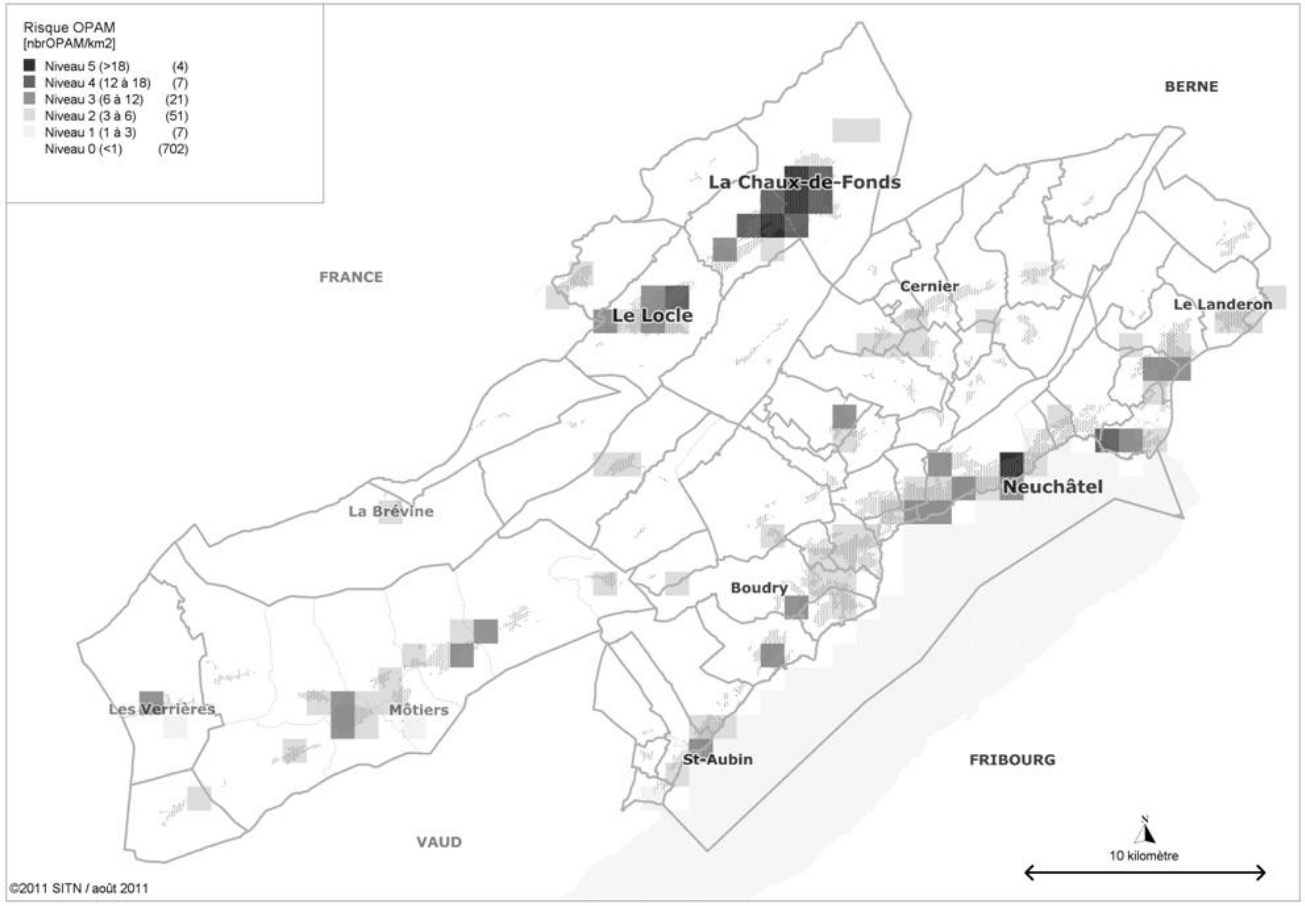
2.7.4 Agriculture

Enfin, nous avons constaté que les surfaces consacrées aux bâtiments agricoles avaient elles aussi augmenté, en raison des exigences et des normes auxquelles doit satisfaire l'agriculture. Des nouveaux bâtiments d'exploitation sont érigés, de plus en plus souvent, en dehors des zones de localité. Cette dispersion est nouvelle dans les régions de plaine et elle s'ajoute à la dispersion traditionnelle des exploitations agricoles sur les hauteurs et dans les Montagnes neuchâteloises. La faible capacité hydraulique ou l'inexistence d'hydrants est un facteur de risque supplémentaire qui oblige une mise en œuvre de moyens lourds, souvent gourmande en temps du fait de l'éloignement de ces secteurs.

Dans ce contexte, il importe de veiller à ce que l'organisation de la défense contre les incendies et des secours soit adaptée à l'étalement de l'habitat, du tissu industriel et artisanal, ainsi que des exploitations agricoles. La réorganisation envisagée devra en outre offrir un cadre suffisamment souple pour tenir compte du déploiement futur des pôles cantonaux et régionaux, et de la concentration du développement mixte comprenant habitat, commerce et services, dans des quartiers proches des gares bien desservies que le Conseil d'Etat entend privilégier dans son projet de territoire.

2.8 Les risques liés aux hydrocarbures et les risques chimiques

Carte 5: Répartition des risques feu et explosions selon l'ordonnance fédérale sur les accidents majeurs (OPAM), par km^2, (Source: ECAP, *Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel,* Fontainemelon, 24 août 2011)



Cette catégorie de risques mérite d'être traitée à part dans la mesure où elle concerne aussi bien les aires dédiées à l'industrie et à l'artisanat que les transports. Mais deux sites sont problématiques: la gare de Cornaux et la raffinerie de Cressier.

C'est aussi le cas de la ligne ferroviaire du Pied du Jura sur laquelle transite une grande quantité de produits pétroliers et chimiques à travers le canton. Il en va de même sur les axes principaux, avec la circulation de camions-citernes.

Enfin, rappelons que notre canton est traversé par un oléoduc qui peut présenter un risque important aux Brenets et dans le Val-de-Ruz.

La répartition des risques selon l'Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (Ordonnance sur les accidents majeurs, OPAM) a été également traitée avec la méthode du carroyage par l'ECAP (cf. carte 5). Les niveaux 3 à 5 ne concernent que 32 carreaux (4%) sur les 792 qui composent notre canton. Dans les Montagnes, ils sont concentrés au Locle et à La Chaux-de-Fonds; sur le Littoral et dans le reste du canton, ils sont en revanche passablement dispersés; il s'agira d'en tenir compte dans la planification de l'acheminement des secours et le prépositionnement de certains moyens d'intervention.

2.9 Conséquences

Cette première appréciation reste très générale et méritera naturellement d'être affinée. Elle constitue néanmoins un point de départ utile pour une réflexion plus large et plus fouillée sur une gestion des risques, appelée à recouvrir tous les domaines de la protection de la population. Cette démarche est d'ailleurs exigée par plusieurs bases légales fédérales: loi fédérale sur l'aménagement du territoire, loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, loi fédérale sur la protection de l'environnement, ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, etc.

Notre canton ayant accusé un certain retard, le Conseil d'Etat a décidé le 22 juin dernier de lancer une analyse des dangers et d'en confier la réalisation à son organe de conduite et au SSCM, comme le prévoit l'article 7 de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LA-LPPCi), du 28 septembre 2004. Le suivi est assuré, au niveau politique, par une délégation du Conseil d'Etat composée des chef-fe-s du Département de la justice, de sécurité et des finances (DJSF), du Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) et du Département de la gestion du territoire (DGT). Les travaux ont été lancés le 29 septembre 2011 et devraient être terminés à fin 2012. Ils seront réalisés selon la méthode KATAPLAN recommandée par l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) et déjà utilisée par de nombreux cantons[5].

Cette analyse des dangers sera surtout consacrée à identifier et à décrire des événements majeurs, ayant un caractère plutôt exceptionnel. Celle qui sera dédiée aux risques spécifiques à la défense contre l'incendie et aux secours recouvrira plutôt des événements moins exceptionnels. Les deux études sont donc complémentaires.

A ce titre, la carte 6 qui synthétise les cartes précédentes fournit une première appréciation d'ensemble des risques et de leur répartition. Les risques sont surtout concentrés dans l'agglomération des Montagnes neuchâteloises, dans un groupe formé par le Littoral et le Val-de-Ruz et par le Val-de-Travers.

---

[5] http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/fr/home/themen/gefaehrdungen-risiken.html

Carte 6: Appréciation des risques: une synthèse préliminaire (Source: ECAP, *Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel*, Fontainemelon, 24 août 2011)

3 APERÇU DE L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA DÉFENSE CONTRE LES INCENDIES ET DES SECOURS

3.1 Une organisation en trois échelons d'intervention (cf. carte 2)

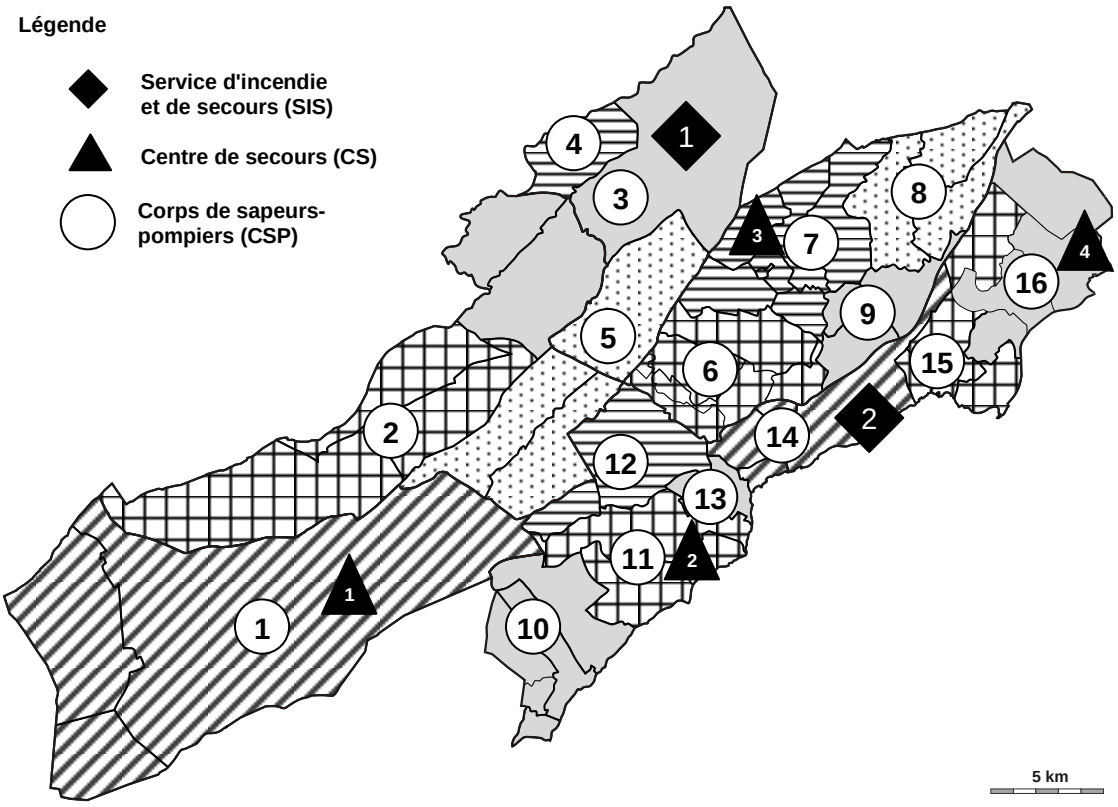
3.1.1 Les corps de sapeurs-pompiers (CSP)

Le CSP constitue le premier échelon d'intervention, à l'échelon local, pour toutes les missions en matière de défense contre l'incendie ou en cas d'inondation. Pour les accidents liés aux substances chimiques ou aux hydrocarbures, il dispose de certaines prérogatives, comme l'identification du produit, l'évacuation des personnes et le bouclage de la zone sinistrées. Mais il doit ensuite se tenir à disposition du centre de secours. Il peut également réaliser des missions particulières qui ne nécessitent pas l'engagement de moyens spéciaux, par exemple, le sauvetage de personnes ou d'animaux sinistrés ou le secours à des personnes bloquées dans des ascenseurs.

Il appartient aux CSP de tenir à jour les plans d'intervention et les cartes des lieux-dits. En outre, il assure en permanence la réception des alarmes et la disponibilité d'un chef d'intervention formé, de porteurs d'appareils respiratoires et de sapeurs-pompiers en renfort. Les CSP sont composés de sapeurs-pompiers volontaires et organisés en compagnies. Ils sont conduits par un commandant, appuyé par un état-major, et disposent de leur propre organisation logistique pour la gestion et l'entretien du matériel, ainsi que le versement des soldes et autres indemnités. Les CSP sont également responsables de la formation des sapeurs-pompiers qui leur sont subordonnés.

Sur le plan politique, la loi sur la police du feu du 7 février 1996 laisse les communes libres d'organiser les CSP comme elles le souhaitent. Elles peuvent constituer et gérer leur CSP en se regroupant, comme la plupart d'entre elles ont choisi de le faire. Aujourd'hui, sur 16 CSP, un seul est encore exclusivement communal: celui des Planchettes. Les 15 autres CSP font partie de syndicats intercommunaux ou de commissions intercommunales; ils sont dirigés par un comité directeur, doté de prérogatives notamment budgétaires, le financement étant assuré par les communes membres. A noter qu'un syndicat intercommunal peut chapeauter un seul CSP ou plusieurs, comme c'est le cas pour les Montagnes neuchâteloises.

Carte 7 **Corps de sapeurs-pompiers, Centres de secours et Services d'incendie et de secours du canton de Neuchâtel en 2011 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM)**



SIS:
1) Montagnes neuchâteloises;
2) Neuchâtel

CS:
1) Val-de-Travers;
2) Littoral Ouest;
3) Val-de-Ruz;
4) Entre-deux-Lacs

CSP:
1) Val-de-Travers;
2) Vallée de La Brévine;
3) Montagnes neuchâteloises (avec SIS);
4) Les Planchettes;
5) Les Marais;
6) Val-de-Ruz Ouest;
7) Val-de-Ruz Nors;
8) Val-de-Ruz Est;
9) Engollon - Fenin-Villars-Saules - Savagnier;
10) La Béroche;
11) Vignoble;
12) Rochefort – Brot-Dessous;
13) Bôle – Colombier;
14) Littoral-Centre (avec SIS Neuchâtel);
15) Bas-Lac;
16) Entre-deux-Lacs (avec CS)

Les CSP sont tous rattachés à un centre de secours, en vertu de l'article 33 de la loi sur la police du feu, du 7 février 1996. Un CSP a la particularité de fonctionner comme centre de secours: celui de l'Entre-deux-Lac; deux autres, celui des Montagnes neuchâteloises et celui du Littoral-Centre, sont rattachés aux services d'incendie et de secours (SIS).

3.1.2 Les centres de secours (CS)

Les CS ont pour tâche principale de renforcer les CSP par des renforts en personnels et en moyens spécifiques. La création des CS constitue l'une des innovations principales de la réorganisation survenue dans les années 1960. Les CS renforcent les CSP dans la défense contre l'incendie, notamment par l'apport de moyens lourds pour l'extinction (tonne-pompe) et le sauvetage (échelles motorisées) et de moyens spécifiques, en cas d'inondation. Dans la lutte contre les hydrocarbures, les CS disposent de compétences supplémentaires notamment en matière d'endiguement, de colmatage, de récupération ou de mise en sécurité du site. Il en va partiellement de même pour les substances chimiques, les CS étant appelés à alarmer et à appuyer le centre de renfort chimique. Les CS sont par ailleurs à même d'assurer les secours routiers - c'est le cas dans le Val-de-Travers, sur le Littoral Ouest ou dans l'Entre-deux-Lacs - et d'intervenir dans les tunnels, pour la désincarcération ou l'appui aux SIS. Ils sont enfin en mesure de réaliser certaines opérations de sauvetage particulières, là aussi en appui aux SIS ou à certains spécialistes.

Les CS sont eux aussi constitués en compagnies dirigées par un commandant, appuyé par un état-major. Le CS doit assurer en permanence la réception de l'alarme, la disponibilité d'un chef d'intervention formé et de porteurs d'appareils respiratoires. Il est également responsable de garantir l'instruction des sapeurs-pompiers conformément aux exigences fixées au niveau cantonal.

Sur le plan politique, quatre CS sont organisés sur le plan intercommunal en syndicats ou sur la base de conventions; ils sont dirigés par un comité directeur, les charges financières étant réparties entre les communes membres. A noter que les deux SIS fonctionnent également comme CS.

3.1.3 Les services d'incendie et de secours (SIS)

Notre canton compte deux SIS, celui du Littoral Centre, créé en 1990, et celui des Montagnes Neuchâteloises, depuis 2001, qui intègrent les missions des CSP, pour les trois villes et certaines communes, des CS, pour les districts, et des SIS, ceci à l'échelle d'une région recouvrant plusieurs districts ou à l'échelle du canton pour certaines autres missions. Comme le CSP et le CS, le SIS assure lui aussi en permanence la réception de l'alarme et la disponibilité d'un chef d'intervention formé et de porteurs d'appareils respiratoires. Il assume également la responsabilité d'instruire les sapeurs-pompiers qui lui sont subordonnés.

En cas d'intervention, le SIS est appelé à soutenir les CSP et CS déjà engagés, par un renfort en personnels et en moyens lourds spécifiques, par exemple, en cas d'incendie, avec des transports d'eau. Le SIS est aussi équipé pour lutter contre les épanchements d'hydrocarbures supérieurs à 200 litres. Il peut également intervenir à l'épicentre d'un accident avec des substances chimiques ou réaliser des missions de sauvetage périlleux. Il mène lui aussi des missions de désincarcération dans le cadre des secours routiers et

des interventions dans des tunnels. Les deux SIS sont équipés pour des interventions en milieu aquatique mais seul celui du Littoral Centre dispose de plongeurs.

Les sapeurs-pompiers professionnels sont incorporés aux SIS. Ils sont au bénéfice d'un brevet fédéral et servent également en qualité d'ambulancier. Les professionnels sont formés pour utiliser des équipements spécifiques qui ne peuvent sans autre être remis aux volontaires.

Sur le plan politique, la gouvernance des SIS est passablement complexe par le fait qu'ils cumulent les fonctions de CSP, de CS et de SIS proprement dit et qu'ils font appel à des sapeurs-pompiers-ambulanciers professionnels et à des sapeurs-pompiers volontaires. Ainsi, les sapeurs-pompiers professionnels du SIS du Littoral dépendent-ils de la ville de Neuchâtel. Mais les volontaires du même SIS sont gérés par un syndicat regroupant les communes de Neuchâtel, de Corcelles-Cormondrèche, de Peseux et d'Auvernier. Les sapeurs-pompiers professionnels du SIS des Montagnes neuchâteloises sont rattachés à la ville de La Chaux-de-Fonds. Ils interviennent en qualité de CSP au profit du Locle et des Brenets sur la base d'une convention. Mais c'est un syndicat intercommunal regroupant les communes des districts de La Chaux-de-Fonds et du Locle qui gère le SIS en qualité de CS, de même que les regroupements de CSP, comme on l'a relevé plus haut.

3.2 Effectifs et moyens

Le nombre, la complexité et l'enchevêtrement des structures, voire des missions, comme nous venons de l'observer, rendent la collecte d'informations statistiques et l'élaboration d'indicateurs extrêmement ardues. A ceci s'ajoute l'absence d'une méthode suffisamment fiable, reconnue par l'ensemble des acteurs, pour évaluer les coûts, les performances, la productivité, l'état de préparation de la défense contre l'incendie et des sapeurs-pompiers, etc. Il est donc très difficile de se faire une idée précise de la situation ou d'établir des comparaisons fiables au niveau du canton et dans une dimension intercantonale, par rapport à des valeurs de références nationales ou par rapport à des cantons présentant un profil de risque similaire au nôtre. Ce constat est confirmé par la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP) qui relève, dans ses *Statistiques des sapeurs-pompiers 2010*, *"…que le canton de Neuchâtel n'est toujours pas en mesure de répertorier les heures d'intervention pour des raisons techniques"*[6]. Cette situation est regrettable car les comparaisons, dès qu'elles sont rendues publiques, déchaînent aussitôt une critique sur les chiffres et les calculs utilisés qui fait passer au second plan les problèmes réels que révèlent ces informations, aussi sommaires soient-elles. Ainsi, les autorités politiques et les organes de conduite, à tous les niveaux, ne disposent pas des outils de pilotage qui leur permettraient de décider des mesures qui leur incombent en toute connaissance de cause. En l'absence de données plus fiables, nous nous contenterons ici d'examiner les effectifs et les moyens dont disposent les CSP, les CS et les SIS. Nous renvoyons le lecteur aux annexes pour le détail (annexes1 à 6).

En 1994, 3893 sapeurs-pompiers étaient incorporés dans les nombreuses structures que comptait notre canton. Ce chiffre tombe à 2962 en 2000, puis entre 2003 et 2004, il passe de 2266 à 1751. La baisse se poursuit durant les années qui suivent pour atteindre l'effectif de 1258 sapeurs-pompiers en 2010, soit trois fois moins qu'en 1994. L'abandon de l'obligation de servir constitue l'une des explications de cette baisse d'effectif.

---

6 Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP): *Statistique des sapeurs-pompiers 2010* (http://www.feukos.ch/sys/fdown.asp?f=dl607)

Tableau 8: **Répartition, par catégorie d'organe d'intervention, des effectifs des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire)**

	Services d'incendie et de secours (SIS)		Centres de secours (CS)	Corps de sapeurs-pompiers	Total
	Professionnels	Volontaires			
Officiers	**17**	**30**	**32**	**120**	**199**
- Hommes	17	30	32	116	195
- Femmes				4	4
Sous-officiers	**20**	**32**	**47**	**118**	**217**
- Hommes	20	31	44	114	209
- Femmes		1	3	4	8
Sapeurs-pompiers	**70**	**117**	**102**	**553**	**842**
- Hommes	68	102	93	488	751
- Femmes	2	15	9	65	91
Total	**107**	**179**	**181**	**791**	**1'258**

Tableau 9: **Répartition, selon les secteurs des centres de secours, des effectifs des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire)**

	Neuchâtel		Entre-deux-Lacs	Littoral Ouest	Val-de-Travers	Val-de-Ruz	Montagnes neuchâteloises		Total
	Profes-sionnels	Volon-taires					Profes-sionnels	Volon-taires	
Officiers	**9**	**28**	**15**	**41**	**35**	**28**	**8**	**35**	**199**
- hommes	9	28	15	38	34	28	8	35	195
- femmes				3	1				4
Sous-officiers	**8**	**24**	**12**	**59**	**39**	**35**	**12**	**28**	**217**
- hommes	8	24	11	56	37	34	12	27	209
- femmes			1	3	2	1		1	8
Sapeurs-pompiers	**30**	**86**	**42**	**141**	**176**	**182**	**40**	**145**	**842**
- hommes	28	71	39	126	145	164	40	138	751
- femmes	2	15	3	15	31	18		7	91
Total	**47**	**138**	**69**	**241**	**250**	**245**	**60**	**208**	**1'258**

Tableau 10: **Comparaison entre la population et les effectifs de sapeurs-pompiers du canton selon les régions en 2010 (Source: SSCM, Service cantonal de statistique)**

	Population		Sapeurs-pompiers		Sapeurs-pompiers pour 1'000 habitants
	Habitants	Répartition en %	Effectif	Répartition en %	
Littoral	91.438	53.2%	495	39.3%	5.4
Val-de-Travers	11.952	6.9%	250	19.9%	20.9
Val-de-Ruz	15.827	9.2%	245	19.5%	15.5
Montagnes neuchâteloises	52.804	30.7%	268	21.3%	5.1
Total	172.021		1258		7.3

Tableau 11: **Effectifs des sapeurs-pompiers et ratio pour 1'000 habitants pour quelques cantons, chiffres 2010 (Sources: Office fédéral de la statistique (OFS), Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP), Service de la sécurité civile et militaire (SSCM))**

Cantons	Population (en milliers)[a)]	Sapeurs-pompiers, dont[b)]		Sapeurs-pompiers pour 1'000 habitants
		Volontaires	Professionnels	
Fribourg	278.4	5'192		18.6
Jura	70.0	1'648		23.5
Neuchâtel[c)]	172.0	1'258	107	7.3
Saint-Gall	478.8	4'878	40	10.2
Schaffhouse	76.4	2'093		27.4
Soleure	255.2	3'913		15.3
Tessin	333.2	1'677	22	5.0
Thurgovie	248.4	4'692		18.9
Vaud	712.1	8'330	118	11.7
Suisse	7866.5	101.985	1231	13.0

a) Office fédéral de la statistique (OFS): *Population résidante permanente selon le sexe, la nationalité et les cantons, au 31.12.2010* (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand/02.html)
b) Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSM): *Statistique des sapeurs-pompiers 2010* (http://www.feukos.ch/sys/fdown.asp?f=dl607)
c) Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)

Tableau 12: **Aperçu des corps de sapeurs-pompiers professionnels en Suisse en 2010 (Source: Office fédéral de la statistique, Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP), Service de la sécurité civile et militaire (SSCM))**

Cantons	Population (en milliers)	Nombre de corps professionnels[*)]	Effectifs[*)]
Berne	979.4	2	116
Bâle-Ville	184.9	1	104
Genève	457.7	2	373
Neuchâtel	172.0	2	107
Saint-Gall	478.8	1	40
Tessin	333.2	1	22
Uri	35.4	2	59
Vaud	712.1	1	118
Zurich	1372.8	2	290
Total	4726.3	14	1231

*) A l'exception de Neuchâtel, toutes les informations sont tirées de la *Statistique des sapeurs-pompiers 2010* de la CSSP

Sur le tableau 8, on observe que les CSP rassemblent, en 2010, près de 63% des sapeurs-pompiers, les CS 14,4% et les SIS, 22,7%. Les professionnels représentent 8,5% des sapeurs-pompiers du canton et l'encadrement un tiers de l'effectif (officiers, 15,8%; sous-officiers, 17,2%). Les femmes sont très peu présentes parmi les sapeurs-pompiers, avec 8,2% de l'effectif. On constate toutefois qu'elles sont un peu mieux représentées dans les CSP (9,2%) que dans les CS (6,6%) et les SIS (5,9%).

Selon les secteurs des centres de secours (cf. tableau 9), les effectifs des sapeurs-pompiers se répartissent à hauteur de 21,3% pour les Montagnes neuchâteloises, 19,9% pour le Val-de-Travers, 19,5% pour le Val-de-Ruz, 19,2% pour le Littoral Ouest, 14,7% pour le Littoral centre et 5,5% pour l'Entre-deux-Lacs. Il est intéressant de constater sur le tableau 9 que l'effectif du Littoral neuchâtelois est éclaté entre trois structures, qui totalisent 39,4% de l'effectif total, à l'inverse de ce que l'on observe pour les Montagnes neuchâteloises.

Si l'on agrège les effectifs des sapeurs-pompiers, volontaires et professionnels, selon les quatre grandes régions du canton et qu'on les compare avec la répartition de la population cantonale, comme le présente le tableau 10, on constate que le Littoral dans son ensemble (districts de Neuchâtel et de Boudry) et les Montagnes neuchâteloises (districts de La Chaux-de-Fonds et du Locle) regroupent près de 84% de la population cantonale mais seulement 60,6% de l'ensemble des sapeurs-pompiers, avec environ 5 à 5,5 sapeurs-pompiers pour 1000 habitants. Les districts du Val-de-Travers et du Val-de-Ruz représentent 16,1% de la population cantonale mais concentrent 39,4% des effectifs des sapeurs-pompiers. Le nombre de sapeurs-pompiers pour 1000 habitants s'élève à 15,5 pour le Val-de-Ruz et à 20,9 pour le Val-de-Travers, soit 3 à 4 fois plus que dans les deux autres régions du canton. Ces différences tiennent au recours accru aux sapeurs-pompiers professionnels, sur le Littoral Centre et dans les Montagnes neuchâteloises.

Comme l'illustrent les tableaux 10 et 11, on constate en effet que l'organisation de la défense contre l'incendie et des secours du Val-de-Travers et du Val-de-Ruz repose prioritairement sur des sapeurs-pompiers volontaires et qu'elle connaît un rapport pour 1000 habitants supérieur à la moyenne nationale et proche de cantons comme ceux de Fribourg et du Jura qui comptent eux aussi essentiellement sur les volontaires (cf. tableau 9).

Avec sept sapeurs-pompiers pour 1000 habitants (cf. tableau 11), notre canton se situe en dessous de la moyenne suisse (13 sapeurs-pompiers/1000 habitants), entre celui du Tessin (5 sapeurs-pompiers/1000 habitants) et celui de Saint-Gall (10,2 sapeurs-pompiers/1000 habitants). Pour les quelques cantons utilisés sur le tableau 11, on constate que le nombre de sapeurs-pompiers pour 1000 habitants est inférieur à la moyenne nationale dans les cantons qui recourent à des sapeurs-pompiers professionnels. On observe l'inverse pour des cantons qui utilisent exclusivement des sapeurs-pompiers volontaires, comme Fribourg, le Jura, Schaffhouse, Soleure et Thurgovie.

Dans les statistiques de la CSSP, on constate que notre canton compte deux corps de sapeurs-pompiers professionnels sur les 14 que l'on dénombre en Suisse (cf. tableau 12). Leur effectif représente 8,7% de l'effectif total des sapeurs-pompiers professionnels de notre pays, alors que la population neuchâteloise représente 3,6% de celle des cantons qui disposent d'un tel corps. Cette forte représentativité est en partie expliquée par la double fonction de sapeurs-pompiers et d'ambulanciers assumée par les membres professionnels des deux SIS neuchâtelois. C'est une particularité propre à notre canton. Relevons aussi que sur les 14 corps professionnels recensés par la CSSP, 10 sont localisés dans des villes de plus de 30.000 habitants: Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Saint-Gall, Lugano, Bienne, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel; deux autres sont basés dans les aéroports de Zurich-Kloten et de Genève-Cointrin; enfin, le canton d'Uri gère les deux corps qui sont basés respectivement aux entrées Nord et Sud du tunnel du Saint-Gotthard. Depuis le début de l'année, les corps professionnels de Zurich-Kloten et de la ville de Zurich ont fusionné; un projet similaire est en cours pour réunir le corps de Genève avec celui de l'aéroport de Genève-Cointrin.

Enfin, la Suisse comptait 21 villes de plus de 30'000 habitants en 2009. Moins de la moitié d'entre elles disposait donc d'un corps professionnel. Sur les dix villes ayant un

corps professionnel, cinq ont moins de 100.000 habitants et seules les villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel ont moins de 50.000 habitants.

Tableau 13: Répartition des porteurs d'appareil respiratoire dans les secteurs d'intervention en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM)

	Neuchâtel		Entre-deux-Lacs	Littoral Ouest	Val-de-Travers	Val-de-Ruz	Montagnes neuchâteloises		Total
	Profes-sionnels	Volon-taires					Profes-sionnels	Volon-taires	
Hommes	45	96	44	76	72	102	60	131	626
Femmes	2	13	1	9	2	7		7	41
Total	47	109	45	85	74	109	60	138	667
% de l'effectif total	100.0%	79.0%	65.2%	35.3%	29.6%	44.5%	100.0%	66.3%	53.0%

Certains sapeurs-pompiers sont formés comme porteurs d'appareil respiratoire. Leur nombre est resté relativement stable, oscillant entre 600 et 670, depuis le début des années 2000, malgré la diminution globale des effectifs constatée pendant cette période. En 2010, on en dénombrait 667. On observe sur le tableau 13 que tous les sapeurs-pompiers professionnels du Littoral Centre et des Montagnes neuchâteloises sont formés pour porter ces appareils. Les spécialistes sont plus nombreux parmi les volontaires dans ces deux mêmes régions, avec respectivement 79% et 66,3%, que ce n'est le cas sur le Littoral Ouest (35,3%), au Val-de-Travers (29,6%) et au Val-de-Ruz (44,5%).

Tableau 14: Répartition des véhicules d'intervention dans les secteurs d'intervention du canton en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM)

	Neuchâtel		Entre-deux-Lacs	Littoral Ouest	Val-de-Travers	Val-de-Ruz	Montagnes neuchâteloises		Total
	Profes-sionnels	Volon-taires					Profes-sionnels	Volon-taires	
Véhicules lourds	15	1	5	4	4	4	17		50
Véhicules légers	18	5	7	22	15	17	13	4	101
Total	33	6	12	26	19	21	30	4	151

Les 151 véhicules d'intervention peuvent être divisés en deux catégories:

1. les véhicules lourds, comme les tonne-pompe, camion échelle, échelle pivotante motorisée, camion chimique, camion hydrocarbure, camion pionnier, camion mousse-poudre, désincarcération, protection respiratoire, transport d'eau, bras élévateur, camions-berce, etc.;

2. les véhicules légers, qui incluent des véhicules de commandement, de transport de personnes ou de matériel.

On constate sur le tableau 14 que plus du tiers des 51 véhicules lourds se concentrent dans les SIS, le solde étant réparti dans les autres régions. En revanche, les véhicules légers sont répartis de manière relativement égale entre les différents secteurs, à l'exception du Littoral Ouest qui en comprend plus d'un cinquième. Il faut se demander ici si ces 151 véhicules ont tous leur utilité et s'il ne serait envisageable de rationaliser leur emploi dans des structures plus concentrées. En plus de leur nombre, la diversité des véhicules d'intervention semble elle aussi trop importante, à l'instar de ce que nous avons

relevé pour les appareils respiratoires. Il en va de même pour les appareils respiratoires. En effet, les travaux menés avec l'IDHEAP et COMPAS en 2008 ont démontré qu'il en existait cinq marques en Suisse, dont quatre sont utilisées dans notre canton.

Ce manque de standardisation est le reflet de la diversité et du nombre de structures politiques et opérationnelles en charge de la défense contre l'incendie et des secours. Il a pour corollaire des prix d'achats plus importants, des problèmes de pièces de rechange, un trop large éventail d'apprentissages entre les matériels et les véhicules utilisés par les CSP et les CS et des exigences de formation plus poussées pour les engager. Cette diversité n'est clairement pas compatible avec les objectifs d'interopérabilité, d'efficacité et d'efficience visés par le Conseil d'Etat.

La problématique générale des matériels qui vient d'être évoquée et la baisse continue des effectifs de sapeurs-pompiers ne manquent pas d'interpeler. Le nombre de structures de direction politique et de commandement opérationnel devient ici un facteur évident de dispersion des moyens disponibles et de doublons qui amène le Conseil d'Etat à privilégier des structures plus concentrées à l'avenir.

3.3 Conduite en cas d'intervention

Si la gouvernance politique des CSP, des CS et des SIS est très complexe en raison de la multiplicité des collaborations et des solutions imaginées par les communes, la loi sur la police du feu du 7 février 1996 règle de manière heureusement plus précise la question du commandement en cas d'intervention. Ainsi, selon l'article 47, *"les opérations sont dirigées par le commandant du corps de sapeurs-pompiers de la commune sur le territoire de laquelle le sinistre s'est déclaré.*" C'est ce même commandant qui attribue les missions aux autres organismes dont l'aide a été requise. La loi autorise néanmoins le Conseil d'Etat à déroger à cette règle si le sinistre, de par sa nature, ne peut être combattu avec efficacité qu'avec du personnel spécialisé muni d'un matériel adapté à la situation. C'est notamment le cas pour des événements survenant avec des hydrocarbures ou des substances chimiques et pour les secours routiers.

Ainsi, le CSP est-il responsable de la lutte contre le feu et les inondations. Il lui appartient de disposer d'un chef d'intervention formé à cet effet dans le cadre d'un cours cantonal. Les événements avec des hydrocarbures ou des substances chimiques sont placés sous la responsabilité des CS et des centres de renfort chimiques des SIS. La direction incombe là encore à un chef d'intervention, ayant suivi une formation cantonale ou, dans certains cas, une formation fédérale.

Jusqu'à présent, les engagements se sont déroulés le plus souvent sans problème majeur. Mais la structure actuelle recèle des risques importants de frictions et de dysfonctionnements dans la chaîne de commandement entre les différents échelons d'intervention. C'est ce qu'a révélé la gestion d'un sinistre survenu à Colombier, le 22 janvier 2009, suite à un incendie de toiture qui a mis en danger les habitants de l'immeuble et les occupants du home adjacent. L'expertise commandée par le chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) à la suite de cet incendie a révélé un manque de clarté sur la personne assumant le rôle de chef d'intervention, un manque de coordination entre les intervenants, des lacunes dans l'intégration des partenaires de la protection de la population (sapeurs-pompiers, police, sanitaire, protection civile, etc.). Par ailleurs, il a été constaté que ni le commandant de la police neuchâteloise ni l'inspecteur du feu, qui étaient pourtant présents sur place au moment de l'incendie, n'avaient la compétence de reprendre en main la conduite de l'intervention, alors qu'ils étaient convaincus qu'elle ne se déroulait pas de manière optimale. Pour le Conseil d'Etat, cette situation n'est pas acceptable, même si elle s'avère heureusement exceptionnelle. Quelqu'un doit pouvoir assumer le rôle de haute surveillance et même disposer de la compétence de reprendre le commandement d'une intervention lorsque les

circonstances l'exigent. Mais les risques de dysfonctionnement inhérents aux structures actuelles ne seront pas résolus pour autant. C'est pourquoi le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient désormais de s'attaquer aux structures de conduite opérationnelle et de gouvernance politique de la défense contre l'incendie et des secours, pour les simplifier et assurer la sécurité de la population de manière crédible.

Les événements survenus à Colombier soulèvent également le rôle des autorités communales. Lors de l'incendie du 22 janvier 2009, les autorités communales de Colombier étaient présentes sur les lieux. Selon le rapport d'expertise, elles ont assuré les intervenants de leur appui et ont soutenu leur action. Mais ce constat positif n'élimine pas le risque que les autorités d'une autre commune soient un jour dépassées par un événement similaire. Il pourrait en être de même pour le Conseil d'Etat. En effet, les membres des exécutifs cantonaux et communaux ne sont pas formés à la gestion de situations et d'événements; ils ont souvent appris à connaître les partenaires de la protection de la population sur le tas et maîtrisent souvent mal les procédures de conduite en état-major. Ces lacunes doivent être comblées. C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime que les membres des exécutifs cantonaux et communaux doivent à l'avenir bénéficier d'une formation *ad hoc* à la gestion de situations de crise. Il y va de la crédibilité des autorités politiques.

3.4 Rôles de l'Etat

3.4.1 Le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)

En vertu des dispositions actuelles, le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière de police du feu. Les tâches sont confiées au Service de la sécurité civile et militaire (SSCM), d'une part, et au bureau de la prévention dirigé par l'expert cantonal de l'ECAP, d'autre part. Le SSCM est compétent en matière de défense contre l'incendie et contre d'autres catastrophes. A ce titre, le chef de service assume le rôle d'inspecteur du feu, mais sans en avoir les moyens ni toutes les prérogatives pourtant requises. Sa capacité d'intervention est donc très limitée. Il assure également la surveillance des CS et des SIS, celle de l'instruction données aux sapeurs-pompiers et il administre le fonds cantonal des sapeurs-pompiers[7]. En qualité d'administrateur du fonds, le SSCM intervient aussi pour autoriser, en collaboration avec l'ECAP, notamment le subventionnement de matériels et d'équipements homologués, de certains matériels lourds[8].

Le SSCM peut confier certaines tâches en matière de défense contre l'incendie à la Fédération des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel (FSPCN). Cette dernière peut émettre des directives, soumises à l'approbation du département, après consultation des communes.

Le SSCM est également l'organe d'exécution pour la mise en œuvre de la politique cantonale en matière de protection de la population et en matière de protection civile. Il est notamment chargé de présider le bureau permanent de catastrophe[9] et d'appuyer les préparatifs pour toutes les situations extraordinaires, en particulier l'information et l'instruction des membres de l'état-major de catastrophe et de l'état-major civil de conduite, y compris celle du Conseil d'Etat.

---

7 Règlement d'application de la loi sur la police du feu (RALPF), du 24 juin 1996, art. 1 et 2 (RSN 861.100); Arrêté concernant l'organisation et l'intervention des centres de secours intercommunaux et des centres de renfort chimique, du 1er avril 2001 (RSN 174.210)

8 Arrêté concernant le financement des mesures de défense contre l'incendie et les éléments naturels, de lutte contre les hydrocarbures, les produits chimiques et la radioactivité, du 11 avril 2011 (RSN 864.102)

9 Règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 25 mai 2005, art. 2 et art. 7 à 14 (RSN 521.10)

Comme nous l'avons vu toutefois, en situation ordinaire, le SSCM n'a pas la compétence de prendre directement la conduite d'une intervention, même si le bon déroulement de celle-ci n'est pas assuré. De même, en situation extraordinaire, la réglementation actuelle en matière de protection de la population prévoit seulement une collaboration des communes et des partenaires communaux, notamment ceux de la défense contre l'incendie et des secours, avec l'organe de conduite cantonal chargé de l'intervention et de la conduite en cas de catastrophe et dans des situations d'urgence pouvant aller jusqu'à l'état de nécessité. Cet organe est davantage une instance de coordination entre les partenaires de la protection de la population qu'un organe de commandement, à même de diriger lui-même des opérations si les circonstances l'exigent.

En fin de compte, le SSCM dispose, en matière de défense contre l'incendie, de prérogatives et de compétences d'intervention très limitées pour remplir sa mission d'inspecteur du feu et réaliser les préparatifs destinés à faire face à des situations d'urgence ou de catastrophe.

3.4.2 Le centre de formation cantonal de la protection civile et du feu de Couvet

Le centre de Couvet, inauguré en 2001, est rattaché au SSCM. La construction de cette infrastructure de quelque 10,7 millions de francs a bénéficié d'une subvention, à hauteur de 63%, de l'Office fédéral de la protection de la population. L'ECAP a participé à l'aménagement d'une piste d'instruction pour les sapeurs-pompiers à hauteur de 1,9 million de francs. Il a également doté le centre de sept véhicules, pour un montant de 430.000 francs, et d'équipements de formation, à hauteur de 1 million de francs.

Le centre compte 8,2 équivalents plein temps (EPT), occupés actuellement par neuf collaborateurs-trices qui sont renforcés, pour les cours, par des instructeurs, des spécialistes et des auxiliaires. Sur ces 8,2 EPT, 3,6 sont consacrés à l'instruction de la protection civile et 4,6 à celle de la défense contre l'incendie et des secours. Les coûts du centre se sont élevés en 2010 à quelque 924.000 francs, dont 402.000 pour la protection civile et 522.000 pour la défense contre l'incendie, ce dernier montant étant pris en charge par l'ECAP, via le fonds des sapeurs-pompiers.

3.4.3 L'alarme et l'engagement

Jusqu'à la fin des années 1990, le canton de Neuchâtel disposait de quatre centrales d'alarme, soit une auprès de chacune des polices des trois villes et une autre auprès de la police cantonale. Les appels 117 et 118 étaient acheminés à l'une ou l'autre de ces centrales en fonction de la localisation de l'appelant. L'arrivée des téléphones portables, la séparation des tâches dans les polices des villes, ainsi que la création des SIS ont permis une première restructuration de la gestion des numéros d'urgence. Aujourd'hui, les alarmes des numéros d'appel 112, 117, 118 et 144 sont concentrées à la centrale de la police neuchâteloise puis transmises aux centrales d'engagement des SIS et des CS.

Mais cette situation n'est pas satisfaisante. Plusieurs interventions au Grand Conseil ont relevé que le traitement des appels 144 par la police était problématique pour la sauvegarde du secret médical. Par ailleurs, le numéro 144 est actuellement utilisé aussi bien pour les urgences médicales que la médecine de garde. Or, les opérateurs de la police neuchâteloise ne disposent pas des compétences professionnelles requises pour trier les appels. L'organisation actuelle du numéro 118 n'est pas non plus heureuse car elle dissocie l'alarme et l'engagement non seulement au niveau des procédures mais encore entre l'Etat et les communes.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a chargé le DJSF et le DSAS de mener des réflexions pour trouver une solution durable à la problématique des appels d'urgence 144 et de la médecine de garde. Le Conseil d'Etat a ainsi décidé de revoir l'organisation des soins pré-hospitaliers - urgences médicales, médecine de garde et hotline pédiatrique - et d'externaliser la gestion des appels à la Fondation Urgences Santé Vaud (FUS-VD). Communiquée le 2 décembre 2012, cette décision fera l'objet d'un rapport au Grand Conseil car elle exige une modification de la loi de santé. Elle ouvre la voie à une réorganisation de la réception et du traitement des appels 117 et 118, ainsi qu'à une amélioration de la conduite d'ensemble des moyens engagés, ceci dans le cadre plus large de la protection de la population, dans le sens du concept fédéral mis en place avec le rapport sur la politique de sécurité 2000 et dans la ligne de la conception *Sapeurs-pompiers 2015*. Elle offre des perspectives nouvelles de rationalisation à l'intérieur du canton, entre les villes et l'Etat, en particulier, et de collaboration plus étroite avec les cantons voisins. Elle permet enfin, à moyen terme, de réduire les coûts de notre dispositif d'alarme et d'engagement tout en améliorant de manière significative la qualité des prestations, par un professionnalisme accru et des synergies nouvelles entre les partenaires de la protection de la population.

A terme, la création d'une Centrale neuchâteloise d'urgence (CNU), pour le 117 et 118, tient également compte des tendances qui se dégagent dans les pays voisins avec l'instauration du 112 comme numéro d'appel d'urgence unique pour tous les pays européens. Elle est également en phase avec les réflexions menées dans certains cantons alémaniques et avec la position du Conseil fédéral. Le 25 février 2009, en effet, ce dernier s'est déclaré favorable au regroupement des services d'urgence derrière le 112 en lieu et place des actuels 117, 118 et 144, ceci en réponse à une motion du conseiller national Filippo Leutenegger.

3.5 Rôle de l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP)

Selon la législation et la réglementation actuelles, l'ECAP intervient essentiellement pour toutes les questions liées à la prévention contre l'incendie et au titre de contributeur au financement de la défense contre l'incendie.

Ce financement est assuré par le prélèvement d'une contribution pour la prévention et la défense contre l'incendie dans les primes perçues auprès des propriétaires de bâtiments. Environ 4 millions de francs sont consacrés chaque année par l'ECAP à la défense contre l'incendie et les inondations, ceci en rapport avec les dommages qu'il assure (cf. figure 4).

L'ECAP est consulté par le SSCM pour les décisions qui concernent les subsides accordés au titre du fonds cantonal des sapeurs-pompiers. Mais l'ECAP se porte aussi directement acquéreur des matériels lourds qui sont ensuite mis à disposition des CS. Il prend également en charge une partie des frais de formation des CS et des SIS, à travers les cours cantonaux, ainsi que ceux des instructeurs et les cours fédéraux. Il subventionne en outre la construction, l'acquisition et la transformation de bâtiments destinés aux sapeurs-pompiers. Les décisions d'octroi des subventions sont prises par la Chambre d'assurance immobilière de l'ECAP, avec l'accord du DJSF[10].

3.6 Financement

La multiplicité et la complexité des structures politiques et opérationnelles, la répartition ambiguë des compétences entre le SSCM et l'ECAP, des législations et des réglementations nombreuses, voire confuses, ne contribuent pas une vision d'ensemble

[10] Arrêté concernant le financement des mesures de défense contre l'incendie et les éléments naturels, de lutte contre les hydrocarbures, les produits chimiques et la radioactivité, du 11 avril 2011 (RSN 864.102)

claire des sommes consacrées à la défense contre les incendies et aux secours, et des flux financiers entre les différents acteurs. Il faut aussi rappeler que certaines structures, comme les SIS, incluent les coûts des secours sanitaires qui n'ont rien à voir avec la défense contre l'incendie.

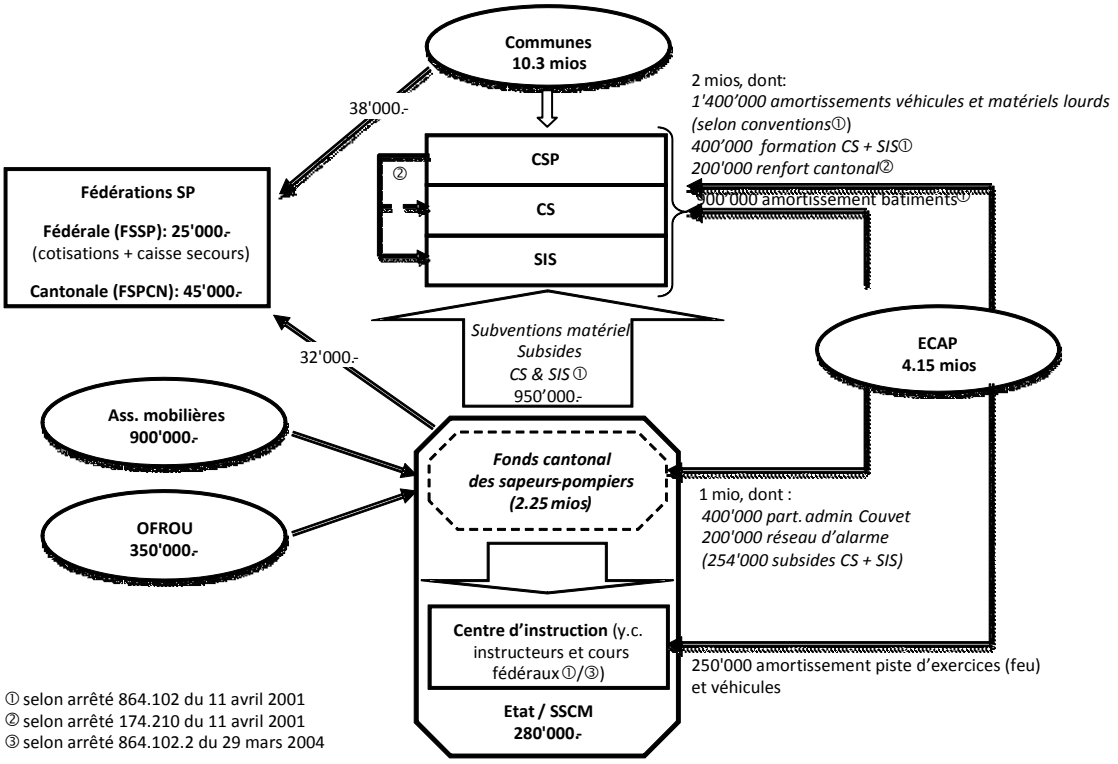
Sur la base de l'étude menée par le SSCM, les coûts totaux des sapeurs-pompiers peuvent être estimés, en 2007, à quelque 15,3 millions de francs répartis à hauteur de 10 millions pour les communes et de 4 pour l'ECAP (cf. tableau 13), soit plus de 65,4% pour les premières et de 26% pour la seconde, le solde étant couvert par les assurances privées (6,5%) et par l'Etat (2,0%). Les chiffres concernant l'Etat n'incluent pas la centrale d'alarme et de transmission de la police neuchâteloise; ils ne comprennent donc que les coûts liés aux missions de surveillance et d'instruction assumées par le SSCM.

Tableau 15: Vue d'ensemble des coûts de la défense contre l'incendie et les secours en 2007 (Source: Service de la sécurité civile et militaire (SSCM): *Etude POLFEU 2009: réorganisation des sapeurs-pompiers du Canton de Neuchâtel*, 2009

	Millions de francs	Part en %	En francs par habitant
Communes	10.0	65.4%	58.8
ECAP	4.0	26.1%	23.5
Assureurs privés et Office fédéral des routes	1.0	6.5%	5.9
Etat (SSCM)	0.3	2.0%	1.8
Total	15.3		90.0

Lors des ateliers animés par l'IDHEAP, dans le cadre du projet *"Stratégie de recentrage des prestations publiques dans le canton de Neuchâtel"*, il avait été relevé que les coûts des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel par habitant étaient plus élevés que la moyenne nationale, ceci sur la base des statistiques de l'Administration fédérale des finances (AFF). En effet, pour 2005, année de référence lors des réflexions menées avec l'IDHEAP, ces coûts s'élevaient à 93,8 francs par habitant, alors que la moyenne suisse était de 67,6 francs par habitant. Toutefois, l'AFF prend en considération les dépenses des communes et ne semble pas inclure les charges supportées par les établissements cantonaux et les assureurs privés. Si l'on en tenait compte, les dépenses par habitant au niveau national pourraient s'élever à 95 francs. Malgré toutes les réserves que suscitent les chiffres publiés par l'AFF, le montant de 93,8 francs par habitant n'est somme toute pas très éloigné du résultat auquel le groupe de travail piloté par le SSCM dans le cadre du projet est parvenu, avec 90 francs par habitant (cf. tableau 15). La part financée par les établissements cantonaux d'assurance et les assurances peut fortement varier d'un canton à l'autre. Il faudrait donc tenir compte de ces contributions pour construire des indicateurs permettant des comparaisons avec des cantons présentant un profil de risques similaire au nôtre. La figure 4 offre une vue d'ensemble des flux financiers. On y distingue les quatre bailleurs de fonds que sont les communes, l'ECAP, les assurances mobilières et l'Office fédéral des routes. Le SSCM joue le rôle d'intermédiaire financier en sa qualité d'administrateur du fonds, de même, en partie, que les communes par les subsides alimentés par le fonds qui transitent à travers elles. Les bénéficiaires de ces flux sont l'ensemble des CSP, CS et SIS, dont le nombre n'est pas représenté sur la figure, ainsi que les fédérations suisse et cantonale des sapeurs-pompiers.

Figure 4: Cartographie d'ensemble des flux financiers concernant la défense contre les incendies et les secours, chiffres 2010 (Sources: SSCM et ECAP)



Ce schéma illustre bien la complexité et l'enchevêtrement que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer plus haut. Il démontre en tout cas que l'organisation actuelle des flux financiers est difficile à appréhender, ce qui rend la maîtrise des coûts extrêmement aléatoire et toute tentative de les réduire presque illusoire, tant les informations sont difficiles à consolider.

Cette impression a été corroborée lors de l'analyse des subventions versées par le fonds des sapeurs-pompiers, analyse effectuée en 2008 en application de la loi sur les subventions du 1er février 1999. Le comité de pilotage de l'évaluation des subventions, composé des secrétaires généraux, de représentants du Service financier, du Service juridique et du Contrôle cantonal des finances, a lui aussi constaté la nécessité d'une clarification des missions et des tâches entre les partenaires de la lutte contre le feu, dans la perspective d'une vision intégrée de la protection de la population à l'échelle du canton et des communes. Ledit comité a salué les travaux menés par le DJSF dans le but de mettre le financement de la défense contre l'incendie en conformité avec la loi sur les subventions. Le Conseil d'Etat a dès lors fait siennes les recommandations dudit comité, face aux risques importants que représentent la marge de manœuvre restreinte de l'État, les possibilités de contrôles limitées et le manque de conformité de cette situation avec la législation en vigueur.

Une clarification des compétences de l'ECAP, du SCCM et des communes en matière de défense contre l'incendie et de protection de la population est donc incontournable sur le plan financier également.

3.7 Conséquences

Nous avons constaté dans les chapitres qui précèdent une dispersion des effectifs et des moyens entre de nombreuses structures et que ces dernières étaient enchevêtrées. Nous

avons relevé le caractère confus de la répartition des compétences entre l'Etat, l'ECAP et les communes. Nous avons souligné le manque d'indicateurs pertinents pour assurer la conduite et le contrôle politiques de la défense contre l'incendie et des secours. Nous avons observé à quel point cette nébuleuse rendait la gestion financière aléatoire.

Pour le Conseil d'Etat, cette situation n'est plus tenable. La confusion et l'absence de transparence sont génératrices de doutes sur la nécessité d'acquérir certains équipements, sur la pertinence de certaines structures, sur la capacité à l'engagement d'autres. Le Conseil d'Etat estime que l'organisation actuelle ne permet pas de faire face à l'évolution des risques de manière optimale et qu'elle ne peut être intégrée dans le système coordonné de protection de la population. Elle ne réunit pas les conditions favorables à une mise en œuvre réussie de la conception *Sapeurs-pompiers 2015*. Le Conseil d'Etat craint aussi que cette situation, si elle perdure, ne finisse par démotiver les officiers, les sous-officiers et les sapeurs-pompiers volontaires et qu'elle contribue à accélérer l'érosion de leurs effectifs, ce qui serait hautement regrettable.

Pour redresser cette situation, il importe de repenser l'organisation d'ensemble en exploitant au maximum les possibilités ouvertes par le développement des communications, ceci en procédant à un nouveau découpage du canton. De même, les missions, les tâches et les prestations assumées par les intervenants de la défense contre l'incendie seront clarifiées et redéfinies, pour être clairement désenchevêtrées. Ce constat vaut également pour l'alarme et l'engagement. Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs seront élaborés pour permettre aux autorités politiques et au commandement opérationnel de disposer de tableaux de bord fiables, adaptés aux différents niveaux de conduite. Le nombre de structures sera drastiquement réduit pour simplifier la prise de décision, la conduite et la gestion administrative et financière. Les circuits de financement devraient en ressortir simplifiés et plus faciles à maîtriser. Il s'agira aussi de concevoir des doctrines d'intervention et des structures à même de développer au mieux la complémentarité entre les sapeurs-pompiers professionnels et les volontaires, en mettant en valeur les compétences des uns et des autres. Enfin, l'effort de formation devra être maintenu à un niveau élevé, pour assurer la qualité des prestations et la sécurité des sapeurs-pompiers, ainsi que la mise en place de la nouvelle organisation.

4 DES PROPOSITIONS POUR UNE DÉFENSE CONTRE L'INCENDIE ET DES SECOURS CRÉDIBLES

En ce sens, le Conseil d'Etat propose à votre Autorité de revoir complètement la répartition des missions et l'organisation de la défense contre l'incendie et des secours afin de clarifier les compétences, de simplifier la gouvernance politique, la conduite opérationnelle et les flux financiers. Cette nouvelle organisation est matérialisée dans le projet de loi qui accompagne le présent rapport et qui, si le Grand Conseil l'adopte, remplacera l'actuelle loi sur la police du feu.

Sa mise en œuvre s'articule sur un standard de sécurité, basé sur la conception *Sapeurs-pompiers 2015* adoptée par la Conférence gouvernementale de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers, le 5 juin 2009. Ce document fixe un cadre de référence exhaustif, des objectifs, des critères de qualité et des standards pour l'ensemble des sapeurs-pompiers à l'échelle nationale. Ces lignes d'actions s'inscrivent également dans une perspective d'ensemble de la protection de la population. Leur respect garantit donc une double interopérabilité: d'une part, entre les sapeurs-pompiers d'un ou de plusieurs cantons; d'autre part, avec les autres acteurs de la sécurité que sont la police, la protection civile, les intervenants sanitaires ou l'armée.

4.1 Un découpage du canton en régions de défense et de secours

Pour répondre aux objectifs de la conception *Sapeurs-pompiers 2015*, l'organisation future de la défense contre l'incendie et des secours s'articulera principalement sur la *région de défense et de secours*, appelée à remplacer les CSP et CS actuels (cf. art. 2 et 5 du projet de loi). Comme son nom l'indique, cette nouvelle structure assume les deux missions aujourd'hui dévolues séparément aux CSP et aux CS. La région regroupe plusieurs communes qui sont tenues de collaborer à son organisation, le Conseil d'Etat pouvant l'imposer comme l'y autorise la Constitution cantonale (cf. art. 3).

La région organise non seulement les moyens de lutte contre le feu selon le standard de sécurité du Conseil d'Etat; mais encore, elle prend toutes les dispositions utiles pour sauver les personnes, les animaux et réduire les dégâts à l'environnement pour des événements accidentels autres que l'incendie.

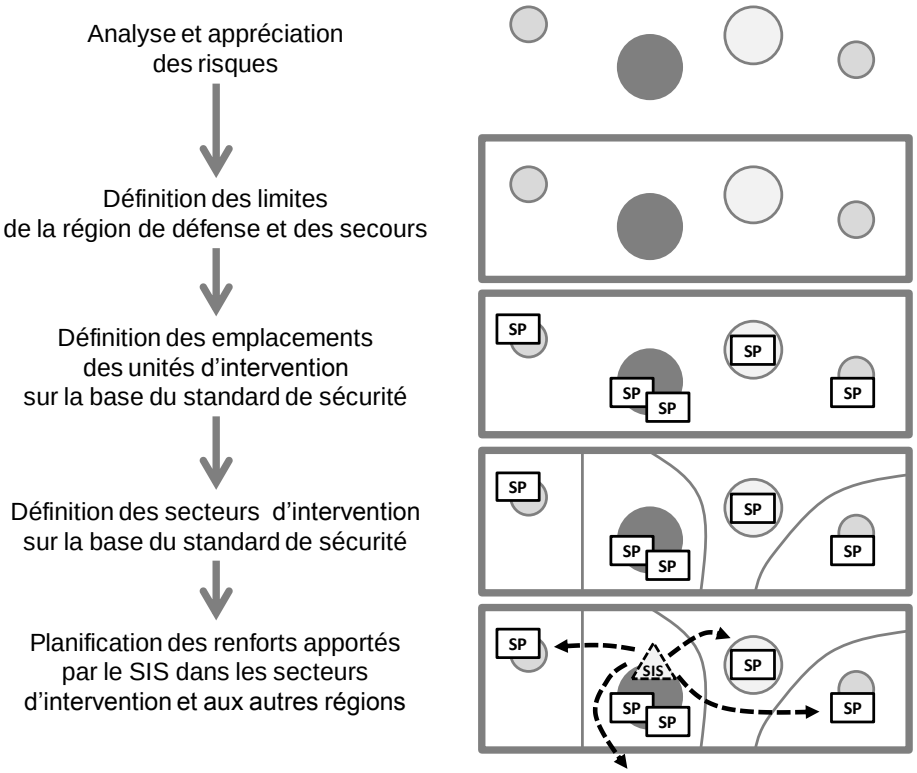
Comme on le voit sur la figure 5, une fois l'analyse des risques effectuée et sur la base du standard de sécurité cantonal, les emplacements des unités d'intervention seront fixés et les limites des secteurs d'intervention seront définies en tenant compte des temps de déplacements. L'engagement des moyens du Service d'incendie et de secours (SIS), à l'intérieur de la région ou en appui à une autre fera ensuite l'objet d'une appréciation et d'une planification.

La région est dirigée par une seule autorité politique et un commandement unique assuré par un état-major. Cette structure simplifie la gouvernance politique des sapeurs-pompiers. Ceux-ci devraient en retirer une plus grande liberté d'action sur le plan opérationnel et des responsabilités plus importantes dans la préparation et la conduite des engagements. Cette organisation devrait ainsi limiter les risques de dysfonctionnement constatés à Colombier en janvier 2009. La région regroupe les sapeurs-pompiers des communes qui la composent. La notion de corps disparaît dans cette nouvelle structure. Mais cela ne signifie pas pour autant la fin des sapeurs-pompiers de proximité, puisque les emplacements des unités d'intervention restent basés sur les risques, les temps de déplacement et les exigences du standard de sécurité cantonal.

Le Conseil d'Etat est persuadé que la réduction du nombre de structures politiques, la création des régions de défense et de secours, alliées à la clarification du rôle de l'ECAP, comme nous le verrons plus bas, permettront d'améliorer l'efficacité et l'efficience des sapeurs-pompiers. Les synergies issues des regroupements permettront de rationaliser l'utilisation des moyens et de dégager des économies qui peuvent être raisonnablement estimées de 1 à 1,5 million de francs par an.

Par ailleurs, nous avons vu que la région permettait de simplifier les structures de commandement et confiait des responsabilités opérationnelles plus importantes aux sapeurs-pompiers. Le Conseil d'Etat est persuadé que ce cadre est plus motivant pour les pompiers volontaires. Il devrait être plus favorable au recrutement, une tâche qui, comme l'instruction, incombera à la région.

Figure 5: Processus d'organisation d'une région de défense et de secours: illustration d'une démarche possible



Pour assurer la mise en œuvre du concept national *Sapeurs-pompiers 2015*, le Conseil d'Etat propose de constituer, dans une première étape, quatre régions de défense et de secours jusqu'au 31 décembre 2017 (cf. art. 5 et 45 du projet de loi). La première région recouvrira le Littoral; la seconde les Montagnes neuchâteloises; la troisième le Val-de-Travers; et la quatrième, le Val-de-Ruz.

Plutôt proche du Littoral en termes de risques et, en même temps, à l'intersection des périmètres d'intervention de 20 minutes des SIS de Neuchâtel ou de La Chaux-de-Fonds, le Val-de-Ruz aurait pu d'emblée être rattaché au Littoral ou aux Montagnes neuchâteloises. C'est ce qui avait amené le Conseil d'Etat à proposer la constitution de trois régions dans la version initiale de son rapport.

L'adoption de la convention de fusion des communes du Val-de-Ruz par la population, le 27 novembre 2011, constitue néanmoins un élément d'appréciation nouveau et important. En effet, le Conseil d'Etat souhaite tenir compte du potentiel de restructurations et d'économies offert par la future commune unique de Val-de-Ruz.

Dès lors, le Conseil d'Etat n'entend pas fixer le nombre de régions dans la loi, contrairement à la proposition mise en consultation. Réformulé, l'article 5 lui délègue cette compétence, ceci sur la base d'une analyse des risques régulièrement actualisée et le préavis de l'ECAP qui en découle. Ainsi, si l'appréciation des risques devait évoluer, l'ECAP pourrait proposer au Conseil d'Etat de revoir le nombre de régions de défense et de secours.

Le Conseil d'Etat a propose d'autoriser la constitution provisoire des quatre régions de défense et de secours énumérées plus haut jusqu'au 31 décembre 2017 (cf. art. 45). Ce délai permet, sur une période de quatre à cinq ans, d'affiner l'analyse des risques,

d'évaluer de manière approfondie le dispositif mis en place et le fonctionnement des régions. En outre, cette date correspond à la fin d'une législature de cinq ans, dans le sens du rapport transmis à votre Autorité par le Conseil d'Etat le 9 novembre 2011.

4.2 L'ECAP: un acteur unique pour la défense contre l'incendie et les secours

Le Conseil d'Etat souhaite que l'ensemble des prérogatives en matière de défense contre l'incendie et de secours soit confié à l'ECAP. Ce dernier est appelé à devenir un interlocuteur unique pour les régions, les communes et l'Etat. Cette nouvelle organisation donne à l'ECAP une mission claire, conforme à celle adoptée par les 18 autres établissements cantonaux d'assurance immobilière, à l'exception de Bâle-Ville. Le monopole de l'assurance confié à l'ECAP serait ainsi conforté par sa mission d'utilité publique liée à la défense contre l'incendie, notamment par rapport à l'Union européenne qui exige qu'un établissement comme l'ECAP se différencie d'un assureur traditionnel en assumant des missions d'utilité publique. Par ailleurs, l'ECAP pourrait mettre en œuvre de manière cohérente les trois principes qui fondent la stratégie commune des établissements: *prévenir*, pour réduire le risque; *intervenir*, pour réduire les dommages; et *assurer*, en réduisant les primes.

Concrètement, le projet de loi prévoit à son article 7 que l'ECAP reprenne les missions confiées au SSCM, à commencer par l'élaboration du standard de sécurité cantonal qui fixe les exigences permettant de garantir un niveau de sécurité adapté aux risques, basé sur des critères homogènes, sur l'ensemble du territoire cantonal. Ce standard, comme nous l'avons déjà relevé, sera conforme aux principes de la conception *Sapeurs-pompiers 2015*. L'ECAP veillera également à ce que les coûts d'ensemble de la défense contre l'incendie et des secours s'inscrivent dans la moyenne du canton sur la base d'un indicateur de référence (cf. art. 12).

L'ECAP est en outre chargé d'établir les normes et les directives concernant les effectifs, l'instruction, les équipements, les matériels et les véhicules avec ses partenaires, comme la Fédération des sapeurs-pompiers. Il lui appartient aussi de rationaliser les coûts des acquisitions, voire de procéder directement à certaines d'entre elles. Il n'est pas exclu, d'ailleurs, que l'ECAP exploite, à terme, sa propre centrale d'achats au profit des régions et que des collaborations soient même réalisables avec les établissements des autres cantons.

La nouvelle loi prévoit également que l'ECAP assure la formation des sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre du centre d'instruction de Couvet. Ce dernier quittera donc le SSCM pour être transféré à l'ECAP. Les collaborateurs-trices et le bâtiment seront par conséquent confiés à l'ECAP d'ici au 1er janvier 2013 si votre Autorité adopte les projets de loi et de décret joints au présent rapport.

Une autre innovation proposée par le projet de loi, à son article 7, alinéa 6, est la désignation, au sein de l'ECAP, d'un inspecteur cantonal doté de compétences élargies par rapport à aujourd'hui. Ce dernier veillera au respect du standard de sécurité dans les régions de défense et de secours et à l'état de préparation à l'engagement des sapeurs-pompiers. Il pourra exiger des régions des mesures correctrices, dans un délai donné, pour remédier aux défauts constatés, voire saisir le Conseil d'Etat pour les imposer si rien n'est entrepris.

L'inspecteur assurera également la coordination entre les régions et représentera la défense contre l'incendie et les secours au sein de l'organe de conduite du Conseil d'Etat. Ce dernier disposera ainsi d'un interlocuteur unique pour assurer la coordination des sapeurs-pompiers à l'échelle du canton, dans le cadre de la protection de la population.

L'article 3, lettre e, alinéa 7, du projet de loi prévoit que le détail des relations entre l'Etat et l'ECAP soit réglé dans un contrat de prestations. Dans le cadre d'un tel partenariat, le gouvernement fixe les objectifs qu'il entend confier à l'ECAP. Ce dernier propose à l'Etat la stratégie qu'il entend mettre en œuvre pour y parvenir, en l'assortissant d'indicateurs de suivis financiers, de qualité et de performance, comme, par exemple, l'état de préparation à l'engagement des régions de défense et de secours. L'assurance-qualité prévue dans la conception *Sapeurs-pompiers 2015* peut ici offrir un cadre de référence utile. D'emblée, les relations entre l'Etat et l'ECAP ont été basées sur les 29 principes présidant à la gouvernance des partenariats, adoptés par le Conseil d'Etat le 24 août 2011 (cf. annexe 4). Comme on le constate sur l'avant-projet de contrat de prestations (cf. annexe 3), l'ECAP ne reçoit pas un chèque en blanc, puisqu'il devra rendre des comptes sur les tâches qui lui sont confiées.

Le Conseil d'Etat aurait pu régler les missions confiées à l'ECAP dans un règlement ou un arrêté. Il a préféré recourir au contrat de prestations qui offre le cadre de travail le plus approprié avec un établissement cantonal de droit public, comme l'ECAP. Par ailleurs, le contrat de prestations est un instrument très souple qui peut être adapté à la demande de l'un des deux partenaires si les circonstances l'exigent. Sa durée est par ailleurs variable, allant d'une à plusieurs années.

4.3 Un commandement unique pour les SIS, ciblé sur les missions exigeant un haut niveau de professionalisme

A l'heure où les corps professionnels de Zurich et de Genève sont réunis avec ceux des aéroports internationaux de Kloten et de Cointrin, il semble opportun d'envisager des collaborations renforcées pour les deux SIS, à l'échelle de notre canton de 170.000 habitants. De telles perspectives sont en outre cohérentes avec la politique d'agglomération mise en œuvre par l'Etat depuis plusieurs années.

Le Conseil d'Etat avait initialement envisagé de regrouper les sapeurs-pompiers en seul corps professionnel. Cette proposition a été contestée lors de la consultation mais le besoin de créer un commandement unique pour les deux SIS a été reconnu, notamment pour des interventions techniques qui exigent un haut niveau de professionnalisme, par les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

Il s'agit plus particulièrement du secours routier, de la défense chimique et contre les hydrocarbures, ainsi que des engagements en milieu périlleux. Ce commandement unique aura également la tâche d'organiser et de coordonner les missions de renfort interrégional, ceci tout particulièrement en cas d'événement majeur.

L'ECAP aura la tâche d'attribuer ces missions à ce commandement unique et pourra, à la demande des deux SIS, lui confier d'autres missions prévues par la loi. Ce commandement aura également la possibilité de déléguer certaines missions à d'autres entités, mais en accord avec l'ECAP.

4.4 Entreprises et établissements à risques

Le Conseil d'Etat souhaite également profiter de la nouvelle loi (art. 10), pour clarifier certaines exigences à l'égard des entreprises et établissements présentant des risques particuliers. Ceux-ci pourront être tenus d'organiser leur propre service de défense contre l'incendie et de secours. Les exigences seront fixées par la voie réglementaire.

Les entreprises qui le souhaitent pourront déléguer leur organisation à une autre entreprise ou faire appel à la région de défense et de secours, contre rémunération.

4.5 Financement

La planification financière sera basée sur un indicateur de référence cantonal (art. 12) qui fixera la limite supérieure des coûts de la défense contre l'incendie et des secours. Il incombera à l'ECAP de veiller à ce que cet indicateur ne dépasse pas la moyenne des cantons suisses La mise en place de cet outil concrétise les réponses que le Conseil d'Etat a données, dans le rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat, à plusieurs motions et postulats relatifs au coût des services publics ou à l'évaluation comparative des prestations publiques. Elle se situe en droite ligne de l'examen de la police du feu qui avait été réalisé dans le cadre du projet *"Stratégie de recentrage des prestations publiques dans le canton de Neuchâtel"* lancé par le Conseil d'Etat en 2008, avec l'appui de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et de COMPAS. Lors de cette évaluation, il avait été constaté que les informations statistiques à disposition, notamment celles de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de l'Office fédéral de la statistique (OFS), devaient être vérifiées et complétées par d'autres données. C'est pourquoi les bases de calcul ont été affinées dans le cadre d'un mandat confié à COMPAS par le SSCM, en collaboration avec l'ECAP (cf. annexe 2).

Les communes, l'ECAP, les assurances mobilières et l'Office fédéral des routes resteront les bailleurs de fonds (art. 15), comme aujourd'hui; l'indicateur de référence cantonal en tiendra compte. Les flux financiers seront simplifiés puisque l'Etat ne jouera plus le rôle d'intermédiaire, que le fonds des sapeurs-pompiers sera supprimé (cf. projet de décret), que le nombre de structures de conduite politique sera ramené de 22 à quatre et que l'ECAP coordonnera les acquisitions de matériels, non seulement à l'échelle du canton, mais encore sur le plan intercantonal.

A dessein, le Conseil d'Etat n'a pas souhaité harmoniser les coûts entre les régions dans la loi, ce qui revenait à créer un fonds géré par l'Etat avec un fonctionnement similaire à celui de la protection civile, un fonds dont les flux financiers sont difficiles à maîtriser. Par ailleurs, la création d'un tel fonds réintroduirait les travers que la présente réforme a justement voulu éliminer. Elle serait également contraire au principe "qui commande paie, qui paie commande", un principe qui renvoie la responsabilité des coûts à chaque région.

Toutefois, il n'est pas exclu que certaines régions doivent assumer des coûts supérieurs à la moyenne cantonale pour assurer le respect du standard de sécurité, tenir compte des risques et de certaines particularités. C'est pourquoi il est prévu que l'ECAP subventionne davantage ces régions sur la base de critères qui seront fixés dans les dispositions d'exécution de la loi.

4.6 Volontariat et obligation de servir

Comme le Conseil d'Etat s'y est engagé, le système de milice est maintenu (cf. Titre II chapitre 3 du projet de loi). Il constitue le cœur de la défense contre l'incendie et des secours, volontaires et professionnels étant complémentaires, comme le recommande la conception *Sapeurs-pompiers 2015.* Toutefois, le sapeur-pompier volontaire ne sera plus incorporé dans un corps mais dans la région de défense et de secours à laquelle sa commune est rattachée ou dans celle où il exerce son activité professionnelle. Cela ne signifie pas, comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré à l'organisation des régions, la suppression des sapeurs-pompiers dans les villages.

L'obligation de servir peut toujours être imposée (cf. art. 17, al. 2). Même si ce n'est pas un objectif, le projet de loi le permet, ceci dans la ligne des principes de la conception *Sapeurs-pompiers 2015*. Mais une commune ne peut plus en décider seule. En effet, les CSP actuels n'existeront plus à l'avenir et la gestion des effectifs des sapeurs-pompiers

incombera à la région de défense et de secours. Il importe donc que la décision de principe soit prise à ce niveau et appliquée par voie de conséquence par l'ensemble des communes regroupées.

Comme il l'a relevé plus haut, le Conseil d'Etat est par ailleurs convaincu que la réduction du nombre de structures et d'intervenants dans la défense contre l'incendie au niveau politique, les responsabilités nouvelles confiées aux organes de conduite opérationnelle des sapeurs-pompiers et le rôle central confié à l'ECAP permettront d'améliorer le recrutement des volontaires et de rendre le service en qualité de sapeur-pompier plus attractif.

4.7 Prévention

La nouvelle loi offre la possibilité de simplifier et de clarifier certaines dispositions actuelles en matière de prévention contre le feu, voire d'en supprimer d'autres contenues dans la législation en matière de police des bâtiments.

Relevons pour l'essentiel que les prérogatives de l'Etat, des communes et des commissions de police du feu sont comparables à celles de la loi actuelle.

5 UN RECENTRAGE DE L'ETAT SUR LA PROTECTION DE LA POPULATION DANS SON ENSEMBLE

Le transfert de compétences à l'ECAP en matière de défense contre l'incendie et de secours offre une occasion de recentrer les missions de l'Etat sur la protection de la population, afin d'en améliorer la conduite d'ensemble. C'est l'objectif des modifications de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LA-LPPCi) qui sont proposées à votre Autorité.

5.1 Conseil cantonal de la protection de la population

Il est ainsi prévu de nommer, au début de chaque législature, un Conseil de la protection de la population constitué de représentants des communes de plus de 10.000 habitants, de l'ECAP et de responsables d'entreprises présentant un risque important (cf. nouvel art. 3, LA-LPPCi).

Ce conseil consultatif peut être sollicité sur des questions importantes, de portée politique et stratégique à l'échelle du canton, pour la protection de la population, par exemple, dans le cadre de l'analyse des risques et des dangers. Il pourra émettre des recommandations et aura la possibilité de créer des groupes de travail sur certaines questions spécifiques.

5.2 Organe de conduite du Conseil d'Etat

L'organe de conduite du Conseil d'Etat prévu par la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile est avant tout destiné à la conduite et à la maîtrise d'événements extraordinaires ou de situations d'urgence. Depuis plusieurs mois déjà, les membres de l'organe de conduite ont constitué un organe de veille, sous la forme d'un état-major restreint.

Cet organe de veille qui réunit, une fois par mois, sous la présidence du chef du SSCM, le commandant et le chef d'état-major de la Police neuchâteloise, l'adjoint au chef du SSCM, le médecin cantonal, le chef du Service informatique de l'entité neuchâteloise et le chef du SIS de Neuchâtel est déjà intervenu à plusieurs reprises, dans des situations particulières, pour coordonner des services de l'Etat ou des partenaires de la protection de la population et proposer des mesures au Conseil d'Etat. Il a ainsi fourni, en avril 2011, un appui logistique au Service des migrations pour l'accueil d'urgence de réfugiés dans des abris de la protection civile. C'est lui qui a également suivi, en collaboration avec le Service de la faune, de la forêt et de la nature, l'évolution de la sécheresse du printemps 2011 et qui a proposé les avertissements émis en avril et l'interdiction des feux, au début du mois de mai.

Cet organe de veille, dont l'utilité est démontrée, n'est pas ancré dans une base légale. C'est cette lacune que le Conseil d'Etat vous propose de combler avec le nouvel alinéa 2, de l'article 6, de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile. Le nouvel alinéa 4 de l'article 9 autorise par ailleurs ce même organe à faire appel à certains spécialistes lorsque les circonstances l'exigent.

5.3 Formation des membres des exécutifs cantonaux et communaux

Il a été relevé plus haut que les membres des exécutifs cantonaux et communaux n'étaient pas formés à la gestion d'événements. Or, la protection de la population est une tâche complexe qui implique de nombreux partenaires aux missions les plus diverses. Il n'appartient pas aux autorités de régler directement des questions de nature opérationnelle qui sont de la compétence des spécialistes. Mais il s'agit, pour eux, d'apprendre à connaître ces derniers et à comprendre leur fonctionnement.

Par ailleurs, les membres d'exécutifs peuvent être appelés à prendre des décisions parfois lourdes de conséquences, à déléguer des missions dans des processus de conduite en état-major, à diriger l'information et la communication au niveau politique, de rassurer la population, tout en assurant le bon fonctionnement des institutions.

Ces quelques exemples démontrent clairement l'urgente nécessité de former les membres des exécutifs cantonaux et communaux par des cours *ad hoc* mis sur pied par le SSCM. C'est le sens du nouvel article 13a de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile qui vous est proposé.

5.4 Alarme et engagement

La conception *Sapeurs-pompiers 2015,* les nouvelles dispositions et l'organisation prévue pour la défense contre l'incendie et les secours exigent de revoir les compétences en matière d'alarme et d'engagement. Comme nous l'avons vu, la police neuchâteloise réceptionne les appels des numéros 117 (police), 118 (feu) et 144 (urgences médicales et médecine de garde). Cette situation est très problématique pour les appels d'urgence 144 et la médecine de garde: leur traitement est effectué par des policiers qui ne sont pas formés sur le plan médical; le secret médical exige par ailleurs un traitement des appels 144 distinct du 117. Le DJSF et le DSAS ont donc lancé un projet visant, d'une part, à trouver une solution satisfaisante au traitement des appels d'urgence 144 et de la médecine de garde qui relèvent de la santé publique; d'autre part, une fois la problématique du 144 et de la médecine de garde traitée, à étudier la création d'une seule centrale d'alarme et d'engagement à l'échelle du canton qui serait occupée par des membres de la police, pour le numéro d'appel 117, et des sapeurs-pompiers, pour le numéro 118. Le Grand Conseil sera ultérieurement saisi d'un rapport détaillé sur cet important projet. Pour la partie consacrée à la défense contre l'incendie et aux secours,

l'ECAP participera au financement de la centrale 118. Cette dernière sera supervisée par l'inspecteur du feu, ceci dans le cadre du contrat de prestations avec l'Etat.

Auparavant, le Conseil d'Etat souhaite clarifier la situation sur le plan légal, ceci en cohérence avec la nouvelle organisation de la défense contre l'incendie et les améliorations proposées dans la conduite de la protection de la population. Il propose ainsi de confier au canton l'ensemble des prérogatives en matière d'alarme et d'engagement de manière explicite, non pas pour la seule défense contre l'incendie mais pour l'ensemble du système de la protection de la population. C'est ce que visent les modifications apportés à l'article 14 et les nouveaux articles 14a et 14b, de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile.

5.5 Formation des membres de la protection civile

Comme nous l'avons vu plus haut, le Conseil d'Etat entend transférer le centre d'instruction de Couvet à l'ECAP et recentrer le SSCM sur la conduite stratégique en matière de protection de la population. La formation des membres de la protection civile continuera à être donnée à Couvet, mais par l'ECAP, sur la base d'un contrat de prestations distinct du précédent, contrat dont le SSCM sera chargé du suivi.

5.6 Suivi du partenariat en matière de défense contre l'incendie et des secours

Le suivi du contrat de prestations passé entre l'Etat et l'ECAP pour la défense contre l'incendie et les secours incombera également au SSCM, dans sa mission de coordination d'ensemble de la protection de la population. Des batteries d'indicateurs sur l'état de préparation à l'engagement des régions, sur la qualité des prestations, etc. qui seront récoltés par l'inspecteur du feu, ainsi que l'indicateur de référence prévu par la nouvelle loi fourniront des informations précises quant à l'atteinte des objectifs visés et par rapport aux risques. Le pilotage assuré par le SSCM en sera facilité et, dans le cadre du partenariat, des mesures pourront être décidées pour remédier aux dysfonctionnements constatés. Ces informations seront aussi conçues pour permettre des comparaisons intercantonales fiables, par rapport à la situation nationale ou à des cantons présentant un profil de risques similaires au nôtre. Elles permettront également au Grand Conseil et aux communes de disposer des outils de contrôle politique qui leur font cruellement défaut aujourd'hui.

Relevons que le contrat de prestations qui sera passé avec l'ECAP et le suivi que le SSCM devra en assurer constituent un projet-pilote dans le cadre de la gouvernance des partenariats, prévue par le décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l’adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l’Etat, du 23 février 2010.

6 PROCÉDURE DE CONSULTATION

Le projet de rapport a été mis en consultation du 4 juillet au 12 septembre 2011 auprès des communes, des partenaires intéressés, dont l'ECAP, et des services centraux de l'Etat. Les dernières prises de position sont parvenues au département le 24 octobre 2011.

6.1 Synthèse des prises de position des participants à la consultation

De nombreuses communes se sont référées à un argumentaire qui leur avait été adressé, le 15 août 2011, par les directeurs de la sécurité de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds, de Val-de-Travers, ainsi que les présidents des autres centres de secours. Selon ce document, il importe de régler la problématique de l'alarme et de l'engagement avant la réorganisation de la police du feu, la centrale devant être capable d'engager les moyens des SIS et les sapeurs-pompiers miliciens.

Les signataires de cet argumentaire admettent toutefois la nécessité de revoir les structures et de remettre à l'ECAP les compétences en matière de défense contre l'incendie et de secours. Mais ils estiment que le rôle des communes doit figurer dans la loi. Ils reprochent par ailleurs au Conseil d'Etat son manque de vision globale, la double fonction de sapeur-pompier professionnel et d'ambulancier étant, selon eux, source d'économie et d'efficacité. Ils plaident encore pour la création de quatre régions et non de trois; ils s'opposent à la fusion des deux SIS en un seul corps. Ils regrettent aussi que le projet de rapport ne précise pas le mandat de prestations qui sera conclu entre l'Etat et l'ECAP, s'interrogent sur la réglementation d'exécution de la loi, sur la capacité d'organiser les régions et sur l'acceptation du projet auprès des sapeurs-pompiers miliciens et professionnels. Ils souhaitent encore des précisions sur les économies annoncées par le Conseil d'Etat. Pour toutes ces raisons, les signataires de cet argumentaire ne peuvent s'associer au projet mis en consultation.

L'Association des communes neuchâteloises (ACN) qui, dans son courrier du 21 octobre 2011, n'entre pas en matière sur le projet du Conseil d'Etat fait également un renvoi à cet argumentaire. Elle s'oppose à toute diminution de l'autonomie des communes, considérant que la police du feu est une tâche de proximité. Elle soutient la création de quatre régions et non de trois. Elle souhaite une discussion approfondie sur la centrale d'alarme. Elle estime que les sapeurs-pompiers doivent être aussi ambulanciers. Selon elle, la création d'un seul SIS n'est pas pertinente, au double plan de la gouvernance et de la conduite opérationnelle. Elle s'associe aux critiques de la Fédération des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel et souhaite que le projet prenne plus en compte les pompiers volontaires et leur motivation. Enfin, elle relève que l'indice de référence est peu clair et déplore le manque de précision de son calcul.

Même si elles se réfèrent largement à l'argumentaire résumé plus haut, les prises de position individuelles des communes s'avèrent souvent plus diverses. Certes, comme l'ACN, Neuchâtel refuse d'entrer en matière sur le projet mis en consultation. Le Locle ne partage pas non plus la vision du Conseil d'Etat mais conclut néanmoins qu'une avancée doit être faite dans ce domaine, afin d'améliorer une formule qui, pour l'essentiel, donne satisfaction. Ces prises de position rejoignent celle des communes du district du Val-de-Ruz, à l'exception de Chézard-Saint-Martin, qui plaide en faveur du maintien de quatre régions.

En revanche, la Chaux-de-Fonds estime que le projet est perfectible mais qu'il est une avancée significative dans la réorganisation du domaine du feu: elle soutient le projet et demande au Conseil d'Etat de tenir compte de ses remarques. La commune de Val-de-Travers salue une réforme qui va dans le sens des efforts qu'elle a entrepris. Elle relève que le projet du Conseil d'Etat améliore la défense contre les incendies et les secours à travers: la clarification du rôle de l'Etat, de l'ECAP et des communes; la mise en place d'un inspecteur du feu; une vision globale qui permet de rationaliser l'administration et la logistique.

Il est intéressant de relever que le Centre de secours du Littoral Ouest (CSLO) a fait parvenir une prise de position qui s'écarte sensiblement de l'argumentaire évoqué plus haut, prise de position à laquelle renvoient individuellement les communes de Bôle,

Colombier et Rochefort. Le CSLO insiste lui aussi sur le maintien des compétences communales sur le plan organisationnel et financier. Mais il estime que la collaboration avec une centrale d'alarme et d'engagement extérieure au canton est envisageable. Il se prononce pour le maintien de quatre régions, accepte le futur rôle de l'ECAP mais souhaite la création d'une commission cantonale de la défense contre l'incendie, en qualité d'organe consultatif de l'ECAP. Il salue la fusion des deux SIS et demande une analyse indépendante pour vérifier la pertinence de la double fonction de sapeur-pompier et d'ambulancier professionnel. En effet, le CSLO relève qu'il ne nie pas l'efficacité actuelle de ce système mais il ajoute qu'il n'est pas certain que cette forme d'organisation soit la plus pertinente sur le plan économique. Il demande en outre l'introduction d'un indice permettant de fixer les limites des coûts de la défense contre l'incendie et des secours. Il propose enfin un renforcement des collaborations avec la protection civile et un règlement de l'indemnisation des sapeurs-pompiers à l'échelle du canton.

Partenaire central dans la réorganisation proposée par le Conseil d'Etat, la Chambre d'assurance immobilière de l'ECAP accueille favorablement le projet. Elle demande toutefois un certain nombre de précisions quant au processus d'évaluation des risques, à l'organisation des régions et à la définition de l'indice de référence. La Fédération des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel se montre en revanche très critique sur le projet du Conseil d'Etat craignant un risque important de démantèlement du service de milice.

Le délégué au redressement des finances et à la réforme de l'Etat salue le projet, estimant que la simplification des structures et des flux financiers laisse envisager des économies significatives. Il relève toutefois que *le SSCM devra consentir un effort considérable en matière de formalisation des procédures et de vérification de leur faisabilité effective, dans un environnement législatif et réglementaire complexe*, ce qui pourrait entraîner, outre une restructuration, des demandes d'effectifs complémentaires au double plan qualitatif et quantitatif. A cet effet, le délégué propose de mener une comparaison avec les ressources engagées dans des cantons de taille similaire, comme Fribourg ou Soleure.

Dans une vision qui ne tient pas compte des intérêts particuliers des divers partenaires mais dans une réflexion qui s'inscrit dans une vision opérative de coordination des moyens, l'état-major ORCAN salue la démarche entreprise qui améliore les prestations en matière de protection de la population, conformément aux exigences de la Confédération. A cet effet, l'état-major ORCAN salue la réduction du nombre de structures, la formation des autorités politiques et la fonction d'inspecteur du feu. Il souhaite néanmoins que ce dernier ne soit pas le représentant de la défense contre l'incendie et des secours au sein de l'organe de conduite du Conseil d'Etat; il préfère confier cette mission au commandant du futur corps des sapeurs professionnels. Le commandant de la Police neuchâteloise partage la même appréciation.

Le Service de l'aménagement du territoire relève que la nouvelle loi jouera un rôle important dans l'application des principes du plan directeur cantonal, notamment sur la thématique de la gestion des dangers naturels. Enfin, le Service financier et le Service des communes préavisent favorablement le projet du Conseil d'Etat qui permet de simplifier les structures et d'améliorer la qualité des prestations à la population tout en visant une diminution des coûts.

En conclusion, la création de trois régions de défense et de secours et le regroupement des sapeurs-pompiers professionnels en seul corps sont les propositions les plus contestées par les participants à la consultation. Le financement basé sur un indice de référence ne rencontre pas non plus une grande adhésion; à tout le moins, il mérite d'être précisé. Le projet mis en consultation soulève également des doutes sur la capacité de la nouvelle organisation à maintenir et à renforcer le volontariat. En revanche, la clarification des rôles de l'Etat et de l'ECAP recueille une large adhésion, malgré certaines réserves

relatives au contenu du futur contrat de prestations. La création, à l'ECAP, d'un poste d'inspecteur du feu aux compétences élargies est saluée tout comme le recentrage de l'Etat sur la protection de la population. De même, les propositions concernant la formation des membres des exécutifs cantonal et communaux, la création d'un conseil de la protection de la population et la clarification des compétences de l'Etat dans l'organisation de l'alarme et de l'engagement ne sont pas contestées.

6.2 Appréciation du Conseil d'Etat

Dans la nouvelle version du projet qui vous est soumis, le Conseil d'Etat a largement pris en compte les critiques qui lui ont été adressées. Comme nous l'avons vu plus haut, il renonce à fixer à trois le nombre de régions et accepte d'en constituer quatre. Il souhaite néanmoins que ce nombre fasse l'objet d'évaluations régulières basées sur l'analyse des risques et un préavis de l'ECAP. S'agissant des missions exigeant un haut niveau de professionnalisme, le Conseil d'Etat se rallie également à la constitution d'un commandement unique pour les deux SIS au lieu d'un regroupement en un seul corps. Ces propositions devraient permettre d'atteindre les objectifs d'efficience des prestations délivrées à la population et de diminution des coûts visés par le projet, tout en contribuant à la réalisation de l'agglomération neuchâteloise.

Le Conseil d'Etat entend aussi maintenir la mise en place d'un indicateur (et non plus d'un indice) de référence. Comme il l'a relevé plus haut, cet outil constitue une première réponse aux nombreuses questions que le Grand Conseil se pose à chaque législature sur le coût des prestations publiques, sur la possibilité de le comparer avec d'autres cantons et son impact sur la charge fiscale payée par les contribuables. Il se situe également dans la ligne du rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat.

Il faut rappeler que le projet de réorganisation de la défense contre l'incendie et des secours a démarré suite à la question 08.399 des députés Jean-Bernard Wälti et Olivier Haussener intitulée *"Police du feu: le contribuable et l'assuré flambés comme de simples canetons?"* Cette intervention était basée sur les indicateurs financiers publiés par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et l'Administration fédérale des finances (AFF). Il s'en est suivi une étude sur les coûts des sapeurs-pompiers menée par les villes. Dans la foulée, le Conseil d'Etat a lancé un projet d'analyse des prestations publiques, avec l'appui de l'Institut de Hautes études en administration publique (IDHEAP) et de COMPAS qui incluait la police du feu. La mise en place de l'indice de référence s'inscrit donc dans la ligne de toutes ces démarches. Comme nous l'avons dit plus haut, elle devrait permettre d'élaborer une méthode permettant de réunir des données consolidées. C'est pourquoi elle est conduite par le SSCM, en collaboration avec l'ECAP, avec un appui scientifique de COMPAS. Nous vous renvoyons au rapport préliminaire sur la construction de cet indicateur qui figure en annexe 2.

Le Conseil d'Etat a en outre pris en compte les remarques qui lui ont été adressées. C'est pourquoi certains chapitres du présent rapport ont été complétés, précisés et reformulés. Pour répondre aux préoccupations de certaines communes, un avant-projet de contrat de prestations avec l'ECAP figure en annexe au présent rapport (cf. annexe 3). Ce document sera naturellement finalisé, sur la base des décisions du Grand Conseil.

6.3 Propositions de modification du projet de loi formulées dans le cadre la consultation

Quelques partenaires ont accompagné leur prise de position de propositions de modifications du projet de loi. Le Conseil d'Etat est entré en matière sur plusieurs d'entre elles.

Toutefois, il n'a pas voulu consacrer sur le plan législatif l'exercice de la double fonction de sapeur-pompier professionnel et d'ambulancier. En effet, le cumul de ces deux métiers pourrait ne plus être envisageable à court terme. Les soins pré-hospitaliers occupent une place toujours plus importante dans le dispositif de santé. C'est pourquoi il appartient à la santé publique de fixer la composition des équipages des ambulances et de déterminer le niveau d'exigences auquel ils doivent satisfaire, notamment en termes de formation. Il n'est donc pas exclu qu'il soit toujours plus difficile de concilier le métier d'ambulancier et celui de sapeur-pompier professionnel. C'est ce que l'on observe dans les autres cantons suisses: la séparation des deux fonctions est une tendance qui se dégage clairement et qui semble d'autant plus inéluctable qu'il manque près de 250 ambulanciers formés; or, de nombreux ambulanciers ne semblent pas disposés à assumer la fonction de sapeur-pompier professionnel. Notre canton pourrait donc être confronté à un problème de recrutement à brève échéance.

Relevons que les propositions de l'ECAP ont été intégrées, dans leur majorité, dans la nouvelle mouture de la loi car elles apportaient des précisions utiles à la nouvelle organisation. Elles offraient également des réponses concrètes à certaines demandes des communes. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 4 qui ancre dans la loi les compétences dévolues aux communes. De même, l'article 7, alinéa 1, précise-t-il que l'ECAP collabore avec les régions pour élaborer le standard de sécurité cantonal soumis au Conseil d'Etat, une proposition que concrétise d'ailleurs l'avant-projet de contrat de prestations qui figure en annexe 3. Sur proposition de l'ECAP toujours, un nouvel article 15 fixant le financement des missions de secours a été introduit.

Les suggestions du Centre de secours du Littoral Ouest (CSLO) et de la Fédération des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel (FSPCN), notamment, n'ont pas toutes pu être retenues. Certaines d'entre elles étaient trop détaillées; d'autres posaient des problèmes de cohérence avec le reste du projet de loi; pour d'autres enfin, le projet de loi n'offrait pas un cadre approprié.

Ainsi, par exemple, le Conseil d'Etat a-t-il préféré renvoyer au contrat de prestations avec l'ECAP la collaboration avec la FSPCN, plutôt que de l'ancrer dans la loi. En effet, il n'est pas exclu que d'autres associations de sapeurs-pompiers se constituent un jour et qu'elles revendiquent elles aussi un statut de partenaire. Le cadre privilégié par le Conseil d'Etat s'avère ici plus souple qu'une reconnaissance au niveau législatif. De même, le CSLO a proposé d'ancrer la collaboration avec des centrales d'alarme extérieures au canton dans le projet de LDIENS; or, la réponse à cette question a été formulée, de manière plus générale, dans les projets d'articles 14, 14a et 14b, de la modification de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LA-LPPCi). Enfin, la FSPCN a suggéré d'introduire un nouvel article exonérant les soldes des sapeurs-pompiers, alors que cette question vient d'être réglée dans une modification de la législation fiscale fédérale qui entrera en vigueur le 1er janvier 2012 et qui exigera une modification de la loi cantonale sur les contributions directes (LCDir).

D'autres questions soulevées lors de la consultation seront traitées de manière approfondie dans le cadre plus large de la protection de la population ou d'autres révisions législatives. Il en est tout particulièrement ainsi des propositions et des remarques du Service de l'aménagement du territoire, concernant la possibilité d'introduire le respect de normes parasismiques ou de préciser la responsabilité du canton et des communes, en matière de prévention des dangers naturels et de subventionnement des mesures de protection. Elles feront l'objet d'un projet de loi séparé qui sera élaboré dans le courant de l'année 2012 par le Conseil d'Etat.

7 COMMENTAIRE DES CHAPITRES DU PROJET DE LOI

TITRE PREMIER
Dispositions générales

CHAPITRE PREMIER
But

Le but de la loi est de prévenir les risques liés aux bâtiments et de régir les missions de base des services de pompiers, soit la lutte contre le feu et les éléments naturels, mais également d'autres missions présentant un caractère d'urgence. Il s'agit notamment des accidents de la route, de la lutte contre l'épandage accidentel d'hydrocarbures et contre les effets des produits chimiques. Il s'agit enfin de sauvetage en milieu périlleux, par exemple, sur les lacs et les cours d'eau (regroupés généralement sur le terme de missions cantonales).

TITRE II
Défense contre les incendies et les secours

CHAPITRE PREMIER
Organisation

La haute surveillance sur le service de défense contre les incendies et les secours est confiée au Conseil d'Etat. Le rôle opérationnel sera exercé par l'ECAP, sur la base de contrats de prestations. Les contrats de prestations liant l'Etat à l'ECAP sont élaborés selon les principes prévus en matière de gouvernance des partenariats, conformément au rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat et à la loi sur les subventions du 1er février 1999.

Le projet confirme l'autonomie des communes pour prendre toutes les dispositions utiles en matière de lutte contre les incendies en application de la loi sur les communes (art. 30 LCo). Celles-ci doivent cependant s'organiser en régions. Le regroupement en régions peut s'effectuer sous plusieurs formes, de manière plus ou moins intégrée, tout au plus s'agit-il, pour des raisons de cohérence d'efficacité et d'uniformisation, de placer les services de défense contre l'incendie et des secours régionaux sous la conduite d'un état-major unique. Le regroupement peut être imposé par le Conseil d'Etat sur la base de l'article 92, alinéa 2, de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000. Le regroupement des corps de sapeurs-pompiers communaux en entités régionales permet le respect des exigences de premières interventions contenues dans le standard de sécurité cantonale en matière de défense contre l'incendie et de secours. Ce standard de sécurité cantonal est un instrument de conduite opérationnel qui devra fixer des critères en matière de délai d'intervention, de composition de l'effectif, de moyens d'intervention, de formation requise des intervenants, etc. Ces critères devront être respectés sur tout le territoire cantonal, dans le but d'en garantir une couverture homogène en matière de défense contre l'incendie et les secours.

L'ECAP devient un prestataire de services pour l'Etat et le partenaire privilégié des communes en matière de lutte contre le feu et les éléments naturels. Il est appelé à organiser, à coordonner et à gérer, à l'échelle cantonale et avec les communes, les moyens de lutte contre le feu et contre les éléments naturels de manière efficiente, d'en rapprocher les coûts de la moyenne suisse, de veiller à la qualité des interventions et d'assurer les missions d'instruction. L'ECAP engage un inspecteur du feu qui aura pour tâche de veiller au respect des lois et directives et de s'assurer, en permanence, de l'efficacité et de l'efficience des corps de sapeurs-pompiers; d'élaborer le cahier des charges des sapeurs-pompiers pour l'ensemble de leurs missions; de veiller à rationaliser l'organisation et les moyens engagés pour les corps de sapeurs-pompiers, notamment des sapeurs-pompiers professionnels qui assument les missions exigeant un haut niveau

de professionnalisme; de collaborer avec les responsables de la protection de la population, etc. L'inspecteur est l'interlocuteur unique pour le canton et est à ce titre membre de l'Organisation Catastrophe Neuchâteloise - ORCAN.

Le projet prévoit l'obligation pour les entreprises et les établissements présentant un risque élevé d'incendie, avec mise en danger accrue des personnes, d'organiser à leurs frais, un service de défense contre les incendies et de secours. Cette obligation va dans le sens de l'article 60 de la norme de protection incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI). Les entreprises qui ne disposent pas d'un effectif suffisant pour assurer une organisation de défense efficace peuvent déléguer l'organisation notamment à une entreprise voisine. Cette délégation doit cependant s'inscrire dans le respect des critères de proximité.

CHAPITRE 2
Financement et coûts

La planification financière sera basée sur un indicateur de référence cantonal. Ce dernier fixera la limite supérieure des coûts de la défense contre l'incendie et des secours.

Dans les questions de financement, il convient de distinguer les missions de secours - dont le financement est assuré par le prélèvement d'une contribution auprès des communes et les prestations en principe facturées au tiers responsables - des missions "feu et inondation". Les interventions incendie ne peuvent en principe pas être facturées, sauf si un tiers responsable peut être recherché. Les missions inondations sont les seules à pouvoir être légalement subventionnées et partiellement prises en charge par les assurances immobilières et mobilières et peuvent dès lors être facturées aux propriétaires.

CHAPITRE 3
Droits et obligations de servir

Le projet de loi repose sur le principe du volontariat, sans toutefois renoncer à la possibilité de prévoir l'obligation de servir et à la possibilité de percevoir la taxe d'exemption qui y est liée. L'obligation de servir n'est dans les faits plus appliquée depuis de nombreuses années par la plupart des communes du canton. Le projet de loi réserve toutefois la possibilité pour les communes de maintenir cette obligation et la taxe d'exemption pour garantir un recrutement suffisant.

Les sapeurs-pompiers, membres d'un service de défense contre l'incendie ou de secours sont en règle générale domiciliés sur le territoire couvert par ce service. La règle n'est toutefois pas absolue et permet une exception, notamment pour prendre en compte les cas de multi-incorporations, lorsqu'une personne disponible exerce une activité professionnelle sur un secteur différent de celui de son domicile. Dans un tel cas, le sapeur-pompier peut être incorporé dans deux services de défense contre l'incendie ou de secours différents.

TITRE III
Prévention

CHAPITRE 2
Mesures de prévention

Le champ d'application personnel correspond à celui de l'article 3 de la norme AEAI. Le projet prévoit par ailleurs que les organisateurs de manifestation à caractère provisoire dans un espace fermé (par exemple dans une tente) sont également tenus de respecter les mesures de prévention imposées.

Les communes sont tenues de prendre des mesures de nécessaires pour assurer la défense contre l'incendie dans les zones à bâtir ou les hameaux du territoire communal. Elles évaluent les risques pour les bâtiments situés en secteur de dangers, ceci en coordination avec les services compétents de l'Etat.

CHAPITRE 3
Inspection des bâtiments

La commune ou les créanciers hypothécaires qui ont exécuté les mesures par substitution peuvent requérir l'inscription d'une hypothèque légale à concurrence du montant de leur dépense. En prévoyant la possibilité d'inscrire l'hypothèque légale, le projet de loi intègre dès lors déjà les modifications engendrées par le nouvel article 836 du code civil suisse (CC). Cette disposition dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2012 instaure désormais le principe que les hypothèques légales de droit cantonal prennent naissance par l'inscription au registre foncier. L'entrée en vigueur de l'article 836 CC nécessite l'adaptation du droit cantonal. Le projet de loi portant modification de diverses lois (hypothèques légales et lettres de rente) est actuellement en consultation et doit être soumis au Grand Conseil lors d'une session à définir au début de l'année 2012.

TITRE IV
Dispositions pénales, d'exécution, transitoires et finales

CHAPITRE PREMIER
Dispositions pénales

Le projet prévoit une double réglementation pour les infractions commises dans l'activité d'une personne morale, d'une société commerciale ou d'une entreprise individuelle. Pour celles qui sont passibles d'une amende dépassant 5000 francs la réglementation prévue à l'article 39 est applicable. Pour les cas moins graves, on appliquera la réglementation prévue à l'article 40 qui permet de renoncer à poursuivre une personne physique, auteure de l'infraction, et punir à sa place l'entreprise comme telle. Cette réglementation spéciale pour les infractions bénignes tient compte du fait que parfois l'identification de l'employé qui a commis l'infraction et des coauteurs éventuels prend beaucoup de temps. Cette réglementation permet de décharger l'administration et peut épargner à l'entreprise le désagrément d'une enquête.

CHAPITRE 3
Dispositions transitoires et finales

Le transfert des collaborateurs de la section instruction auprès du SSCM à l'ECAP n'entraînera, en tant que tel, aucun licenciement. Les rapports de service seront transférés de par la loi. Des actes individuels de transfert ne seront donc pas nécessaires d'un point de vue juridique. La garantie de salaire se rapporte au montant du traitement acquis au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Elle ne s'étend pas à l'évolution future de la rémunération, qui se déterminera selon le nouveau régime.

Dès lors que les rapports de service de l'ensemble des collaborateurs de la section instruction auprès du SSCM lors de l'entrée en vigueur de la présente loi seront repris par l'ECAP et dès lors que, partant, lesdits collaborateurs conserveront leur poste, l'article 44 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995 - qui reconnaît le paiement d'une indemnité à tout titulaire de fonction publique qui perd son statut de fonctionnaire – ne saurait trouver application à cette occasion.

8 MISE EN ŒUVRE ET CONSÉQUENCES

8.1 Calendrier de mise en œuvre

Pour autant que votre Autorité les accepte, les projets de lois entreront en vigueur le 1er janvier 2013. L'année 2012 permettra d'assurer la transition entre l'organisation actuelle et la nouvelle.

Toutefois, le Conseil d'Etat a souhaité lancer, sans attendre, toute une série de travaux préparatoires. Il s'agit notamment des réflexions concernant les dispositions d'application, le standard de sécurité, l'organisation du transfert du centre d'instruction de Couvet, les travaux de mise en place des nouvelles structures.

C'est ainsi qu'un avant-projet de contrat de prestations est déjà en discussion entre l'Etat et l'ECAP. Une première mouture figure en annexe 3. Il permet de couvrir la phase transitoire prévue en 2012 et 2013.

Par ailleurs, le contrat de prestations est un outil nouveau pour le SSCM, un outil dont la mise en place et le suivi sont particulièrement exigeants comme l'a relevé le délégué du Conseil d'Etat au redressement des finances et à la réforme de l'Etat. C'est un défi qui est pris en compte dans les travaux de réorganisation en cours au sein du service.

8.2 Conséquences sur le personnel de l'Etat

Le transfert du centre de formation cantonal de la protection civile et du feu de Couvet du SSCM à l'ECAP entraîne celui de 8,2 équivalents plein temps, occupant neuf collaborateurs-trices.

Le projet de loi prévoit expressément à son article 44 que l'ECAP reprend, en qualité d'employeur, les rapports de service des collaborateurs-trices de l'Etat concerné-e-s et garantit leur traitement.

Les personnes concernées ont été informées de l'intention du Conseil d'Etat en décembre 2010. Elles ont reçu une information détaillées sur le statut du personnel et les conditions de travail de l'ECAP en juin 2011. Le transfert sera organisé de manière détaillée en 2012, pour qu'il soit effectif le 1er janvier 2013.

Enfin, les associations du personnel ont été informées de cette réorganisation par le chef du DJSF, le 2 février 2011, comme le prévoit la convention entre le Conseil d'Etat et les associations reconnues du personnel, du 21 juin 2006.

8.3 Conséquences financières

8.3.1 Conséquences pour les communes et pour l'ECAP

La réorganisation envisagée devrait permettre de rationaliser les coûts de la défense contre l'incendie et les secours et de générer des économies de l'ordre de 1 à 1,5 million de francs par année pour les communes.

8.3.2 Conséquences pour l'Etat

La reprise par l'ECAP du centre d'instruction et des missions d'inspection permet à l'Etat de réaliser une économie de 300.000 francs par année.

Le projet entraîne par ailleurs deux opérations financières importantes: la dissolution du fonds des sapeurs-pompiers, d'une part, et le rachat par l'ECAP du centre d'instruction de Couvet à la valeur résiduelle au bilan, d'autre part. Cette dernière opération a reçu l'aval de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), pour lequel "rien ne s'oppose en principe à un tel transfert de compétences". Dans sa réponse du 8 juillet 2011, l'OFPP exige toutefois que l'instruction dispensée dans le centre réponde aux normes actuelles et aux exigences fixées par la législation fédérale, au double plan quantitatif et qualitatif. Il recommande de prévoir qu'une éventuelle désaffectation, réaffectation ou revente du centre par l'ECAP n'ait lieu qu'avec l'autorisation du canton (cf. annexe 1). Si ces conditions n'étaient pas remplies, l'OFPP pourrait alors exiger la restitution de la subvention de 6,2 millions de francs, sur un investissement total de 10,6 millions, qui avait été versée par la Confédération lors de la construction du Centre et de la piste d'instruction.

La fortune du fonds est estimée à 1,69 million, au 31 décembre 2012; elle devrait être transférée à l'ECAP au 1er janvier 2013. La valeur résiduelle au bilan du centre de Couvet est évaluée à 1,67 million, au 31 décembre 2012; elle constitue la valeur du rachat que l'ECAP devrait effectuer pour le 1er janvier 2013.

Pour simplifier les opérations financières, le Conseil d'Etat propose d'amortir la valeur résiduelle au bilan par la fortune du fonds et de transférer le solde de quelque 16.560 francs à l'ECAP. C'est cette opération que matérialise le projet de décret qui accompagne le présent rapport.

Si le transfert ne pouvait pas être réalisé dans les délais envisagés, le loyer du centre serait alors facturé par l'Etat à l'ECAP.

8.4 Compatibilité du projet avec la réforme de l'Etat

Le projet qui vous est proposé se situe dans la ligne du décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, du 23 février 2010.

Il génère des économies pour l'Etat et les communes pour un montant compris entre 1,3 et 1,8 million de francs. Le projet de loi et l'avant-projet de contrat de prestations prennent en compte les 29 principes présidant à la gouvernance des partenariats.

8.5 Vote à la majorité qualifiée

Le projet qui vous est soumis n'entraîne aucune dépense nouvelle renouvelable de plus de 500.000 francs par année, au sens de l'article 4, alinéa 2, lettre c), de la loi sur les finances du 21 octobre 1980. Il ne doit donc pas être voté à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

9 CONCLUSION

Vieille de 50 ans, l'organisation actuelle de la défense contre l'incendie et des secours a fait son temps. Elle ne répond plus aux exigences de la protection de la population, telle qu'elle a été conçue et mise en œuvre par la Confédération et les cantons depuis le début des années 2000. Elle n'est plus adaptée à la nouvelle conception *Sapeurs-pompiers 2015* adoptée par la Conférence gouvernementale de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers. Elle est organisée en des structures restées fort nombreuses, malgré une érosion continue des effectifs des sapeurs-pompiers. Les moyens sont éclatés dans une nébuleuse où les compétences s'enchevêtrent, où les flux financiers s'entremêlent. Le manque de transparence qui en résulte n'est pas acceptable: il crée la méfiance envers les institutions politiques et cette méfiance crée l'insécurité. Il y va non seulement de la crédibilité de la protection de la population dans son ensemble mais encore de celle des autorités.

Il est temps de repenser l'organisation de la défense contre l'incendie et des secours en ramenant le nombre de structures politiques et opérationnelles à quatre régions, en confiant à l'ECAP un rôle central en la matière et en recentrant l'Etat sur l'organisation et la conduite de la protection de la population, ainsi que les missions d'alarme et d'engagement. A l'avenir, ce ne sont plus les structures existantes qui sous-tendront les réorganisations mais des standards de sécurité, des indicateurs de qualité et des analyses de risques qui permettront d'évaluer en permanence leur adéquation. Les habitants du canton devraient en retour profiter d'une sécurité plus efficace et plus crédible. Les finances des collectivités publiques bénéficieront d'économies substantielles. Les contribuables et les assurés auront la certitude que leurs impôts et leurs primes sont investies avec parcimonie et efficacité. Enfin, les sapeurs-pompiers, à tous les échelons, trouveront largement leur compte dans cette nouvelle vision qui leur donnera une plus grande liberté d'action dans leur sphère de compétences. Le système de milice devrait donc en sortir renforcé.

Pour toutes ces raisons et les éléments évoqués dans les chapitres qui précèdent, le Conseil d'Etat vous invite à prendre le présent rapport en considération et à adopter le projet de loi et de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 14 décembre 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*La chancelière,*
G. ORY	S.DESPLAND

Loi
sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (LPDIENS)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 14 décembre 2011,

décrète:

TITRE PREMIER
Dispositions générales

CHAPITRE PREMIER
Buts

But

Article premier La présente loi a pour but de prévenir les risques liés aux bâtiments et de protéger les personnes, les animaux, les biens et l'environnement contre les incendies, les explosions et les éléments naturels et d'apporter les secours en d'autres situations présentant un caractère d'urgence.

CHAPITRE 2
Définitions

Définitions

Art. 2 Au sens de la présente loi, on entend par:

a) défense contre l'incendie: l'ensemble des moyens et des mesures qui permettent de lutter contre le feu;

b) secours: l'ensemble des moyens et des mesures d'urgence visant à sauver les personnes et les animaux, à réduire les dégâts à l'environnement et à préserver les biens lors d'événements autres que les incendies;

c) standard de sécurité cantonal: les exigences qui définissent, pour chaque mission, la qualité de l'intervention ou le niveau de sécurité qui doit être respecté sur l'ensemble du territoire cantonal;

d) région de défense et de secours: le regroupement de sapeurs-pompiers de plusieurs communes sous une même autorité politique et de commandement;

e) secteur d'intervention: la partie de territoire constitutive de la région desservie par une ou plusieurs unités d'intervention organisées de manière à respecter le standard de sécurité cantonal;

f) prévention contre les incendies: l'ensemble des mesures permettant de prévenir les risques d'incendie, d'explosion et de foudre, des bâtiments;

g) prévention contre les dangers dus aux éléments naturels: l'ensemble des mesures permettant de prévenir les dommages provoqués aux bâtiments,

dus aux phénomènes gravitationnels (glissements de terrains, chutes de pierres, éboulements de rochers, avalanches), hydrologiques et sismiques.

TITRE II

Défense contre les incendies et les secours

CHAPITRE PREMIER
Organisation

Conseil d'Etat

Art. 3 Le Conseil d'Etat:

a) exerce la haute surveillance sur la défense contre l'incendie et les secours dans le canton;

b) approuve le standard de sécurité cantonal de chaque mission, ainsi que l'attribution des missions de secours aux régions de défense et de secours;

c) prend les mesures adéquates pour assurer la collaboration des organismes de défense prévus par la présente loi avec les organismes similaires des Etats voisins;

d) peut imposer, sur proposition de l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ci-après: l'ECAP), des mesures correctrices aux régions de défense et de secours qui ne respectent pas le standard de sécurité cantonal;

e) définit les tâches qu'il entend confier à l'ECAP dans le cadre d'un contrat de prestations.

Communes

Art. 4 La défense contre les incendies et les inondations, ainsi que les secours incombent aux communes.

Région de défense et de secours

Art. 5 [1]Le Conseil d'Etat fixe le nombre de régions de défense et de secours. Il prend en compte l'analyse actualisée des risques et le préavis de l'ECAP qui en découle.

[2]La région de défense et de secours est organisée sur la base du standard de sécurité cantonal et d'une analyse des risques effectuée par l'ECAP.

[3]Elle est conduite, sur le plan opérationnel, par un état-major.

[4]Elle prend toutes les dispositions utiles en matière d'organisation, de recrutement et d'instruction des personnels, ainsi que d'acquisition et d'entretien des matériels, dans le cadre des normes fixées en collaboration avec l'ECAP.

[5]Le Conseil d'Etat peut imposer aux communes de collaborer à l'organisation d'une région de défense et de secours.

Assistance entre les régions

Art. 6 En cas de sinistre important, les régions de défense et de secours sont tenues de se prêter assistance gratuitement, à l'exception des soldes payées aux intervenants.

Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP)

Art. 7 [1]L'ECAP élabore, en collaboration avec les régions, le standard de sécurité cantonal. Il le soumet à l'approbation du Conseil d'Etat.

[2]Il établit avec les partenaires concernés les normes et directives concernant les effectifs, l'instruction, les équipements, matériels et véhicules.

[3]Il prend toutes les mesures utiles pour rationaliser et réduire les coûts des acquisitions de matériels et les véhicules destinés aux sapeurs-pompiers.

[4]Il assure la formation des sapeurs-pompiers.

[5]Il procède aux acquisitions de matériels et d'équipements importantes.

[6]Il désigne un inspecteur cantonal de la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que des secours (ci-après: l'inspecteur cantonal) chargé notamment de:

a) veiller au respect du standard de sécurité cantonal par les régions de défense et de secours;

b) veiller à l'état de préparation à l'engagement des sapeurs-pompiers, notamment en matière d'instruction et d'équipement;

c) exiger des régions de défense et de secours toutes les mesures utiles, dans un délai donné, en cas de non-respect du standard de sécurité cantonal ou d'une aptitude à l'engagement insuffisante;

d) au cas où ces délais ne seraient pas respectés, proposer au Conseil d'Etat d'imposer certaines mesures aux régions de défense et de secours;

e) assurer la coordination entre les régions de défense et de secours;

f) représenter la défense contre l'incendie et les secours au sein de l'organe de conduite cantonal du Conseil d'Etat;

g) remplir les autres missions fixées dans le contrat de prestations.

[7]L'ECAP prend en charge les assurances complémentaires en cas de décès, de maladie et d'accidents, destinées aux sapeurs-pompiers volontaires.

Sapeurs-pompiers professionnels

Art. 8 [1]Les SIS constituent un commandement unique pour la réalisation des missions de secours et de renfort interrégional, notamment en cas d'événement majeur.

[2]L'ECAP attribue ces missions à ce commandement, seul compétent en la matière.

[3]A la demande des deux SIS, l'ECAP peut confier à ce commandement unique l'exécution d'autres prestations prévues par la présente loi.

[4]Ce commandement peut déléguer tout ou partie de ces missions à d'autres entités en accord avec l'ECAP.

[5]Les missions de secours sont notamment le secours routier, la défense chimique et contre les hydrocarbures et l'intervention en milieu périlleux.

Maîtres ramoneurs

Art. 9 Les maîtres ramoneurs sont tenus d'instituer un service de piquet et, à la demande du chef d'intervention des sapeurs-pompiers, de se rendre sur les lieux d'un sinistre.

Entreprises et établissements

Art. 10 [1]Les entreprises et les établissements présentant un risque particulier peuvent être tenus d'organiser, à leur charge, un service de défense contre les incendies et de secours interne.

[2]Le Conseil d'Etat fixe les critères qui obligent à la création d'un service de défense contre les incendies et de secours interne, ainsi que les exigences en matière d'effectif et de matériels sont définis.

[3]Les entreprises peuvent déléguer cette organisation à une autre entreprise située à proximité ou aux sapeurs-pompiers de la région de défense et de secours, contre rémunération.

Obligations du public

Art. 11 [1]Toute personne qui aperçoit un incendie ou un autre événement générateur d'un danger sérieux pour l'homme ou son environnement doit avertir immédiatement les secours.

[2]Jusqu'au moment de l'arrivée des sapeurs-pompiers, toutes personne se trouvant sur place ou qui en est requise a l'obligation de coopérer à l'intervention.

[3]Dès leur arrivée, les sapeurs-pompiers peuvent prendre toutes les mesures commandées par les circonstances. Ils sont habilités notamment à requérir le concours de tiers, à pénétrer sur des biens-fonds publics ou privés ou à en interdire l'accès, à réquisitionner du matériel ou des véhicules. Le cas échéant, il est alloué une indemnité équitable.

CHAPITRE 2
Financement et coûts

Indicateur de référence

Art. 12 [1]Un indicateur de référence cantonal est défini pour fixer les limites des coûts de la défense contre l'incendie et des secours.

[2]L'ECAP veille à ce que les coûts du canton en matière de défense contre l'incendie et de secours ne dépassent pas la moyenne des cantons suisses.

Financement du service de la défense contre l'incendie et les inondations

Art. 13 [1]Le financement du service de défense contre l'incendie et les inondations est assuré par les régions de défense et de secours.

[2]L'ECAP et les assureurs de biens mobiliers contribuent au financement de ces dépenses.

[3]Le Conseil d'Etat fixe les prestations facturables à des tiers.

[4]Il tranche en cas de divergence.

Financement des renforts feu

Art. 14 Les régions de défense et de secours qui n'ont pas de service professionnel permanent contribuent aux coûts des renforts feu susceptibles d'être apportés par les SIS professionnels.

Financement des missions de secours

Art. 15 [1]Le financement des missions de secours est assuré par le prélèvement d'une contribution auprès des communes proportionnellement à leur population, sous déduction des apports éventuels d'autres contributeurs.

[2]Les prestations sont en principe facturées au responsable de l'événement qui a nécessité l'engagement des secours.

[3]Le Conseil d'Etat fixe le tarif de facturation.

Dépenses occasionnées par un sinistre ou une inondation

Art. 16 [1]Les dépenses occasionnées par un sinistre sont à la charge de la région de défense et de secours dans laquelle il s'est produit.

[2]La région de défense et de secours peut se retourner contre les tiers civilement responsables.

CHAPITRE 3
Droits et obligations de servir

Principe

Art. 17 [1]Les hommes et les femmes servent, à titre volontaire, en qualité de sapeurs-pompiers dans la région de défense et de secours à laquelle leur

commune de domicile ou celle dans laquelle ils exercent leur activité professionnelle est rattachée.

[2]Si la région de défense et de secours à laquelle elle est rattachée le décide, la commune a le droit d'imposer, à toute personne de son territoire, quelle que soit sa nationalité, l'obligation de coopérer au service de défense contre l'incendie par son incorporation en qualité de sapeurs-pompiers. Elle détermine alors, dans le cadre de son règlement en vertu de quels principes les hommes et les femmes sont astreints au service dans le corps des sapeurs-pompiers.

[3]La commune peut imposer cette obligation à toute personne apte au service du feu dès le début de l'année durant laquelle elle atteint sa majorité jusqu'à la fin de l'année durant laquelle elle atteint 50 ans. En cas de nécessité, la limite d'âge peut être fixée à 60 ans.

[4]Nul ne peut exiger son incorporation en qualité de sapeur-pompier dans une région de défense et de secours.

Obligation de servir

Art. 18 [1]Les hommes et les femmes incorporés doivent participer à tous les exercices et inspections auxquels ils sont convoqués, ainsi qu'à tous les sinistres pour lesquels l'alarme est donnée.

[2]Ils sont tenus d'accepter les fonctions ou les grades auxquels ils sont appelés et de suivre les cours de formation.

Taxe d'exemption

Art. 19 [1]Les communes qui connaissent le service obligatoire en qualité de sapeurs-pompiers peuvent assujettir à une taxe les personnes aptes au service du feu mais non incorporées dans le corps de sapeurs-pompiers, cependant en l'âge de l'être.

[2]Pour déterminer le montant de la taxe, elles établissent un barème soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

[3]Pour les couples vivant en ménage commun, il ne sera perçu qu'une seule taxe.

Exemption du service actif et du paiement de la taxe

Art. 20 [1]Sont exemptés du service actif en qualité de sapeur-pompier et du paiement de la taxe:

a) les personnes qui exercent des fonctions officielles incompatibles avec l'accomplissement du service actif dans les corps de sapeurs-pompiers;

b) les personnes atteintes d'une invalidité permanente, physique ou psychique;

c) les personnes seules ayant la garde d'un enfant mineur ou s'occupant sous leur propre toit d'une personne nécessitant une assistance particulière;

[2]Lorsqu'un membre d'un couple vivant en ménage commun est incorporé en qualité de sapeur-pompier, l'autre est exempté du service et du paiement de la taxe.

[3]Les communes peuvent, avec l'approbation du département, étendre l'exemption du service et du paiement de la taxe à d'autres catégories de personnes dont les activités ne les rendent pas disponibles pour le service du feu ou qui exercent déjà une fonction concrète en relation avec la police du feu.

TITRE III

Prévention

CHAPITRE PREMIER

Organisation

Conseil d'Etat

Art. 21 Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière de prévention contre les incendies et les éléments naturels.

Communes

Art. 22 La prévention contre les incendies et les dangers dus aux éléments naturels incombe aux communes.

Commissions de police du feu

Art. 23 [1]Les commissions de police du feu veillent à la conformité des constructions aux normes de protection contre les incendies et au respect des exigences stipulées dans le permis de construire ou de transformer.

[2]La commune fixe dans un règlement la composition et le mode de nomination de la commission de police du feu dont les membres sont choisis de préférence parmi les milieux professionnels compétents.

[3]Un membre de l'état-major de la région de défense et de secours, ainsi que le maître ramoneur peuvent participer aux séances et aux visites de la commission avec voix consultative.

CHAPITRE 2

Mesures de prévention

Personnes concernées

Art. 24 Les mesures de prévention incombent:

a) aux propriétaires, exploitants et utilisateurs de bâtiments;

b) à toute personne qui s'occupe de la conception, de la réalisation, de l'exploitation et de l'entretien des bâtiments;

c) aux organisateurs de manifestations à caractère provisoire, dans un espace fermé.

Mesures élémentaires

Art. 25 Chacun est tenu de prendre les mesures élémentaires en vue de prévenir tout risque d'incendie, d'explosion et tous ceux dus aux éléments naturels.

Autres mesures

Art. 26 [1]Les communes sont tenues de prendre les mesures nécessaires pour assurer la défense contre l'incendie, dans les zones à bâtir ou hameaux du territoire communal. A cet effet, elles mettent notamment à disposition une réserve d'eau d'extinction suffisante, un réseau offrant des débits adaptés aux risques et comportant des points de prélèvement d'eau (hydrants) performants et accessibles en tout temps pour les sapeurs-pompiers.

[2]Pour tout autre bâtiment isolé, neuf, faisant l'objet de transformations importantes ou lors de changement d'affectation, les communes peuvent imposer cette obligation au propriétaire et à ses frais en fonction des risques que ce bâtiment présente.

Bâtiments situés en secteur de danger

Art. 27 [1]La commune, aidée le cas échéant par les services compétents de l'Etat, évalue les risques auxquels sont exposés les bâtiments dans des secteurs de danger.

[3]Elle procède à l'examen des cas particuliers faisant l'objet d'une demande de permis de construire et fixe les exigences à respecter.

[4]Pour tout autre bâtiment isolé, neuf, faisant l'objet de transformations importantes ou lors de changement d'affectation, les communes peuvent imposer cette obligation au propriétaire et à ses frais en fonction des risques que ce bâtiment présente.

CHAPITRE 3
Inspection des bâtiments

Mesures

Art. 28 [1]Lorsqu'un bâtiment, des locaux ou installations ne sont pas conformes aux prescriptions en matière de prévention contre les incendies et les dangers dus aux éléments naturels, le Conseil communal peut ordonner, sur proposition de la commission de la police du feu notamment les mesures suivantes:

a) la suspension des travaux;

b) l'interdiction d'utiliser des installations ou leur mise hors service;

c) l'interdiction d'occuper, d'utiliser ou d'exploiter tout ou partie d'un bâtiment ou de locaux;

d) l'évacuation de tout ou partie d'un bâtiment ou de locaux;

e) les réparations, les transformations, les améliorations et l'entretien jugés nécessaires.

[2]Avant de décider de telles mesures, le Conseil communal peut ordonner une expertise et en faire supporter les frais, en tout ou en partie, au propriétaire.

[3]Si l'immeuble est hypothéqué, le Conseil communal invite les créanciers hypothécaires à prendre, dans le même délai que le propriétaire, les mesures qui lui sont imposées en vertu de l'alinéa 1, lettre *e*, du présent article.

[4]L'autorité communale informe l'ECAP de sa décision et du délai imparti au propriétaire ou aux créanciers hypothécaires pour remédier aux défauts constatés.

Mesures provisionnelles

Art. 29 [1]En cas d'urgence ou si cela paraît nécessaire pour assurer la sécurité des personnes et des biens, le Conseil communal peut prendre des mesures provisionnelles, sans que le propriétaire soit entendu au préalable et sans délai d'exécution.

[2]Dans ce cas, il peut être formé opposition dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision.

[3]L'opposition n'a pas d'effet suspensif.

Nouvelle inspection

Art. 30 Après l'expiration du délai fixé dans la décision ou, en cas de recours, lorsque cette dernière est définitive, une nouvelle inspection a lieu dans le but de vérifier l'exécution des mesures ordonnées.

Inexécution
1. Avis

Art. 31 En cas d'inexécution, le Conseil communal en avise l'ECAP, qui peut suspendre partiellement ou totalement l'assurance du bâtiment, tant et aussi longtemps que les mesures ordonnées n'ont pas été exécutées par le propriétaire ou par les créanciers hypothécaires à la satisfaction de l'autorité communale.

2. Exécution par substitution

Art. 32 [1]Le Conseil communal peut faire exécuter les décisions entrées en force aux frais du propriétaire, si ce dernier ou les créanciers hypothécaires n'obtempèrent pas dans le délai qui leur a été imparti.

[2]Cette exécution ne libère pas le propriétaire des conséquences civiles ou pénales de son insoumission.

[3]Les frais d'exécution font l'objet d'une décision.

Hypothèque légale

Art. 33 [1]La commune ou les créanciers hypothécaires qui ont exécuté les mesures ordonnées peuvent, à concurrence du montant de leurs dépenses, requérir l'inscription au registre foncier, sur l'immeuble objet de ces mesures, d'une hypothèque légale, au sens de l'article 836 du code civil suisse et 99 de la loi concernant l'introduction du code civile suisse (LI-CC), du 22 mars 1910.

[2]Cette hypothèque a le même rang que les autres hypothèques prévues à l'article 99 de la loi concernant l'introduction du code civile suisse (LI-CC), du 22 mars 1910.

Intérêts
Art. 34

Art. 34 L'inscription d'une hypothèque légale au registre foncier rend la créance garantie productive d'intérêts dont le taux est fixé selon les modalités d'exécution de la loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910.

Cession de la créance de la commune

Art. 35 Dans l'ordre de leurs inscriptions, les créanciers hypothécaires peuvent exiger de la commune la cession de sa créance privilégiée contre paiement du capital, des intérêts et des accessoires.

Contrôle lors de l'évaluation des bâtiments

Art. 36 [1]Les experts de l'ECAP, chargés de l'évaluation des bâtiments, signalent à la commune les infractions aux prescriptions qu'ils ont constatées, afin qu'elle procède conformément aux articles 28 à 35 de la présente loi.

[2]Le passage des experts de l'ECAP ne dispense pas le Conseil communal de son obligation d'inspecter les bâtiments.

TITRE IV

Dispositions pénales, d'exécution, transitoires et finales

CHAPITRE PREMIER

Dispositions pénales

Contraventions

Art. 37 [1]Les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution sont punies de l'amende jusqu'à 40.000 francs.

[2]La tentative et la complicité sont punissables.

[3]L'application des dispositions pénales particulières de la législation fédérale et cantonale demeure réservée.

Responsables

Art. 38 Les architectes, ingénieurs, entrepreneurs et maîtres d'état s'occupant de constructions qui contreviennent aux dispositions de la présente loi et de ses dispositions d'exécution sont passibles, comme les propriétaires eux-mêmes, des peines prévues à l'article précédent.

Infraction commise dans la gestion d'une entreprise

Art. 39 [1]Lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société commerciale ou d'une entreprise individuelle, les dispositions pénales s'appliquent à la personne physique qui a ou aurait dû agir pour elle

[2]La personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise sont solidairement responsables de l'amende et des frais, à moins qu'ils ne prouvent avoir pris toute mesure utile pour assurer une gestion conforme aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur

[3]Le jugement pénal fixe l'étendue de cette responsabilité.

Exception

Art. 40 Lorsque l'amende entrant en ligne de compte ne dépasse pas 5000 francs et que l'enquête rendrait nécessaire à l'égard des personnes punissables selon l'article 36 des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue, il est loisible de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner à leur place au paiement de l'amende l'entreprise, à moins que celle-ci ne prouve avoir pris toute les mesures utile pour assurer une gestion conforme aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur.

Communication des décisions

Art. 41 [1]Toute décision prise par une autorité pénale du canton en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution doit être communiquée au département, ainsi qu'au Conseil communal du lieu de situation de l'immeuble.

[2]Si L'ECAP, les services compétents ou le Conseil communal en font la demande, le dossier doit leur être soumis.

CHAPITRE 2
Dispositions d'exécution

Dispositions d'exécution

Art. 42 Le Conseil d'Etat désigne les départements chargés de l'exécution de la présente loi.

Recours

Art. 43 Les décisions des conseils communaux, de l'ECAP et des services compétents sont susceptibles d'un recours au département désigné dans les dispositions d'exécution, celles du département au Tribunal cantonal, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

CHAPITRE 3
Dispositions transitoires et finales

Dispositions transitoires
1. Personnel

Art. 44 [1]L'ECAP reprend, en qualité d'employeur, les rapports de service des collaborateurs de l'Etat qui occupent une fonction au sein de la section instruction auprès du service de la sécurité civile et militaire (SSCM) lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Le traitement que ces collaborateurs recevaient de l'Etat leur est garanti.

[3]L'article 44 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, n'est pas applicable au transfert de ces rapports de travail.

2. Nombre de régions de défense et de secours

Art. 45 Jusqu'au 31 décembre 2017, le canton est divisé en quatre régions de défense et de secours (Littoral, Montagnes neuchâteloises, Val-de-Ruz et Val-de-Travers).

3. Droits réels

Art. 46 Lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'ECAP acquiert de l'Etat, à la valeur résiduelle au bilan, les biens immobiliers et mobiliers qui sont affectés à l'accomplissement de ses tâches.

Dispositions finales

1. Adaptation des règlements communaux

Art. 47 Le Conseil d'Etat fixe par voie d'arrêté le délai dans lequel les communes sont tenues de prendre les dispositions nécessaires pour l'application de la présente loi.

2. Dispositions modifiées

Art. 48 La modification du droit en vigueur figure en annexe.

3. Abrogation du droit antérieur

Art. 49 La loi sur la police du feu (LPF), du 7 février 1996, la loi sur le fonds cantonal des sapeurs-pompiers, du 26 avril 1900, ainsi que le décret concernant la contribution à payer par les compagnies d'assurance sur le mobilier en faveur du fonds cantonal des sapeurs-pompiers, du 18 novembre 1913, sont abrogés dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

4. Promulgation et entrée en vigueur

Art. 50 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

[3]Il fixe la date de son entrée en vigueur

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Annexe
(Art. 48)

Les actes législatifs ci-après sont modifiés comme suit:

1. Loi concernant l'introduction du code civil suisse (LI-CC) du 22 mars 1910 (RSN 211.1)

Art. 99, al. 1, ch. 9

(début inchangé) de la loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (LPDIENS), du …

2. Loi d'application de la législation fédérale ou la protection de la population et sur la protection civile (LA-LPPCi), du 28 septembre 2004 (RSN 521.1)

Art. 3, note marginale, al. 1 à 4

Conseil de la protection de la population

[1]Le Conseil d'Etat désigne un Conseil de la protection de la population au début de chaque période législative. Ce conseil compte notamment un représentant de l'ECAP, les responsables de la protection de la population des communes de plus de 10.000 habitants et des responsables d'entreprises présentant un risque important en matière de protection de la population

[2]Le Conseil de la protection de la population est un organe consultatif.

[3]Il a notamment pour compétences de se prononcer sur les questions générales relatives à la sécurité publique dans le canton, d'émettre des recommandations et de créer des groupes de travail ou des questions spécifiques ayant trait à la protection de la population.

[4]*Abrogé*

Art. 6, al. 2 (nouveau)

[2]Il constitue également un élément de veille permanente pour détecter les événements pouvant menacer la sécurité du canton.

Art. 9, al. 4

[4]Au besoin, l'organe de conduite cantonal peut requérir l'aide de spécialistes issus du personnel des administrations cantonale, communales, ainsi que du secteur privé.

Art. 13a (nouveau)

c) aux membres des exécutifs cantonaux et communaux

[1]Les membres des autorités exécutives cantonale et communales sont tenus de se former à la gestion des événements pour pouvoir, cas échéant, participer à la procédure de conduite en cas de catastrophes et de situations extraordinaires d'urgence.

[2]A cet effet, le département organise les cours de base et de perfectionnement.

Titre précédant l'article 14

Section 3: alarme, information, centrales d'appels, état de préparation

Art. 14, note marginale, al. 1 et 2

Alarme et information à la population

[1]Le Conseil d'Etat est compétent pour transmettre l'alarme à la population et l'informer des dangers auxquels elle s'expose ainsi que des possibilités et des mesures de protection existantes, et ce pour l'ensemble des domaines du système coordonné de protection de la population.

[2]Il institue les organes chargés de donner l'alerte et de diffuser les consignes sur le comportement à adopter.

Art. 14a (nouveau)

Alarme et engagement des forces d'intervention

Le Conseil d'Etat arrête les dispositions nécessaires pour la transmission de l'alarme à l'ensemble des intervenants de la protection de la population et pour l'engagement de ces derniers en cas d'appels d'urgence.

Art. 14b (nouveau)

Centrales d'appels d'urgence

[1]Le Conseil d'Etat met en place l'organisation et l'exploitation de centrales d'appels d'urgence dans le domaine sanitaire, du feu et de la police.

[2]Il peut à cet effet collaborer avec d'autres cantons.

3. Loi sur la préservation et l'assurance des bâtiments (LAB), du 29 avril 2003 (RSN 863.10)

Art. 3, al. 1, let. c; let. d (nouvelle)

c) de participer à l'organisation et au financement de la défense contre l'incendie du canton et d'exécuter à cet effet les missions qui lui sont confiées par la législation cantonale et le Conseil d'Etat;

d) de former les sapeurs-pompiers volontaires.

Art. 8, note marginale, al. 3 (nouveau)

La direction

[3]La direction représente l'établissement au comité de coordination pour la défense incendie et les secours

Décret
portant dissolution du fonds cantonal des sapeurs pompiers et transférant à l'ECAP une part de celui-ci ainsi que les bâtiments du Centre d'instruction de Couvet

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 14 décembre 2011,

décrète:

Dissolution du fonds

Article premier Le fonds cantonal des sapeurs-pompiers créé par le décret du Grand Conseil du 4 octobre 1871 et régi par la loi du 26 avril 1900 est dissous.

Transfert des bâtiments

Art. 2 [1]Les bâtiments du Centre d'instruction de la protection civile et du feu, sis sur les articles 3781 et 3560 du cadastre de Couvet sont transférés du patrimoine administratif de l'Etat au patrimoine financier de ce dernier.

Vente des bâtiments

Art. 3 Le transfert intervenu, les bâtiments en question seront vendus à l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), à leur valeur résiduelle au bilan au 31 décembre 2012.

Solde de la fortune du fonds

Art. 4 Le solde de la fortune du fonds sera transféré à l'ECAP le 31 décembre 2012.

Entrée en vigueur et promulgation

Art. 6 [1]Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2013

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Annexe 1

Lettre du chef de l'Office fédéral de la protection de la population du 8 juillet 2011 concernant l'avenir du Centre cantonal de la protection civile et du feu de Couvet

Département fédéral de la défense,
de la protection de la population et des sports DDPS

Office fédéral de la protection de la population OFPP

A-Priority CH-3003 Berne, OFPP, S

Monsieur
Jean Studer
Conseiller d'Etat
Chef du Département de la Justice, de la Sécurité et
des Finances
Château
2001 Neuchâtel

Référence: 530 6-05
Dossier traité par: V. Schmocker
Berne, le 08.07.2011

Avenir du Centre cantonal de la protection civile et du feu de Couvet

Monsieur le Conseiller d'État,

Nous référant à votre lettre du 28 avril 2001 concernant l'objet précité et au *projet de rapport sur la défense contre les incendies et les secours*, que M. Claude-Henri Schaller a eu l'amabilité de nous transmettre, nous pouvons vous communiquer ce qui suit:

Il ressort des documents susmentionnés que le centre d'instruction cantonal à Couvet doit être aliéné à l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), qui en deviendra donc le nouveau propriétaire. Ce centre ne sera ni désaffecté ni utilisé à des fins étrangères à sa destination première et continuera à être exploité par la protection civile et les sapeurs-pompiers sous la forme habituelle. A l'avenir, l'instruction des membres de la protection civile sera assurée par l'ECAP, en remplacement du Service de la Sécurité Civile et Militaire (SSCM). Dans l'optique de notre office, rien ne s'oppose en principe à un tel transfert de compétences. Cependant, il importera de veiller à ce que ladite instruction réponde également dans le futur aux normes actuelles et aux exigences en vigueur dans la législation fédérale, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif.

En cas de restructuration conformément auxdits documents, les conditions fixées à l'article 42, alinéa 1, de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1) ne sont ainsi que partiellement remplies, si bien qu'il n'y a pas lieu de rembourser les subventions fédérales reçues à l'époque à propos du centre d'instruction en question. Nous nous permettons néanmoins de vous signaler que nous vérifierions à

Office fédéral de la protection de la
population OFPP
Directeur Willi Scholl
Monbijoustrasse 51A 3003 Berne
Tel. +41 31 322 50 01 Fax +41 31 322 52 49

nouveau lesdites conditions si le centre d'instruction concerné devait un jour être entièrement ou partiellement désaffecté. Le cas échéant, nous réclamerions auprès du SSCM cantonal (et non de l'ECAP) les subventions fédérales versées en son temps. La propriété du centre d'instruction devant être transférée à l'ECAP, nous pensons qu'il conviendrait, dans le cadre du contrat d'aliénation, de prévoir en bonne et due forme qu'une éventuelle désaffectation, réaffectation ou revente subséquente du centre par l'ECAP ne pourrait avoir lieu qu'avec l'autorisation du canton. Dans ce contexte, un droit de préemption pourrait éventuellement être stipulé pour le canton. C'est pourquoi nous vous recommandons de régler ces points en conséquence après consultation de votre service juridique (cf. les art. 216 ss du Code des obligations [CO, RS 220], en particulier à propos de l'inscription au registre foncier).

Nous en profitons pour attirer votre attention sur le fait que selon la version révisée de la LPPCi adoptée par les Chambres fédérales le 17 juin 2011, les cantons sont désormais tenus d'annoncer à l'OFPP la désaffectation de centres d'instruction de la protection civile (art. 42, al. 3).

En espérant que ces précisions vous seront utiles et en restant à votre disposition pour répondre à vos éventuelles questions, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, nos salutations distinguées.

Office fédéral de la protection de la population

Willi Scholl
Directeur

Annexe 2

Service du feu: indicateur de référence cantonal: rapport de synthèse établi par M. Gilles Léchot. COMPAS, octobre 2011

COMPAS
conseil en management stratégique

RAPPORT DE SYNTHÈSE

NE-RPP-SP : SERVICE DU FEU

INDICATEUR DE RÉFÉRENCE CANTONAL

Etabli à l'intention : M. Claude-Henri Schaller, Chef de service *a.i.*
Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)
Département de la justice, de la sécurité et des finances
République et canton de Neuchâtel

Neuchâtel, décembre 2011

Document établi par : **Compas Management Services**
Dr Gilles A. Léchot, directeur
Case postale 2029
CH-2001 Neuchâtel
Tél. 032 730 16 00
E-mail gilles.lechot@compas-management.ch

En collaboration avec : **Etablissement cantonal d'assurance et de prévention**
M. Laurent Memminger, directeur
Place de la Gare 4
CH-2002 Neuchâtel
Tél. 032 889 62 22
E-mail laurent.memminger@ne.ch

TABLE DES MATIÈRES

CONDENSÉ **73**
1 INTRODUCTION **75**
2 BASE DE DONNÉES FINANCIÈRES **76**
2.1 Statistique financière de l'AFF 76
2.1 Correctifs envisagés par le groupe de travail NE 77
2.2 Base de données AFF révisée 80
3 INDICATEUR(S) DE RÉFÉRENCE **82**
3.1 Caractéristiques et construction de l'indicateur 82
3.2 Numérateur et dénominateur de l'indicateur 83
3.3 Formalisation des deux indicateurs de référence 83
3.4 Utilisation de l'indicateur de référence 83
4 CALCUL DES INDICES DE RÉFÉRENCE **84**
4.1 Indicateur de référence pour l'exploitation (IRE) 85
4.2 Indicateur de référence pour l'investissement (IRI) 86
4.3 Elaboration/utilisation des deux indicateurs 88
5 ANNEXES **90**
5.1 Coefficient de variation – charges d'exploitation et charges d'investissement 92
5.2 Modèle économétrique – indicateur de référence 94
5.3 Nomenclature des abréviations 101
5.4 Bibliographie 101

CONDENSÉ

Contexte. Depuis plusieurs années déjà, le canton ainsi que les communes NE sont engagés dans un processus de réorganisation du domaine de la défense contre l'incendie et des secours. Les analyses et travaux réalisés ont débouché sur la proposition d'une nouvelle loi dite « Loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (LPDIENS) ». Ladite loi prévoit un indicateur de référence permettant de fixer les limites des coûts de la défense contre l'incendie et des secours. Le présent rapport détaille la **construction de cet indicateur de référence**.

Base de données. Les **données financières** utilisées pour construire cet indicateur de référence sont élaborées par **l'Administration fédérale des finances** (AFF) au titre de la statistique des finances publiques en Suisse. Cette administration garantit un traitement comparable des données au niveau national et constitue une source neutre et indépendante, non partie prenante à la réalité concrète des cantons et communes. Ladite base de données est cependant susceptible de contenir certaines imprécisions, ceci en raison de la complexité de la matière (fédéralisme, structures et pratiques comptables non uniformes, etc.). Pour réduire ces imprécisions, il convient notamment (1) de vérifier le périmètre de consolidation retenu, (2) de contrôler que l'échantillonnage/extrapolation effectué par l'AFF ne travestit pas la réalité et (3) de s'assurer d'une application uniforme du MCH1/2. Il convient de porter une attention particulière à l'élimination des doubles comptages (canton-communes, etc.), à l'attribution des tâches aux fonctions prévues par la classification fonctionnelle (ex. santé/feu pour les SIS NE) ou encore au traitement des infrastructures (investissement en propre, location, mise à disposition gratuite, sans imputation interne). Ces contrôles sont susceptibles de déboucher sur des **« corrections »** qui ne doivent cependant être considérées comme **« officielles »** (et donc intégrées au calcul de l'indicateur de référence) qu'une fois **validées par l'AFF**. Notons que, dans cette perspective, il est important pour les collectivités NE de parfaire le traitement comptable de leurs données, à l'image de la séparation entre la partie feu et la partie santé du SIS Montagnes neuchâteloises (est intégrée à la statistique officielle de l'AFF dès 2008). Les données financières utilisées dans le présent rapport sont les **données officielles de l'AFF**. Des discussions sont en cours pour apporter certains correctifs. Le cas échéant, il conviendra donc d'adapter lesdites données et de produire un **rapport complémentaire**. Les autres données utilisées (population, emploi, etc.) pour la construction de l'indicateur de référence reposent également sur une statistique officielle et ne posent pour leur part pas de problème particulier.

Indicateur de référence. A terme, il est souhaitable d'avoir un **système d'indicateurs** embrassant l'ensemble des composantes et dimensions de la fonction 15 Service du feu (environnement, risques, prestations, processus, ressources, coûts, etc.). Ce système prend la forme d'un **tableau de bord cantonal/communal** de la défense contre l'incendie et les secours, et intègre l'**indicateur de référence** développé dans le présent document. Pour la construction de l'indicateur de référence, il convient de distinguer entre **charges d'exploitation** et **dépenses d'investissement**, ceci par souci de cohérence avec le MCH1/2, mais également parce que les fluctuations des dépenses d'investissement sont très importantes alors que les charges d'exploitation sont beaucoup plus stables d'une année sur l'autre. Il est donc nécessaire de construire un **indicateur de référence pour les charges d'exploitation** et un **indicateur de référence pour les dépenses d'investissement** :

- **Numérateur de l'indicateur de référence.** Au numérateur de l'indicateur, on trouve les **charges d'exploitation de l'année** (en CHF), respectivement la **moyenne des dépenses d'investissement des dix dernières années** (en CHF), ceci pour la CH (moyenne simple des cantons CH → chaque canton a un poids identique dans le calcul de la moyenne) et pour NE ;

- **Dénominateur de l'indicateur de référence.** Pour le dénominateur, nous proposons une grandeur composite appelée **unité de facteur de défense** (UFD). Un modèle économétrique permettant d'identifier les données à intégrer dans ladite grandeur, en l'espèce le **nombre d'habitants** et le **nombre d'emplois**, et de déterminer leur poids relatifs a été élaboré. Si cette unité devait poser problème, il demeure possible de se replier sur un dénominateur plus simple (mais plus approximatif du besoin en matière de défense contre l'incendie et de secours), à savoir le nombre d'habitants.

Formalisation. D'un point de vue formel, les deux indicateurs proposés sont décrits comme suit :

$$IRE_n = \frac{CE_n}{UFD_n}$$

Où : IRE indicateur de référence pour l'exploitation
CE charges d'exploitation
UFD unités de facteur de défense
n année de référence

et

$$IRI_n = \frac{\sum_{i=n-10}^{n} DI_i}{\sum_{i=n-10}^{n} UFD_i}$$

Où : IRI indicateur de référence pour les investissements
DI dépenses d'investissements
UFD unités de facteur de défense
n année de référence

Utilisation de l'indicateur de référence. L'indicateur de référence est utilisé pour définir un **objectif en termes de coûts** (charges, dépenses) par unité de facteur de défense, ceci avec une **marge de fluctuation** et un **étalement dans le temps**. Par exemple, l'objectif peut être que les coûts NE par unité de facteur de défense se situent dans un **corridor de +/- 2.5% autour de la moyenne des cantons CH**. L'atteinte d'un tel objectif ne peut se faire d'un seul coup, d'où la recommandation de fixer des objectifs intermédiaires, par exemple chaque année sur 5 ans (→ on comble chaque année 20% de l'écart à la moyenne nationale).

Calcul de l'indicateur de référence. Le calcul de l'indicateur de référence pour l'exploitation et pour l'investissement au moyen des dernières données disponibles au niveau de l'AFF, soit l'année 2009, donne les résultats suivants :

- **Indicateur de référence pour l'exploitation** (IRE). Le calcul de l'IRE montre que le **canton NE dépense en charges d'exploitation CHF 41.20 par unité de facteur de défense** (UFD). La moyenne CH se situe à CHF 34.65/UFD. Une UFD coûte donc pour le canton NE CHF 6.55 de plus que la moyenne CH, ou +18.9% ;
- **Indicateur de référence pour l'investissement** (IRI). Il apparaît que le **canton NE consacre en dépenses d'investissement un montant de CHF 7.01 par unité de facteur de défense (UFD),** ceci par année avec pour base de calcul la moyenne des années 2000 à 2009. La moyenne CH se situe à CHF 6.75/UFD. Une UFD coûte donc pour le canton NE CHF 0.26 de plus que la moyenne CH, ou +3.7%.

La dispersion de la série statistique relative aux dépenses d'investissement est nettement plus importante que celle de la série relative aux charges d'exploitation. Outre des comportements d'investissements réellement différents, cette dispersion plus importante

est par exemple susceptible de résulter de données moins fiables (location versus investissement, investissement direct des établissements cantonaux d'assurance, mise à disposition à titre gracieux ou sans imputation interne d'infrastructures par les collectivités publiques, etc.) ou du fait que la durée de vie desdits investissements est supérieure à 10 ans. Notons cependant que les dépenses d'investissement ne représentent qu'environ 15.5% des dépenses totales de la fonction 15 Service du feu.

Procédure et mise en application. D'un point de vue procédural, la **responsabilité de l'élaboration des deux indicateurs revient à l'ECAP**. Ceux-ci sont déclinés pour chacun des corps de sapeurs-pompiers NE et constituent un outil de gestion de l'ensemble de la fonction 15 Service du feu.

1 INTRODUCTION

Contexte. Depuis plusieurs années déjà, le canton ainsi que les communes NE sont engagés dans un processus de **réorganisation du domaine de la défense contre l'incendie et des secours**. Les analyses et travaux réalisés ont débouché sur la proposition d'une **nouvelle loi** dite « Loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (LPDIENS) », actuellement en consultation. À son art. 14 al. 1, ladite loi prévoit ce qui suit :

Indice de référence

Art. 14

[1] Un indice de référence cantonal exprimé en francs par habitant est défini pour fixer les limites des coûts de la défense contre l'incendie et des secours.

[2] Il fait partie du standard de sécurité.

[3] Il se fonde sur la moyenne des coûts des cantons suisses, en matière de défense contre l'incendie et les secours, exprimée en francs par habitant, et sur des comparaisons de coûts avec des cantons présentant un profil de risques similaire à celui de Neuchâtel.

[4] Il est mis à jour tous les deux ans.

[5] L'ECAP veille à ce que les coûts du canton, exprimés en francs par habitant en matière de défense contre l'incendie et de secours ne dépassent pas l'indice de référence et la moyenne des cantons suisses.

L'indicateur de référence en matière de coûts revêt une importance toute particulière puisque c'est donc lui qui va déterminer le plafond des ressources financières consacrées par les collectivités publiques NE à la défense contre l'incendie et les secours. Cet indicateur doit (1) se fonder sur une base de données financières fiables, (2) tenir compte du besoin effectif en matière de défense contre l'incendie et de secours, (3) constituer un outil de gestion simple, efficace, efficient, crédible, spécifique, fiable, transparent et (4) être accepté par les acteurs NE du domaine. Pour répondre à ces critères, l'ensemble des travaux menant à la construction dudit indicateur et à la récolte des données sous-jacentes sont menés de manière concertée entre le Service de la sécurité civile et militaire NE, l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), les différents corps de sapeurs-pompiers NE et Compas Management Services.

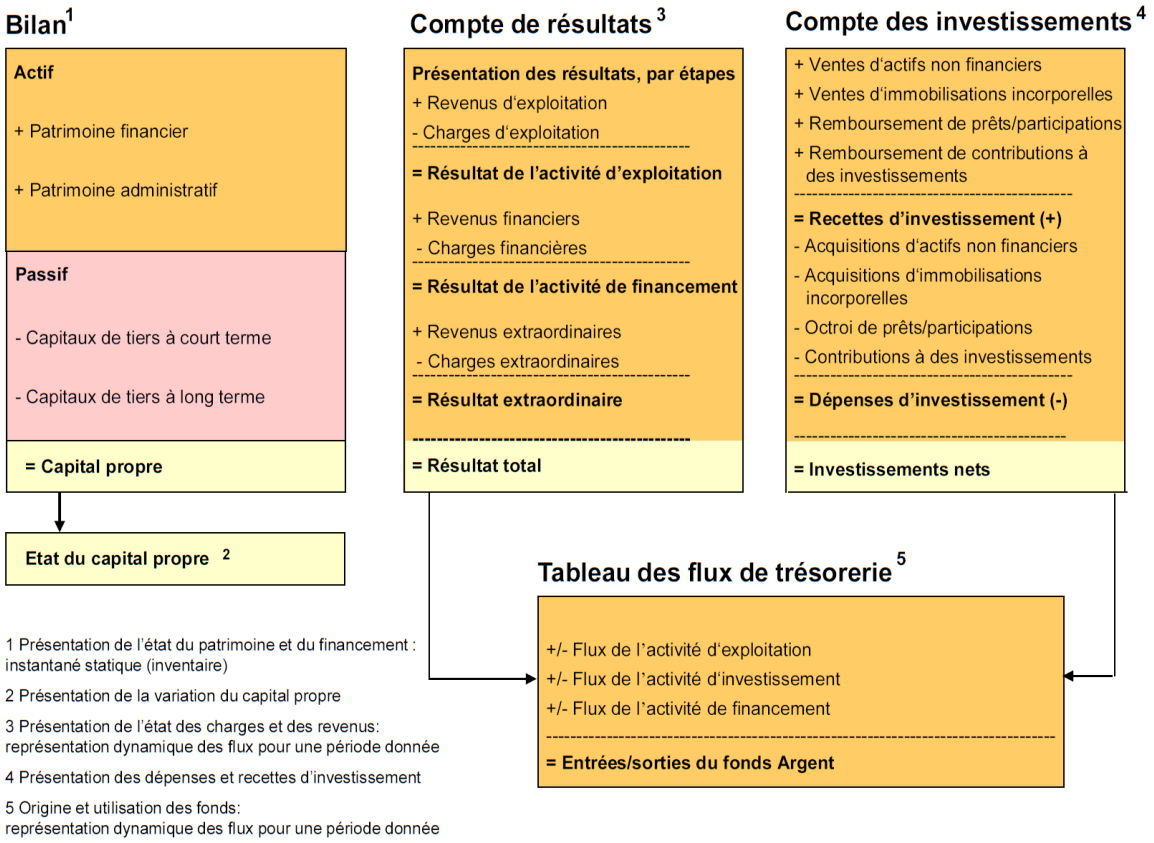
Remerciements. Que l'ensemble des personnes ayant participé à la présente démarche trouvent ici l'expression de la gratitude des mandataires pour leur engagement et leur soutien. Nos remerciements vont en particulier aux personnes suivantes : Prof. Alain Schönenberger et M. Moez Ouni de l'Université de Neuchâtel, Monsieur Laurent Memminger, Directeur de l'Etablissement cantonal d'assurance de Neuchâtel ainsi que Monsieur Claude-Henri Schaller, Secrétaire général du DJSF du canton de Neuchâtel.

2 BASE DE DONNÉES FINANCIÈRES

2.1 Statistique financière de l'AFF

Description de la statistique. L'Administration fédérale des finances (AFF) élabore annuellement une statistique des finances publiques en Suisse. Les quelques citations ci-après permettent d'en saisir les contours principaux. « […] la statistique financière des collectivités publiques est présentée suivant le compte financier de la Confédération, ainsi que suivant le modèle de compte harmonisé des cantons. Dès lors, elle fournit des données en termes d'entrées et sorties de caisse ainsi qu'en termes de charges et revenus. Elle distingue aussi entre compte de résultats et compte des investissements. […] Les données de la Confédération et des cantons sont tirées de leurs comptes d'Etat respectifs » (p.VII, AFF, 2009). « […] les comptes d'Etat de la Confédération et de tous les cantons, de même que les comptes annuels de toutes les villes et de tous les chefs-lieux sont saisis en totalité. Les données de toutes les communes des cantons de moins de 30 communes sont également saisies en totalité. Dans les autres cantons, les comptes annuels des communes sont saisis par sondage avant de donner lieu à une extrapolation. Les données des assurances sociales publiques […] sont également saisies dans leur intégralité » (p.9, AFF, 2011). La figure 2-1 présente le modèle comptable utilisé.

Figure 2-1 : Modèle comptable MCH2



Source : Section Statistique financière (AFF), 2011-A. Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse. Berne, Administration fédérale des finances.

NE, l'Etat ainsi que les communes concernées transmettent directement leurs données à l'AFF (comptes adoptés par GC/CG), qui sont ensuite retraitées (vérifications, corrections, doubles comptages, etc.) afin d'aboutir à une base de données raisonnablement fiable et comparable au niveau suisse. Le tableau 2-1 précise la description de la fonction 15 Service du feu.

Tableau 2-1 : Descriptif de la fonction 15 Service du feu

Fct	Désignation	Remarques
15	**Service du feu**	
150	**Service du feu**	Services du feu locaux et régionaux, service de lutte contre la pollution par les hydrocarbures, prévention contre l'incendie, surveillance du feu, police du feu, contrôle des stocks de foin, interventions en cas de catastrophe, appareils et installations d'extinction, hydrantes (pour autant qu'elles ne relèvent pas de la fonction 7101), réservoir d'eau d'extinction, taxes d'exemption.
1500	**Service du feu (en générale)**	
1506	**Service du feu, organisation régionale**	Services du feu régionaux (syndicats intercommunaux, contrats d'affiliation).

Source : CACSFC groupe de coordination MCH2, 2009. MCH2 pour les communes, classification fonctionnelle, Berne

Différences constatées. L'utilisation en 2008 de ces données pour la fonction 15 Service du feu (classification fonctionnelle), ceci dans une perspective de comparaison des cantons suisses, a soulevé diverses objections de la part de collectivités publiques NE, les chiffres de l'AFF différant de ceux calculés par lesdites collectivités. Comme tout le monde travaille à partir des mêmes données de base (comptes communaux et cantonaux), il n'y a pas de raison que les chiffres diffèrent. Il importe donc d'investiguer lesdites différences et d'envisager les **correctifs nécessaires**, ceci afin d'aboutir à une **base de données unique**, acceptée par l'ensemble des acteurs. Une analyse réalisée par un mandataire de l'ECAP est en cours. Elle est susceptible de faire l'objet d'un rapport complémentaire adaptant les données chiffrées utilisées dans le présent document (chiffres officiels AFF).

2.1 Correctifs envisagés par le groupe de travail NE

Possibles sources de différences. Les principaux éléments susceptibles d'entraîner une différence entre les chiffres fédéraux et ceux calculés par les collectivités publique NE, et donc de nécessiter une correction, sont les suivants :

- **Délimitation du secteur des administrations publiques** (sectorisation) – objet de la statistique financière. Alignée sur la pratique du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC), la statistique financière établie par l'AFF recense les comptes généraux de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales, ainsi que ceux d'autres entités autonomes sous contrôle public qui (critères non cumulatifs) : perçoivent des impôts, redistribuent des revenus et des actifs, réalisent sur le marché des recettes ne couvrant pas la moitié de leurs coûts de production (p.10ss, AFF, 2011-B). Pour la fonction 15 Service du feu, certaines charges d'exploitation ou dépenses d'investissement sont susceptibles, selon les cantons, d'être prises en charge « en direct » par

l'établissement cantonal d'assurance (ECAP), et donc d'échapper au périmètre de consolidation du secteur des administrations publiques ;

- **Méthode de collecte des données** – saisie intégrale et sondages. La statistique financière repose sur une saisie intégrale des données de la Confédération, des cantons et concordats ainsi que des assurances sociales. Pour les communes, en raison de leur nombre élevé et de la proportion importante de petites communes, l'AFF procède par sondage stratifié. Les communes sont ainsi subdivisées en strates selon deux critères : l'appartenance cantonale et la taille (en nombre d'habitants). Le plan de sondage s'établit comme suit : (1) saisie intégrale des villes et des chefs-lieux de cantons, de même que de toutes les communes des cantons comptant 30 communes ou moins ; (2) collecte par sondage auprès de 30 communes[11] ou davantage dans les autres cantons. Au total, 815 communes sont saisies pour l'ensemble de la CH, dont 34 pour NE. Cette façon de faire est susceptible d'engendrer une (très) légère imprécision statistique[12];

- **Modèle suisse de la statistique financière** (modèle SF) – bilan, compte de résultats, compte des investissements. Le modèle SF de la statistique financière suisse s'inspire essentiellement du Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). « Dans un premier temps, toutes les données financières des unités d'administration publique sont transférées dans le modèle SF, où l'on procède à un premier traitement statistique, à la sectorisation et aux apurements en vue de la consolidation des divers niveaux du secteur des administrations publiques (élimination des doubles comptages) » (p.49, AFF, 2011-A). Quatre éléments potentiellement problématiques liés au modèle SF méritent d'être mentionnés : (1) réforme de la statistique, (2) consolidation et doubles comptages, (3) classification fonctionnelle, (4) traitement des investissements.

  (1) Réforme de la statistique. Le modèle SF est introduit en 2008, d'où un potentiel problème de comparabilité avec les données antérieures, qui selon l'AFF reste marginal. « Globalement, les résultats agrégés du modèle SF ne divergent de l'ancienne statistique que de façon marginale. Des différences apparaissent surtout au niveau de certains comptes ou groupes de comptes suite à la reprise des données dans le plan comptable SF et aux nouvelles règles en matière de doubles emplois » (p.57, AFF, 2011-B). Ces éléments ne concernent que peu (voire pas du tout) la fonction 15 Service du feu ;

  (2) Consolidation et doubles comptages. « A la différence du modèle comptable, on entend dans la statistique financière par consolidation le regroupement et l'apurement des comptes de différentes unités pour obtenir une clôture globale agrégée, la plupart du temps pour un sous-secteur des administrations publiques […]. Dans les résultats consolidés, on soustrait les transferts « internes » entre les unités à consolider. Lorsque, par exemple, les communes d'un canton constituent une unité, tous les transferts entre ces communes sont déduits. On s'assure ainsi que les dépenses et recettes consolidées ne sont pas surévaluées en raison de ces transferts « internes » (dits doubles comptages). […] Lorsque l'on additionne les chiffres de toutes les communes d'un même canton, les dépenses au titre des transferts aux communes devraient afficher le même montant que les recettes de transferts

[11] « A cette occasion, on saisit également les données de toutes les associations à but déterminé auxquelles les communes retenues participent, et de toutes les unités spéciales à prendre en compte selon les critères de sectorisation précédemment évoqués » (p.47, AFF, 2011-A).

[12] « [Cette] méthode a été appliquée dans trois cantons, sur deux échantillons tests pour chacun, et les résultats obtenus ont été comparés avec les valeurs effectives recensées pour un exercice. Les résultats en question ne divergeaient que de façon marginale par rapport à la réalité (2% au maximum). La qualité des […] estimations peut ainsi être qualifiée de bonne » (p.13, AFF, 2011-B).

de toutes les communes. Ce « cas idéal » ne se produit toutefois que rarement » (p. 60ss, AFF, 2010-A)[13] ;

(3) Classification fonctionnelle. « Dans la classification fonctionnelle, toutes les charges et tous les revenus du compte de résultats de même que toutes les dépenses et toutes les recettes du compte des investissements sont catégorisés par groupes de tâches (fonctions). […] A quelques exceptions près, la classification fonctionnelle de la statistique financière recouvre celle du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). […] C'est pourquoi l'ancienne classification des groupes de tâches, alignée sur l'ancien modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH1), a été reprise dans la mesure du possible et n'a souffert que de quelques rares dérogations » (p.63ss, AFF, 2011-A). « […Cependant], les collectivités publiques utilisent la classification fonctionnelle de façon très variée. Si certaines répartissent les opérations en suivant exactement la nomenclature préétablie, d'autres recourent à des présentations différentes ou se contentent d'un niveau global. » (p.65, AFF, 2011-A). D'où la nécessité pour la présente analyse de prêter attention aux détails des éléments comptabilisés sous la fonction 15 Service du feu ;

(4) Traitement des investissements. La considération de divers cas pratiques montre que les investissements (équipements, infrastructures) peuvent être traités de façon forte diverse : leasing/location par un tiers (ex. La Maladière), prise en charge directe par l'établissement cantonal, mise à disposition gratuite par la collectivité (*i.e.* sans imputation interne à la fonction concernée). Notons par ailleurs que la statistique de l'AFF ne prend pas en compte les amortissements, les charges financières et les imputations internes. D'où de possibles distorsions au niveau des charges d'exploitation (location versus amortissement) et des charges d'investissement (non imputation, location, etc.). Si ces éléments sont susceptibles de « se compenser » au niveau CH, il importe d'y prêter attention au niveau NE.

En résumé et pour, *in fine*, réduire au minimum voire supprimer les différences entre les données AFF et les calculs des collectivités publiques NE pour la fonction 15 Service du feu, il convient donc (1) de vérifier le périmètre de consolidation retenu, (2) de contrôler que l'échantillonnage/extrapolation effectuée par l'AFF ne travestit pas la réalité NE, (3) de s'assurer d'une application conforme du MCH1/2, en particulier en termes d'élimination des doubles comptages et d'attribution des tâches aux fonctions prévues par la classification fonctionnelle, et (4) d'identifier les distorsions potentielles relatives au traitement des investissements. Un mandataire ECAP travaille ces éléments. En fonction de ses conclusions, il est possible d'adapter les **chiffres AFF officiels** utilisés dans le présent document, ceci via l'élaboration d'un **rapport complémentaire**.

Procédure d'adaptation des données AFF. Il est infiniment préférable d'avoir une base de données unique élaborée par l'AFF. Il apparaît opportun que le ou les indicateurs de référence se basent sur les **chiffres officiels de l'Administration fédérale des finances**. Ceci permet de s'appuyer sur l'expertise de ladite administration en termes de statistique financière, garantit un traitement identique des données pour l'ensemble du pays, et surtout garantit à l'ensemble des acteurs une source neutre, non partie prenante à la réalité concrète des cantons et communes. Il appartient donc aux collectivités publiques NE d'identifier les possibles erreurs, de les transmettre à l'AFF et de discuter avec elle de l'opportunité d'une correction. La décision finale revient à l'AFF. C'est ce cheminement qui a été utilisé avec succès pour la répartition des coûts du SIS

[13] « La rectification des doubles comptages concerne les postes suivants de la classification par nature […] :

- 36 / 386 Charges de transfert / charges de transfert extraordinaires
- 46 / 486 Recettes de transfert / recettes de transfert extraordinaires
- 57 / 587 Contributions à des investissements / contributions extraordinaires à des investissements, dépenses
- 67 / 687 Contributions à des investissements / contributions extraordinaires à des investissements, recettes. »

Les règles de consolidation de la statistique financière figurent à la p.62, AFF, 2010-A.

Montagnes neuchâteloises entre les aspects feu et les aspects santé (ambulances). Cette solution pousse les collectivités publiques à fournir des chiffres corrects, garantit un contrôle externe desdits chiffres (et des éventuelles modifications !) et contraint l'Administration fédérale de finances à l'exactitude (→ amélioration de la statistique). Tout ceci apporte de la **crédibilité à la démarche et améliore la transparence du système**. Il serait en effet dévastateur d'avoir un chiffre fédéral, un chiffre cantonal… pour le même objet !
Note : la procédure ci-dessus ne vaut pas obligatoirement pour les charges prises en direct (impossibilité pour l'AFF d'intégrer les établissements cantonaux dans le périmètre des collectivités publiques[14]), alors que les différences de traitement des investissements peuvent faire l'objet de simples remarques lors de l'utilisation des données.

2.2 Base de données AFF révisée

Adaptations réalisées, améliorations proposées. A ce stade, les adaptations proposées sont les suivantes :

- **Sectorisation.** Les montants pris en charge en direct par les établissements cantonaux sont pris en compte (*i.e.* ajoutés à la statistique AFF). Mais à futur il apparaît préférable que lesdites charges ne soient plus prises en charge en direct, mais « transitent » par les comptes des collectivités publiques ;
- **Echantillonnage.** La **saisie des données NE** est effectuée pour toutes les communes NE (et plus via un échantillonnage), ceci uniquement si on constate un écart important entre les données obtenues par échantillonnage/extrapolation et les données réelles. Pour ce faire, il serait nécessaire que les communes NE puissent transmettre leurs données à l'AFF sous forme informatique ;
- **Consolidation** (doubles comptages). La **consolidation des données** par l'AFF élimine en principe absolument les double-comptages, et c'est sa pratique qui fait référence. Les collectivités publiques NE peuvent apporter leur contribution en améliorant leurs pratiques comptables (transparence, etc.) et en portant à la connaissance de l'AFF des cas *a priori* problématiques. Notons que l'introduction du MCH2 est susceptible de faciliter la consolidation ;
- **Classification fonctionnelle.** L'AFF est ici fortement tributaire des pratiques comptables des collectivités publiques. Elle a ainsi, suite à une requête NE, modifié la comptabilisation des charges et dépenses du SIS Montagnes neuchâteloises (répartition 50% sur feu et 50% santé, alors que les comptes de la ville de la Chaux-de-Fonds attribuaient 100% au feu), ceci pour les années 2008 et 2009. Il est possible d'effectuer ladite modification pour les années antérieures. L'amélioration principale consiste cependant en ce que les collectivités publiques NE affinent leurs **pratiques comptables** en termes de précision dans l'utilisation de la classification fonctionnelle (ce qui peut réclamer un effort conséquent en termes de comptabilité analytique) ;
- **Traitement des investissements**. Mise en évidence de particularités NE (ex. location des infrastructures de La Maladière), ceci sans forcément modifier la statistique AFF.

Base de données AFF révisée. Concrètement, les chiffres des cantons CH fournis par l'AFF sont repris en l'état, ce qui implique l'acceptation de l'hypothèse d'une compensation

[14] **«** L'attribution à un secteur dépend essentiellement de la nature des activités et du contrôle de l'unité. Un agent économique est attribué au secteur des administrations publiques
(I) lorsqu'il est une unité institutionnelle et que, simultanément,
(II) il est contrôlé par les pouvoirs publics, et que, en outre,
(III) sa fonction principale est la redistribution de revenus ou de fortune, ou
(IV) sa fonction principale n'est pas une intermédiation financière, ou
(V) sa production n'est pas livrée à un prix économiquement significatif. » (p.23ss, AFF, 2011-A)

des « erreurs » entre les différents cantons (l'indicateur NE étant comparé à une moyenne CH). Pour le chiffre NE, les données AFF sont également reprises en l'état, inclus la correction effectuée par l'AFF des charges d'exploitation pour les années 2008 et 2009, du montant du SIS Montagnes neuchâteloises soustrait de la fonction 15 Service du feu pour être alloués à la santé (ambulances). Le tableau ci-dessous présente les données de base officielles, c'est-à-dire telles que fournies par l'Administration fédérale des finances.

Tableau 2-2 : Charges de fonctionnement et dépenses d'investissement pour les années 2005 à 2009

Canton	**Charges de fonctionnement** (milliers CHF)					**Dépenses d'investissement** (milliers CHF)				
	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
ZH	85'574	84'852	85'496	105'277	108'144	9'089	8'096	13'230	23'069	28'901
BE	56'048	56'813	56'577	60'758	63'777	6'488	9'226	12'183	7'449	9'248
LU	22'756	18'551	19'401	18'081	18'501	1'753	1'635	1'120	5'991	3'887
UR	2'939	2'547	2'415	2'399	2'897	544	1'186	974	317	455
SZ	8'639	9'255	9'153	9'950	10'555	710	2'690	7'208	4'382	3'772
OW	2'806	2'659	2'569	2'563	2'527	118	674	68	1'078	115
NW	2'789	2'349	2'178	2'399	2'191	250	145	0	94	433
GL	2'233	1'906	1'954	1'718	1'862	660	813	563	1'278	604
ZG	8'851	8'995	9'012	8'606	9'910	2'917	4'186	3'156	2'530	2'368
FR	12'017	12'526	12'432	16'004	14'768	4'270	2'822	2'112	2'879	2'293
SO	13'619	13'905	15'440	14'235	13'639	2'116	4'225	2'713	3'276	4'825
BS	18'161	25'044	23'240	26'657	27'857	0	745	5'188	1'221	496
BL	11'927	12'777	13'253	14'034	14'331	3'477	3'225	1'561	2'277	3'935
SH	6'586	6'690	6'689	7'663	7'669	770	1'809	818	1'987	531
AR	3'920	3'784	3'593	3'744	4'025	551	207	162	257	1'774
AI	983	1'288	1'202	1'141	974	0	0	48	153	6
SG	32'654	32'945	31'179	32'876	36'035	7'111	8'490	4'374	6'371	4'902
GR	11'032	11'493	10'452	14'333	13'117	2'699	590	2'817	2'439	2'750
AG	38'182	40'048	41'641	41'154	41'144	8'331	10'457	14'470	36'591	31'384
TG	15'166	14'955	15'102	15'252	15'064	6'144	3'747	6'436	4'225	5'225
TI	13'428	14'952	15'102	18'796	19'379	2'055	4'038	3'624	11'067	5'306
VD	39'094	40'091	42'855	41'858	44'073	985	1'210	377	202	532
VS	15'831	17'536	20'201	17'303	18'307	6'228	6'641	6'498	8'590	10'762
NE	15'804	15'698	16'182	13'570	14'555	4'473	2'085	1'433	506	808
GE	48'006	49'266	50'859	50'833	55'348	2'827	4'883	76	7'826	7'969
JU	1'996	2'009	2'305	2'873	3'151	0	0	0	892	2'905
Total CH	**491'041**	**502'932**	**510'483**	**544'075**	**563'802**	**74'566**	**83'824**	**91'209**	**136'946**	**136'187**

Source : Chiffres Administration fédérale des finances

Ces données de base sont susceptibles d'évoluer en fonction des discussions entre les collectivités publiques NE et l'Administration fédérale des finances. Un tableau révisé est susceptible de faire l'objet d'un **rapport complémentaire**, une fois lesdites discussions abouties.

Points clés. La base de données financières utilisée est celle élaborée par l'Administration fédérale des finances (AFF). Cette administration garantit un traitement comparable des données au niveau national et constitue une source neutre et indépendante, non partie prenante à la réalité concrète des cantons et communes. Ladite base de données est cependant susceptible de contenir certaines imprécisions, ceci notamment en raison de la complexité de la matière. Pour corriger lesdites imprécisions et disposer *in fine* des données les plus proches possibles de la réalité, libre aux collectivités publiques NE, respectivement à l'ECAP, de demander des modifications. Il paraît cependant indispensable que lesdites modifications ne puissent être considérées comme « officielles » (et donc intégrées au calcul de l'indicateur de référence) qu'une fois validées par l'AFF. Une exception à ce principe, l'intégration des coûts pris en charge directement par les établissements cantonaux.

Le traitement de certains investissements peut quant à lui faire l'objet de remarques (mais sans modification de la statistique). Il est par ailleurs important que les collectivités neuchâteloises affinent le traitement comptable de leurs données, à l'image de la séparation entre la partie feu et la partie santé du SIS Montagnes neuchâteloises (comptabilité analytique, etc.).

3 INDICATEUR(S) DE RÉFÉRENCE

3.1 Caractéristiques et construction de l'indicateur

Caractéristiques. Un indicateur doit être techniquement et conceptuellement apte à mesurer, avec une précision acceptable, le phénomène dont il est censé rendre compte (qualités métrologiques). Il doit également soutenir le cycle de gestion (objectif, plan, décision, mise en œuvre, contrôle, correction) et être pour cela d'une utilisation aisée (qualités d'usage). L'indicateur s'insère enfin dans un ensemble ou système d'indicateurs permettant d'appréhender l'objet considéré dans ses diverses facettes ou composantes (qualités systémiques). De manière plus concrète, Petit (2002) définit comme suit les critères permettant la construction d'un indicateur :

- Un indicateur doit être simple et acceptable → **simplicité, efficience et crédibilité ;**
- Un indicateur doit être validé et pertinent → **crédibilité ;**
- Un indicateur doit être fiable (c'est-à-dire apte à une mesure précise et reproductible) → **fiabilité ;**
- Un indicateur doit être sensible et spécifique → **spécificité ;**
- Les résultats observés doivent être restitués de façon claire → **transparence ;**
- Un indicateur peut avoir des effets secondaires imprévus, négatifs ou paradoxaux → **transparence.**

Construction de l'indicateur. Compte tenu de ces éléments, les lignes directrices suivantes sont retenues pour la construction d'un ou de plusieurs indicateurs relatifs à la fonction 15 Service du feu, ainsi que pour son ou leur utilisation :

- **Système d'indicateurs.** A terme, il est souhaitable d'avoir un système d'indicateurs embrassant l'ensemble des composantes et dimensions de la fonction 15 Service du feu (environnement, risques, prestations, processus, ressources, coûts, etc.). Ce système prend la forme d'un **tableau de bord cantonal/communal** de la défense contre l'incendie et les secours, et intègre l'**indicateur de référence** développé dans le présent document. Outre les aspects liées aux coûts, ledit tableau de bord devrait notamment intégrer des indications quant à la qualité des interventions et permettre, *in fine*, une allocation optimale des ressources entre prévention, intervention et dédommagement ;

- **Base de données.** Les données des 26 cantons CH (consolidation canton-communes) sont prises en compte. Aucune observation n'est retirée, ceci afin de ne pas caricaturer une réalité complexe et diverse. En effet, un canton tel que BS montre par exemple des valeurs statistiques très éloignées de la moyenne CH (et serait donc susceptible d'être sorti du calcul). Mais ces valeurs s'expliquent aisément par le fait que le profil de ce demi-canton est très atypique (superficie très faible, très largement urbanisée, avec une très forte concentration d'emploi) tout en faisant pleinement partie de la réalité CH ;

- **Exploitation et investissement.** Il convient de distinguer entre charges d'exploitation et dépenses d'investissement, ceci par souci de cohérence avec le MCH1/2, mais également parce que les fluctuations des dépenses d'investissement sont très importantes alors que les charges d'exploitation sont beaucoup plus stables d'une année sur l'autre ;

Il convient donc de construire un **indicateur de référence pour les charges d'exploitation** et un **indicateur de référence pour les dépenses d'investissement**.

3.2 Numérateur et dénominateur de l'indicateur

Numérateur de l'indicateur de référence. Au numérateur de l'indicateur, on trouve les **charges d'exploitation de l'année** (en CHF), respectivement la **moyenne des dépenses d'investissement des dix dernières années** (en CHF), ceci pour la CH (moyenne simple[15] des cantons CH) et pour NE. Ces données correspondent au codes 8111.2 *Betriebliche Ausgaben* (charges d'exploitation) et 8113.2 *Investitionsausgaben* (dépenses d'investissement) de l'AFF. Une analyse du **coefficient de variation** des charges d'exploitation et d'investissement est reproduite en annexe ;
Dénominateur de l'indicateur de référence. La question du dénominateur est plus délicate, puisqu'il s'agit de trouver une grandeur permettant de rendre compte du besoin relatif à la fonction 15 Service du feu. L'objectif de l'indicateur de référence est en effet de mettre en rapport les coûts de la fonction 15 Service du feu avec les besoins effectifs dans ce domaine. Il est d'usage d'utiliser la population comme dénominateur (→ CHF/hab.), mais cela peut être insuffisant. Nous proposons donc une grandeur composite appelée **unité de facteur de défense** agrégeant plusieurs données. Un **modèle économétrique** permettant d'identifier les données à intégrer dans ladite grandeur et de déterminer leur poids relatifs est élaboré. Les analyses et réflexions relatives audit modèle figurent en annexe. Il en ressort que deux grandeurs doivent être intégrées dans l'unité de facteur de défense : **nombre d'habitants, nombre d'emplois.** Si cette unité devait, pour quelque raison que ce soit (simplicité, acceptabilité → il s'agit d'une grandeur composite !) ne pas convenir, il demeure possible de se replier sur un dénominateur plus simple (mais plus approximatif du besoin en matière de défense contre l'incendie et de secours), à savoir le nombre d'habitants.

3.3 Formalisation des deux indicateurs de référence

D'un point de vue formel, les deux indicateurs proposés sont décrits comme suit :

$$IRE_n = \frac{CE_n}{UFD_n}$$

Où : IRE **indicateur de référence pour l'exploitation**
CE charges d'exploitation
UFD unités de facteur de défense
n année de référence

$$IRI_n = \frac{\sum_{i=n-10}^{n} DI_i}{\sum_{i=n-10}^{n} UFD_i}$$

Où : IRI **indicateur de référence pour les investissements**
DI dépenses d'investissements
UFD unités de facteur de défense
n année de référence

3.4 Utilisation de l'indicateur de référence

[15] La moyenne simple exprime la grandeur de chacun des membres de l'ensemble sans changer leur dimension, c'est-à-dire sans pondération. Cela signifie que chaque canton a le même poids, *i.e.* AI pèse autant que ZH. A l'opposé, la moyenne pondérée accorde un poids plus important aux grands cantons, par exemple en fonction de la taille de leur population.

Utilisation de l'indicateur de référence. L'indicateur de référence est utilisé pour définir un **objectif en termes de coûts** (charges, dépenses) par unité de facteur de défense. L'idée est par exemple que NE se situe au plus à la moyenne CH pour les charges d'exploitation et les dépenses d'investissement liées à la fonction 15 Service du feu. Pour tenir compte des imperfections résiduelles de la base de données, une **marge de fluctuation** de +/- 2.5% autour de la valeur de l'indicateur de référence est admissible. Cette marge concerne la valeur NE uniquement. Pour la moyenne CH, il est admis que lesdites imperfections résiduelles se compensent mutuellement. Pour reprendre de manière plus précise l'exemple ci-dessus, l'objectif pourrait donc être que les coûts NE par unité de facteur de défense se situent dans un **corridor de +/- 2.5% autour de la moyenne des cantons CH.** Il est par ailleurs clair que l'atteinte de cet objectif ne peut se faire d'un seul coup, d'où la recommandation de fixer des **objectifs intermédiaires**, par exemple chaque année sur 5 ans (→ on comble chaque année 20% de l'écart à la moyenne nationale). Enfin, les chiffres de l'AFF sont disponibles avec environ 1.5 années de délai, d'où la possible nécessité d'apporter certains **correctifs *ad hoc*** (inflation, nouvelles missions, etc.).

Points clés. En résumé, il convient de construire deux indicateurs de référence (exploitation, investissement), avec au numérateur des charges exprimées en CHF, et au dénominateur une grandeur composite appelée unité de facteur de défense. L'objectif pour NE consiste par exemple à atteindre la moyenne CH (+/- 2.5% de marge d'erreur), ceci sur cinq ans.

4 CALCUL DES INDICES DE RÉFÉRENCE

A partir de la base de données AFF présentée au chapitre 2 et des deux indicateurs de référence détaillés au chapitre 3, il est maintenant possible de calculer lesdits indices avec les données réelles. Les chiffres présentés portent sur l'année 2009 pour les charges d'exploitation et sur une moyenne 2000-2009 pour l'investissement. La population est celle de l'année 2009 alors que l'emploi se rapporte à l'année 2008 (dernier recensement).

Remarque importante. Les chiffres ci-dessous se basent sur les données officielles de l'AFF. Comme mentionné plus haut, ils sont susceptibles d'évoluer si des imprécisions devaient être détectées et corrigées par ladite AFF.

Tableau 4-1 : Charges de fonctionnement par unité de facteur de défense (UFD) pour l'année 2009

Canton	Charges fonct. 2009 (milliers CHF)	Habitants (hab.)	Emploi total [1] (emp.)	Unité de facteur de défense UFD=hab.+2*emp.	CHF par UFD	CHF par hab.
ZH	108'144	1'351'297	812'091	2'975'479	36.35	80.03
BE	63'777	974'235	542'938	2'060'111	30.96	65.46
LU	18'501	372'964	196'749	766'462	24.14	49.60
UR	2'897	35'335	16'601	68'537	42.28	82.00
SZ	10'555	144'686	64'582	273'850	38.54	72.95
OW	2'527	35'032	18'414	71'860	35.17	72.14
NW	2'191	40'794	19'535	79'864	27.44	53.71
GL	1'862	38'479	19'104	76'687	24.28	48.40
ZG	9'910	110'890	83'019	276'928	35.79	89.37
FR	14'768	273'159	117'430	508'019	29.07	54.06
SO	13'639	252'748	122'208	497'164	27.43	53.96
BS	27'857	187'898	159'215	506'328	55.02	148.26
BL	14'331	272'815	127'883	528'581	27.11	52.53
SH	7'669	75'657	39'926	155'509	49.32	101.37
AR	4'025	53'043	22'949	98'941	40.69	75.89
AI	974	15'681	7'275	30'231	32.21	62.10
SG	36'035	474'676	254'710	984'096	36.62	75.91
GR	13'117	191'861	103'007	397'875	32.97	68.37
AG	41'144	600'040	285'337	1'170'714	35.14	68.57
TG	15'064	244'805	115'146	475'097	31.71	61.53
TI	19'379	335'720	181'212	698'144	27.76	57.72
VD	44'073	701'526	340'244	1'382'014	31.89	62.82
VS	18'307	307'392	141'290	589'972	31.03	59.56
NE	14'555	171'647	90'805	353'257	41.20	84.79
GE	55'348	453'292	277'098	1'007'488	54.94	122.10
JU	3'151	70'134	36'867	143'868	21.90	44.93
Moy CH	**-**	**-**	**-**	**-**	**34.65**	**71.85**
Total CH	**563'802**	**7'785'806**	**4'195'635**	**16'177'076**	**-**	**-**

[1] Emplois pour l'année 2008

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, OFS, COMPAS

4.1 Indicateur de référence pour l'exploitation (IRE)

Le tableau 4-1 présente le calcul de l'indice de référence pour l'exploitation (IRE), ceci pour l'année 2009, avec tous les éléments du calcul. Il présente également pour la même année les charges d'exploitation par habitant.
Il apparaît que le **canton NE dépense en charges d'exploitation CHF 41.20 par unité de facteur de défense** (UFD), ceci pour l'année 2009. La moyenne CH se situe à CHF 34.65/UFD. Une UFD coût donc pour le canton NE CHF 6.55 de plus que la moyenne CH, ou +18.9%. Le même tableau pour les années 2005 à 2008 figure en annexe. Les chiffres NE (et CH) sont les suivants : NE 2005 → 47.05 (CH 2005 → 33.47), NE 2006 → 46.67 (CH 2006 → 34.02), NE 2007 → 47.98 (CH 2007 → 33.90) et NE 2008 → 38.49 (CH 2008 → 33.80). La baisse de CHF 9.49 du prix de l'UFD NE entre 2007 et 2008 s'explique pour l'essentiel par la sortie des chiffres de l'AFF des coûts du SIS Montagnes neuchâteloises dédiés au domaine de la santé (ambulances).

Le tableau 4-2 classe les cantons CH en fonction du prix de l'UFD pour les dépenses d'exploitation pour l'année 2009.

Tableau 4-2 : Classement des cantons suisses selon les charges de fonction-nement par UFD et par hab. pour 2009

Rang	Canton	CHF/UFD
1	Bâle-Ville	55.02
2	Genève	54.94
3	Schaffhouse	49.32
4	Uri	42.28
5	Neuchâtel	41.20
6	Appenzell Rh.-Ext.	40.69
7	Schwytz	38.54
8	Saint-Gall	36.62
9	Zurich	36.35
10	Zoug	35.79
11	Obwald	35.17
12	Argovie	35.14
	Moy Suisse	**34.65**
13	Grisons	32.97
14	Appenzell Rh.-Int.	32.21
15	Vaud	31.89
16	Thurgovie	31.71
17	Valais	31.03
18	Berne	30.96
19	Fribourg	29.07
20	Tessin	27.76
21	Nidwald	27.44
22	Soleure	27.43
23	Bâle-Campagne	27.11
24	Glaris	24.28
25	Lucerne	24.14
26	Jura	21.90

Rang	Canton	CHF/hab.
1	Bâle-Ville	148.26
2	Genève	122.10
3	Schaffhouse	101.37
4	Zoug	89.37
5	Neuchâtel	84.79
6	Uri	82.00
7	Zurich	80.03
8	Saint-Gall	75.91
9	Appenzell Rh.-Ext.	75.89
10	Schwytz	72.95
11	Obwald	72.14
	Moy Suisse	**71.85**
12	Argovie	68.57
13	Grisons	68.37
14	Berne	65.46
15	Vaud	62.82
16	Appenzell Rh.-Int.	62.10
17	Thurgovie	61.53
18	Valais	59.56
19	Tessin	57.72
20	Fribourg	54.06
21	Soleure	53.96
22	Nidwald	53.71
23	Bâle-Campagne	52.53
24	Lucerne	49.60
25	Glaris	48.40
26	Jura	44.93

Source : COMPAS

Globalement, le **rang occupé par les différents cantons** dans le classement des charges par UFD est proche de celui correspondant aux charges par habitant. Les cantons comparativement les plus chers restent les plus chers, et les cantons les moins chers restent les moins chers. Seuls AR, BE, SZ et ZG voient le rang varier de plus de deux places. Plus intéressant, **l'écart des cantons comparativement les plus chers par rapport à la moyenne CH** diminue fortement en utilisant l'indicateur des charges par UFD. Pour BS, il passe ainsi de +106.3% (CHF/hab. de 148.26 pour une moy. CH de 71.85) à +58.8% (CHF/UFD de 55.02 pour une moy. CH de 34.65). Cela traduit une meilleure prise en compte de leur situation spécifique, à savoir un rapport emploi/population très supérieur à la moyenne CH.

4.2 Indicateur de référence pour l'investissement (IRI)

Le tableau 4-3 présente le calcul de l'indice de référence pour l'investissement (IRI), ceci pour l'année 2009. Le montant des dépenses ainsi que le volume de population et d'emplois correspondent à la moyenne des années 2000 à 2009 (cf. analyse du coefficient de variation). Il présente également pour la même année les charges d'investissement par habitant.

Tableau 4-3 : Dépenses d'investissement par unités de facteur de défense pour la moyenne des années 2000-2009

Canton	Dép. invest. moy. 2000-2009 (milliers CHF)	Habitants moy. 2000-2009 (hab.)	Emploi total [1] moy. 2000-2009 (emp.)	Unité de facteur de défense UFD=hab.+2*emp.	CHF par UFD	CHF par hab.
ZH	15'159	1'273'983	765'136	2'804'255	5.41	11.90
BE	10'015	956'941	524'057	2'005'054	4.99	10.47
LU	3'061	357'770	185'346	728'462	4.20	8.56
UR	429	35'117	16'221	67'559	6.36	12.23
SZ	2'889	137'140	59'121	255'381	11.31	21.06
OW	540	33'484	16'522	66'529	8.12	16.14
NW	293	39'533	19'139	77'811	3.77	7.42
GL	632	38'325	18'806	75'937	8.32	16.48
ZG	2'089	105'579	71'302	248'183	8.42	19.78
FR	2'547	253'425	110'552	474'529	5.37	10.05
SO	3'744	248'111	116'499	481'109	7.78	15.09
BS	1'230	186'448	156'048	498'544	2.47	6.60
BL	3'108	266'020	121'041	508'102	6.12	11.68
SH	1'170	74'124	38'064	150'251	7.79	15.78
AR	637	52'939	22'836	98'611	6.46	12.03
AI	24	15'224	6'805	28'835	0.84	1.60
SG	8'472	460'724	240'807	942'337	8.99	18.39
GR	2'930	187'930	101'898	391'726	7.48	15.59
AG	14'103	569'357	265'434	1'100'226	12.82	24.77
TG	5'701	234'526	107'445	449'416	12.68	24.31
TI	3'793	321'941	168'459	658'858	5.76	11.78
VD	2'538	654'085	314'584	1'283'253	1.98	3.88
VS	7'745	290'431	133'917	558'265	13.87	26.67
NE	2'379	168'339	85'571	339'482	7.01	14.13
GE	4'049	429'402	248'183	925'768	4.37	9.43
JU	380	69'287	34'744	138'775	2.74	5.48
Moy CH	**-**	**-**	**-**	**-**	**6.75**	**13.51**
Total CH	**104'547**	**7'460'183**	**3'948'537**	**15'357'257**	**-**	**-**

[1] Moyenne faite avec les chiffres des années 1995, 2001, 2005 et 2008

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, OFS, COMPAS

Notons que le total des dépenses d'investissement correspond à un peu plus de 15.5% du total des dépenses (exploitation + investissement) liées à la fonction 15 Service du feu. L'indicateur IRI porte donc sur des montants nettement moins importants que l'indicateur IRE.

Il apparaît que le **canton NE consacre en dépenses d'investissement un montant de CHF 7.01 par unité de facteur de défense** (UFD), ceci par année avec pour base de calcul la moyenne des années 2000 à 2009. La moyenne CH se situe à CHF 6.75/UFD. Une UFD coût donc pour le canton NE CHF 0.26 de plus que la moyenne CH, ou +3.9%.

Le tableau 4-4 classe les cantons CH en fonction du prix de l'UFD pour les dépenses d'investissement.

Tableau 4-4 : Classement des cantons suisses selon les dépenses d'investis-sement par UFD et hab. pour la moyenne des années 2000-2009

Rang	Canton	CHF/UFD
1	Valais	13.87
2	Argovie	12.82
3	Thurgovie	12.68
4	Schwytz	11.31
5	Saint-Gall	8.99
6	Zoug	8.42
7	Glaris	8.32
8	Obwald	8.12
9	Schaffhouse	7.79
10	Soleure	7.78
11	Grisons	7.48
12	Neuchâtel	7.01
	Moyenne Suisse	**6.75**
13	Appenzell Rh.-Ext.	6.46
14	Uri	6.36
15	Bâle-Campagne	6.12
16	Tessin	5.76
17	Zurich	5.41
18	Fribourg	5.37
19	Berne	4.99
20	Genève	4.37
21	Lucerne	4.20
22	Nidwald	3.77
23	Jura	2.74
24	Bâle-Ville	2.47
25	Vaud	1.98
26	Appenzell Rh.-Int.	0.84

Rang	Canton	CHF/hab.
1	Valais	26.67
2	Argovie	24.77
3	Thurgovie	24.31
4	Schwytz	21.06
5	Zoug	19.78
6	Saint-Gall	18.39
7	Glaris	16.48
8	Obwald	16.14
9	Schaffhouse	15.78
10	Grisons	15.59
11	Soleure	15.09
12	Neuchâtel	14.13
	Moyenne Suisse	**13.51**
13	Uri	12.23
14	Appenzell Rh.-Ext.	12.03
15	Zurich	11.90
16	Tessin	11.78
17	Bâle-Campagne	11.68
18	Berne	10.47
19	Fribourg	10.05
20	Genève	9.43
21	Lucerne	8.56
22	Nidwald	7.42
23	Bâle-Ville	6.60
24	Jura	5.48
25	Vaud	3.88
26	Appenzell Rh.-Int.	1.60

Source : COMPAS

Globalement, le **rang occupé par les différents cantons** dans le classement des dépenses par UFD, respectivement des dépenses par habitant, reste pratiquement identique. **L'écart des cantons comparativement les moins/plus chers par rapport à la moyenne CH** reste important, que l'on utilise l'indicateur de dépenses par UFD ou par hab. Pour VS, il passe ainsi de +97.4% (CHF/hab. de 26.67 pour une moy. CH de 13.51) à +105.4% (CHF/UFD de 13.87 pour une moy. CH de 6.75). Pour AI, ledit écart passe de -88.15% (CHF/hab. de 1.60 pour une moy. CH de 13.51) à -87.5% (CHF/UFD de 0.84 pour une moy. CH de 6.75). La prise en compte du rapport emploi/population n'apporte donc pas de modification majeure.

Dispersion des séries statistiques. Il importe par contre de constater que la dispersion de la série statistique relative aux dépenses d'investissement est nettement plus importante que celle de la série relative aux charges d'exploitation. Expliquer ce fait dépasse le cadre du présent mandat. Outre des comportements d'investissements réellement différents, l'explication de cette dispersion plus importante est par exemple susceptible de résulter de données moins fiables (location versus investissement, investissement direct des établissements cantonaux d'assurance, mise à disposition à titre gracieux ou sans imputation interne d'infrastructures par les collectivités publiques, etc.) ou du fait que la durée de vie desdits investissements est supérieure à 10 ans.

4.3 Elaboration/utilisation des deux indicateurs

D'un point de vue procédural, la **responsabilité de l'élaboration des deux indicateurs revient à l'ECAP**. Pour ce faire, elle se base sur les **chiffres officiels de l'AFF**. Si elle constate des erreurs ou imprécisions dans les données statistiques, elle peut demander des modifications, par exemple aux communes NE (comptabilisation, etc.) ou à l'AFF (élimination des doubles-comptages, etc.). L'important est cependant que les deux indicateurs restent basés sur des chiffres officiels, facilement vérifiables par l'ensemble

des parties prenantes. Les deux **indicateurs cantonaux** sont ensuite déclinés par l'ECAP sur les différents corps de sapeurs-pompiers, fournissant ainsi un outil de gestion de l'ensemble de la fonction 15 Service du feu pour le canton NE.

Points clés – Indicateur de référence pour l'exploitation (IRE). L'utilisation de l'indicateur de charges par UFD, par rapport à l'indicateur de charges par habitant, ne modifie que peu la position relative des différents cantons suisses. Il se traduit cependant par un rapprochement des cantons les plus chers de la moy. CH. Ainsi, l'écart passe pour BS de +106.3% (CHF/hab. de 148.26 pour une moy. CH de 71.85) à +58.8% (CHF/UFD de 55.02 pour une moy. CH de 34.65). Ceci traduit une meilleure prise en compte de leur réalité spécifique (rapport emploi/population). Il apparaît que le **canton NE dépense en charges d'exploitation CHF 41.20 par unité de facteur de défense** (UFD). La moyenne CH se situe à CHF 34.65/UFD. Une UFD coûte donc pour le canton NE CHF 6.55 de plus que la moyenne CH, ou +18.9%.

Indicateur de référence pour l'investissement (IRI). Il apparaît que le **canton NE consacre en dépenses d'investissement un montant de CHF 7.01 par unité de facteur de défense (UFD),** ceci par année avec pour base de calcul la moyenne des années 2000 à 2009. La moyenne CH se situe à CHF 6.75/UFD. Une UFD coûte donc pour le canton NE CHF 0.26 de plus que la moyenne CH, ou +3.9%.

Dispersion de la série statistique. La dispersion de la série statistique relative aux dépenses d'investissement est nettement plus importante que celle de la série relative aux charges d'exploitation. Outre des comportements d'investissements réellement différents, l'explication de cette dispersion plus importante est par exemple susceptible de résulter de données moins fiables ou du fait que la durée de vie desdits investissements est supérieure à 10 ans.

D'un point de vue procédural, la **responsabilité de l'élaboration des deux indicateurs revient à l'ECAP**. Ceux-ci sont déclinés pour chacun des corps de sapeurs-pompiers NE et constituent un outil de gestion de l'ensemble de la fonction 15 Service du feu.

5 ANNEXES

Tableau 5-1 : Charges de fonctionnement par unité de facteur de défense pour 2005 à 2008

Canton	Charges fonct. 2005 (milliers CHF)	Habitants (hab.)	Emploi total (emp.)	Unité de facteur de défense UFD=hab.+2*emp.	CHF par UFD	CHF par hab.
ZH	85'574	1'272'590	747'014	2'766'618	30.93	67.24
BE	56'048	957'064	520'392	1'997'848	28.05	58.56
LU	22'756	356'384	185'320	727'024	31.30	63.85
UR	2'939	35'087	15'664	66'415	44.25	83.76
SZ	8'639	137'522	59'398	256'318	33.71	62.82
OW	2'806	33'269	16'161	65'591	42.77	84.33
NW	2'789	39'803	19'055	77'913	35.80	70.08
GL	2'233	38'173	17'918	74'009	30.18	58.51
ZG	8'851	106'496	71'696	249'888	35.42	83.11
FR	12'017	253'954	111'219	476'392	25.23	47.32
SO	13'619	247'937	115'204	478'345	28.47	54.93
BS	18'161	185'601	153'734	493'069	36.83	97.85
BL	11'927	266'089	119'798	505'685	23.59	44.82
SH	6'586	73'764	37'533	148'830	44.25	89.29
AR	3'920	52'561	22'039	96'639	40.56	74.57
AI	983	15'220	6'829	28'878	34.03	64.57
SG	32'654	459'999	239'202	938'403	34.80	70.99
GR	11'032	187'803	99'741	387'285	28.49	58.74
AG	38'182	569'344	261'117	1'091'578	34.98	67.06
TG	15'166	234'332	106'132	446'596	33.96	64.72
TI	13'428	322'276	167'519	657'314	20.43	41.67
VD	39'094	654'093	312'167	1'278'427	30.58	59.77
VS	15'831	291'575	133'276	558'127	28.37	54.30
NE	15'804	168'444	83'724	335'892	47.05	93.82
GE	48'006	430'638	248'607	927'852	51.74	111.48
JU	1'996	69'110	33'919	136'948	14.57	28.88
Moy CH	**-**	**-**	**-**	**-**	**33.47**	**67.58**
Total CH	**491'041**	**7'459'128**	**3'904'378**	**15'267'884**	**-**	**-**
Canton	**Charges fonct. 2006 (milliers CHF)**	**Habitants (hab.)**	**Emploi total [1] (emp.)**	**Unité de facteur de défense UFD=hab.+2*emp.**	**CHF par UFD**	**CHF par hab.**
ZH	84'852	1'284'052	747'014	2'778'080	30.54	66.08
BE	56'813	958'897	520'392	1'999'681	28.41	59.25
LU	18'551	359'110	185'320	729'750	25.42	51.66
UR	2'547	34'948	15'664	66'276	38.43	72.88
SZ	9'255	138'832	59'398	257'628	35.92	66.66
OW	2'659	33'755	16'161	66'077	40.25	78.78
NW	2'349	40'012	19'055	78'122	30.07	58.71
GL	1'906	38'084	17'918	73'920	25.78	50.05
ZG	8'995	107'171	71'696	250'563	35.90	83.93
FR	12'526	258'252	111'219	480'690	26.06	48.50
SO	13'905	248'613	115'204	479'021	29.03	55.93
BS	25'044	184'822	153'734	492'290	50.87	135.50
BL	12'777	267'166	119'798	506'762	25.21	47.82
SH	6'690	73'866	37'533	148'932	44.92	90.57
AR	3'784	52'509	22'039	96'587	39.17	72.06
AI	1'288	15'300	6'829	28'958	44.49	84.21
SG	32'945	461'810	239'202	940'214	35.04	71.34
GR	11'493	187'920	99'741	387'402	29.67	61.16
AG	40'048	574'813	261'117	1'097'047	36.51	69.67
TG	14'955	235'764	106'132	448'028	33.38	63.43
TI	14'952	324'851	167'519	659'889	22.66	46.03
VD	40'091	662'145	312'167	1'286'479	31.16	60.55
VS	17'536	294'608	133'276	561'160	31.25	59.52
NE	15'698	168'912	83'724	336'360	46.67	92.94
GE	49'266	433'235	248'607	930'449	52.95	113.72
JU	2'009	69'292	33'919	137'130	14.65	28.99
Moy CH	**-**	**-**	**-**	**-**	**34.02**	**68.84**
Total CH	**502'932**	**7'508'739**	**3'904'378**	**15'317'495**	**-**	**-**

[1] Emplois pour l'année 2005

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, OFS, COMPAS

Tableau 5-1 : Charges de fonctionnement par unité de facteur de défense pour 2005 à 2008 (suite et fin)

Canton	Charges fonct. 2007 (milliers CHF)	Habitants (hab.)	Emploi total [1] (emp.)	Unité de facteur de défense UFD=hab.+2*emp.	CHF par UFD	CHF par hab.
ZH	85'496	1'307'567	747'014	2'801'595	30.52	65.39
BE	56'577	962'982	520'392	2'003'766	28.24	58.75
LU	19'401	363'475	185'320	734'115	26.43	53.38
UR	2'415	34'989	15'664	66'317	36.41	69.02
SZ	9'153	141'024	59'398	259'820	35.23	64.90
OW	2'569	33'997	16'161	66'319	38.74	75.58
NW	2'178	40'287	19'055	78'397	27.79	54.07
GL	1'954	38'237	17'918	74'073	26.39	51.11
ZG	9'012	109'141	71'696	252'533	35.69	82.57
FR	12'432	263'241	111'219	485'679	25.60	47.23
SO	15'440	250'240	115'204	480'648	32.12	61.70
BS	23'240	185'227	153'734	492'695	47.17	125.47
BL	13'253	269'145	119'798	508'741	26.05	49.24
SH	6'689	74'527	37'533	149'593	44.72	89.75
AR	3'593	52'654	22'039	96'732	37.15	68.24
AI	1'202	15'471	6'829	29'129	41.25	77.66
SG	31'179	465'937	239'202	944'341	33.02	66.92
GR	10'452	188'762	99'741	388'244	26.92	55.37
AG	41'641	581'562	261'117	1'103'796	37.73	71.60
TG	15'102	238'316	106'132	450'580	33.52	63.37
TI	15'102	328'580	167'519	663'618	22.76	45.96
VD	42'855	672'039	312'167	1'296'373	33.06	63.77
VS	20'201	298'580	133'276	565'132	35.75	67.66
NE	16'182	169'782	83'724	337'230	47.98	95.31
GE	50'859	438'177	248'607	935'391	54.37	116.07
JU	2'305	69'555	33'919	137'393	16.78	33.14
Moy CH	**-**	**-**	**-**	**-**	**33.90**	**68.20**
Total CH	**510'483**	**7'593'494**	**3'904'378**	**15'402'250**	**-**	**-**

[1] Emplois pour l'année 2005

Canton	Charges fonct. 2008 (milliers CHF)	Habitants (hab.)	Emploi total (emp.)	Unité de facteur de défense UFD=hab.+2*emp.	CHF par UFD	CHF par hab.
ZH	105'277	1'332'727	812'091	2'956'909	35.60	78.99
BE	60'758	969'299	542'938	2'055'175	29.56	62.68
LU	18'081	368'742	196'749	762'240	23.72	49.03
UR	2'399	35'162	16'601	68'364	35.09	68.22
SZ	9'950	143'719	64'582	272'883	36.46	69.23
OW	2'563	34'429	18'414	71'257	35.97	74.44
NW	2'399	40'737	19'535	79'807	30.06	58.89
GL	1'718	38'370	19'104	76'578	22.44	44.78
ZG	8'606	110'384	83'019	276'422	31.13	77.96
FR	16'004	268'537	117'430	503'397	31.79	59.60
SO	14'235	251'830	122'208	496'246	28.68	56.53
BS	26'657	186'672	159'215	505'102	52.78	142.80
BL	14'034	271'214	127'883	526'980	26.63	51.74
SH	7'663	75'303	39'926	155'155	49.39	101.76
AR	3'744	53'054	22'949	98'952	37.84	70.57
AI	1'141	15'549	7'275	30'099	37.91	73.38
SG	32'876	471'152	254'710	980'572	33.53	69.78
GR	14'333	190'459	103'007	396'473	36.15	75.26
AG	41'154	591'632	285'337	1'162'306	35.41	69.56
TG	15'252	241'811	115'146	472'103	32.31	63.07
TI	18'796	332'736	181'212	695'160	27.04	56.49
VD	41'858	688'245	340'244	1'368'733	30.58	60.82
VS	17'303	303'241	141'290	585'821	29.54	57.06
NE	13'570	170'924	90'805	352'534	38.49	79.39
GE	50'833	446'106	277'098	1'000'302	50.82	113.95
JU	2'873	69'822	36'867	143'556	20.01	41.14
Moy CH	**-**	**-**	**-**	**-**	**33.80**	**70.27**
Total CH	**544'075**	**7'701'856**	**4'195'635**	**16'093'126**	**-**	**-**

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, OFS, COMPAS

5.1 Coefficient de variation – charges d'exploitation et dépenses d'investissement

Introduction. Afin de déterminer s'il est nécessaire ou non de considérer les charges d'exploitation, respectivement les charges d'investissement sur plusieurs années pour fixer un objectif de dépenses pour la fonction 15 Service du feu dans le canton NE, nous procédons à une **analyse du coefficient de variation** desdites charges.

Coefficient de variation. Pour comparer de séries numériques ayant des moyennes voire des unités différentes, l'écart-type s'avère insuffisant. Lorsque la variable ne peut prendre que des valeurs positives (hauteur, poids, chiffre d'affaire) certains praticiens rapportent l'écart-type à la moyenne : on définit ainsi le coefficient de variation, noté CV, qui n'est autre que l'écart-type exprimé en % de la moyenne (p.15, Grais, 1979). C'est un nombre sans dimension, indépendant par conséquent des unités choisies (*Ibid*., p.167). Martin et Gendron (2004) donnent les balises suivantes concernant l'interprétation du coefficient de variation:

- entre 0.0% et 16.0%, la variation est faible dans l'échantillon et l'estimé de la moyenne est fiable;
- entre 16.0% et 33.3%, la variation est importante et la moyenne risque de comporter beaucoup d'erreur;
- enfin, au-delà de 33.3% la variation est très élevée et la moyenne n'est plus fiable.

Note technique. Toutes les analyses ci-dessous sont réalisées sur la base des données officielles de l'Administration fédérale des finances pour les années 2000 ou 2005 à 2009. Les données NE sont donc corrigées pour la double mission feu/sanitaire pour les années 2008 et 2009 uniquement. L'erreur liée à ladite double mission pour les années 2000 à 2007 est négligeable puisque limitée à un seul canton (sur un total de 26 !).

Charges d'exploitation. Le Tableau 5-2 présente les charges d'exploitation des cantons suisses pour la fonction 15 Service du feu et les années 2005 à 2009. Il présente également la moyenne par canton, l'écart-type ainsi que le coefficient de variation. Pour 24 cantons sur un total de 26 (!), le coefficient de variation est inférieur à 16.0%. L'estimé de la moyenne est donc fiable et les variations d'une année sur l'autre faibles. Seuls deux cantons (TI avec 16.0%, JU avec 21.2%) montrent un coefficient de variation supérieur ou égal à 16.0%. En conséquence, il n'est pas nécessaire de baser l'indicateur de référence pour les charges d'exploitation sur plusieurs années. Les données des cantons pour les années 2005 à 2009 sont suffisamment stables pour ne pas nécessiter l'utilisation d'une moyenne mobile par exemple. L'indicateur de référence pour les charges d'exploitation peut donc se baser sur la dernière année connue.

Tableau 5-2 : Analyse de dispersion pour les charges de fonctionnement des années 2005 à 2009

Canton	Charges de fonctionnement (milliers CHF)					Moyenne	Ecart-type	Coefficient de variation
	2005	2006	2007	2008	2009			
ZH	85'574	84'852	85'496	105'277	108'144	93'869	11'770	13%
BE	56'048	56'813	56'577	60'758	63'777	58'795	3'356	6%
LU	22'756	18'551	19'401	18'081	18'501	19'458	1'905	10%
UR	2'939	2'547	2'415	2'399	2'897	2'639	261	10%
SZ	8'639	9'255	9'153	9'950	10'555	9'510	748	8%
OW	2'806	2'659	2'569	2'563	2'527	2'625	112	4%
NW	2'789	2'349	2'178	2'399	2'191	2'381	248	10%
GL	2'233	1'906	1'954	1'718	1'862	1'935	189	10%
ZG	8'851	8'995	9'012	8'606	9'910	9'075	495	5%
FR	12'017	12'526	12'432	16'004	14'768	13'549	1'743	13%
SO	13'619	13'905	15'440	14'235	13'639	14'168	754	5%
BS	18'161	25'044	23'240	26'657	27'857	24'192	3'792	16%
BL	11'927	12'777	13'253	14'034	14'331	13'264	969	7%
SH	6'586	6'690	6'689	7'663	7'669	7'059	555	8%
AR	3'920	3'784	3'593	3'744	4'025	3'813	166	4%
AI	983	1'288	1'202	1'141	974	1'118	137	12%
SG	32'654	32'945	31'179	32'876	36'035	33'138	1'773	5%
GR	11'032	11'493	10'452	14'333	13'117	12'085	1'601	13%
AG	38'182	40'048	41'641	41'154	41'144	40'434	1'387	3%
TG	15'166	14'955	15'102	15'252	15'064	15'108	111	1%
TI	13'428	14'952	15'102	18'796	19'379	16'331	2'608	16%
VD	39'094	40'091	42'855	41'858	44'073	41'594	2'019	5%
VS	15'831	17'536	20'201	17'303	18'307	17'836	1'597	9%
NE	15'804	15'698	16'182	13'570	14'555	15'162	1'077	7%
GE	48'006	49'266	50'859	50'833	55'348	50'862	2'776	5%
JU	1'996	2'009	2'305	2'873	3'151	2'467	522	21%
Total CH	**491'041**	**502'932**	**510'483**	**544'075**	**563'802**	**-**	**-**	**-**

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, COMPAS

Charges d'investissement. Le Tableau 5-4 présente les charges d'investissement des cantons suisses pour la fonction 15 Service du feu et les années 2000 à 2009. Il présente également la moyenne par canton, l'écart-type ainsi que le coefficient de variation. Pour 18 cantons sur un total de 26 (!), le coefficient de variation est supérieur à 33.3%. L'estimé de la moyenne n'est donc pas fiable et les variations d'une année sur l'autre sont très élevées. Pour 7 cantons, le coefficient de variation est situé entre 16.0% et 33.3%. Pour ces cantons, l'estimé de la moyenne risque de comporter beaucoup d'erreur et les variations d'une année sur l'autre sont importantes. En conséquence, il est indispensable de baser l'indicateur de référence pour les charges d'investissement sur plusieurs années. Et d'avoir recours à une moyenne mobile recouvrant l'ensemble de la période, soit les années 2005 à 2009 ou mieux les années 2000 à 2009. L'indicateur de référence pour les charges d'investissement peut donc se baser sur la moyenne mobile des dix dernières années connues.

Tableau 5-3 : Analyse de dispersion pour les dépenses d'investissement sur 10 ans (moyenne des années 2000 à 2009)

Canton	Dépenses d'investissement (milliers CHF)										moy.	Ecart-type	CV
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009			
ZH	22'596	11'769	8'515	12'462	13'861	9'089	8'096	13'230	23'069	28'901	15'159	7'163	47%
BE	16'157	13'027	8'445	8'980	8'949	6'488	9'226	12'183	7'449	9'248	10'015	2'914	29%
LU	2'966	3'043	2'042	5'736	2'434	1'753	1'635	1'120	5'991	3'887	3'061	1'679	55%
UR	168	155	256	149	91	544	1'186	974	317	455	429	375	87%
SZ	3'212	2'294	1'902	2'081	637	710	2'690	7'208	4'382	3'772	2'889	1'932	67%
OW	1'971	227	142	962	49	118	674	68	1'078	115	540	634	117%
NW	62	1'055	510	264	118	250	145	0	94	433	293	313	107%
GL	371	1'104	416	175	334	660	813	563	1'278	604	632	348	55%
ZG	593	955	1'214	1'769	1'198	2'917	4'186	3'156	2'530	2'368	2'089	1'139	55%
FR	2'185	1'852	3'243	2'156	1'662	4'270	2'822	2'112	2'879	2'293	2'547	778	31%
SO	1'966	6'259	4'807	4'575	2'680	2'116	4'225	2'713	3'276	4'825	3'744	1'405	38%
BS	829	1'272	994	1'092	463	0	745	5'188	1'221	496	1'230	1'444	117%
BL	3'917	3'695	2'310	3'231	3'453	3'477	3'225	1'561	2'277	3'935	3'108	795	26%
SH	1'373	1'434	697	1'803	479	770	1'809	818	1'987	531	1'170	576	49%
AR	173	105	274	968	1'900	551	207	162	257	1'774	637	682	107%
AI	4	0	0	33	0	0	0	48	153	6	24	48	198%
SG	9'728	11'437	13'583	8'679	10'050	7'111	8'490	4'374	6'371	4'902	8'472	2'883	34%
GR	3'885	1'510	3'967	4'595	4'053	2'699	590	2'817	2'439	2'750	2'930	1'241	42%
AG	11'255	7'034	6'701	4'739	10'071	8'331	10'457	14'470	36'591	31'384	14'103	10'893	77%
TG	6'591	5'163	5'727	4'740	9'009	6'144	3'747	6'436	4'225	5'225	5'701	1'487	26%
TI	1'985	2'849	3'337	3'135	534	2'055	4'038	3'624	11'067	5'306	3'793	2'862	75%
VD	964	3'599	8'089	5'154	4'273	985	1'210	377	202	532	2'538	2'637	104%
VS	7'348	7'470	8'893	8'660	6'362	6'228	6'641	6'498	8'590	10'762	7'745	1'460	19%
NE	1'808	1'813	2'106	5'436	3'319	4'473	2'085	1'433	506	808	2'379	1'574	66%
GE	3'714	2'271	6'236	3'132	1'558	2'827	4'883	76	7'826	7'969	4'049	2'640	65%
JU	0	0	0	0	0	0	0	0	892	2'905	380	931	245%
Total CH	**105'816**	**91'390**	**94'404**	**94'704**	**87'539**	**74'566**	**83'824**	**91'209**	**136'946**	**136'187**	**-**	**-**	**-**

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, COMPAS

Notons cependant que des éléments tels que l'inflation, l'attribution de nouvelles missions ou l'introduction de techniques d'intervention nécessitant des équipements différents, sont susceptibles d'altérer la validité de données vieilles d'une dizaine d'années.

5.2 Modèle économétrique – indicateur de référence

Introduction. Afin d'identifier une grandeur rendant compte au mieux des besoins effectifs pour la fonction 15 Service du feu et servant de dénominateur pour l'indicateur de référence, il est opportun de construire un modèle économétrique. Ce modèle met en rapport les charges de la fonction 15 Service du feu (variable dépendante) avec diverses variables indépendantes. L'objectif consiste à mettre en évidence les variables indépendantes permettant de rendre compte de la variable dépendante, lesdites variables indépendantes étant alors synthétisées en une grandeur composite utilisée au dénominateur de l'indicateur de référence. Pour ce faire, il s'agit (1) d'identifier les variables indépendantes susceptibles d'expliquer la variable dépendante, (2) de « tamiser » lesdites variables pour ne retenir que les principales, (3) de construire et tester plusieurs modèles économétriques, (4) de sélectionner le modèle (et les variables indépendantes) le plus explicatif/significatif et (5) de calculer à partir des variables indépendantes retenues l'unité de facteur de défense (dénominateur de l'indicateur de référence). L'ensemble des réflexions et analyses techniques relatives au modèle économétrique sont conduites en collaboration avec le Prof. Alain Schönenberger et M. Moez Ouni de l'Université de Neuchâtel.

Note technique. Toutes les analyses ci-dessous sont réalisées sur la base des données officielles de l'Administration fédérale des finances pour les années 2005 à 2009. Les données NE sont donc corrigées pour la double mission feu/sanitaire pour les années 2008 et 2009 uniquement. L'erreur liée à ladite double mission pour les années 2005 à

2007 est négligeable puisque limitée à un seul canton (sur un total de 26 !) et pour trois ans uniquement.

Identification des variables indépendantes. Après discussion avec les responsables NE de la fonction 15 Service du feu, il apparaît que les variables indépendantes figurant au Tableau 5-4 méritent d'être considérées comme explicatives de la variable dépendante, à savoir le total des charges (exploitation, investissement). Ledit tableau indique la correspondance entre le libellé de chaque variable et son nom dans les tableaux ci-dessous. Quant au Tableau 5-5, il fournit les valeurs prises par chaque variable pour les années 2005 à 2009.

Tableau 5-4 : Nom des variables du modèle économétrique

Libellé	Nom variable	Libellé	Nom variable
Charges fonctionnement (milliers CHF)	DEPF	Population	POP
Dépenses d'investissement (milliers CHF)	INV	Emplois total	EMPTOT
Valeurs assurées (milliers CHF)	VALASS	Emplois Secteur primaire	SECT1
Nombre de bâtiments assurés	NBASS	Emplois Secteur secondaire	SECT2
Superficie (km2)	SUPRF	Emplois Secteur tertiaire	SECT3
Superficie sans lac (km2)	SUPRFSL	Canton frontière	CANTF
Surface habitat et infrastructure (km2)	SURFH	Frontaliers	FRONT

Source : Schöenenberger A., Ouni M., Analyse statistique « Police du feu ». Université de Neuchâtel, 2011.

Tableau 5-5 : Eléments modèle économétrique pour les années 2005 à 2009

Eléments modèle économètrique pour l'année 2005

Canton	Charges		VALASS [1]	NBASS [1]	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT	Emplois			CANTF [2]	FRONT [3]
	DEPF	INV								SECT1	SECT2	SECT3		
ZH	85'574	9'089	359'298	283'100	1'729	1'661	347	1'272'590	747'014	13'617	137'095	596'302	1	4'208
BE	56'048	6'488	278'400	379'700	5'959	5'841	381	957'064	520'392	39'423	123'570	357'399	0	984
LU	22'756	1'753	82'947	116'500	1'494	1'429	125	356'384	185'320	15'673	48'358	121'289	0	-
UR	2'939	544	-	-	1'076	1'058	18	35'087	15'664	1'786	5'056	8'822	0	-
SZ	8'639	710	-	-	908	852	49	137'522	59'398	4'843	17'657	36'898	0	-
OW	2'806	118	-	-	491	481	16	33'269	16'161	1'973	5'788	8'400	0	-
NW	2'789	250	9'292	13'800	276	242	14	39'803	19'055	1'477	5'758	11'820	0	-
GL	2'233	660	11'912	24'200	685	681	18	38'173	17'918	1'222	7'447	9'249	0	-
ZG	8'851	2'917	32'180	23'400	239	207	29	106'496	71'696	1'899	18'736	51'061	0	-
FR	12'017	4'270	61'400	104'200	1'671	1'594	122	253'954	111'219	10'736	30'769	69'714	0	-
SO	13'619	2'116	65'762	91'800	791	791	98	247'937	115'204	5'045	38'658	71'501	1	1'240
BS	18'161	0	62'986	36'200	37	37	26	185'601	153'734	74	33'595	120'065	1	29'841
BL	11'927	3'477	70'179	91'700	518	518	84	266'089	119'798	3'580	37'359	78'859	1	15'987
SH	6'586	770	20'102	27'400	299	298	32	73'764	37'533	2'062	12'976	22'495	1	3'599
AR	3'920	551	16'755	24'500	243	243	20	52'561	22'039	1'977	7'346	12'716	0	213
AI	983	0	-	-	173	173	7	15'220	6'829	1'303	2'044	3'482	0	54
SG	32'654	7'111	114'470	178'400	2'025	1'951	176	459'999	239'202	13'015	81'187	145'000	1	6'005
GR	11'032	2'699	80'197	152'600	7'105	7'106	128	187'803	99'741	8'023	24'067	67'651	1	2'793
AG	38'182	8'331	151'962	207'500	1'404	1'395	216	569'344	261'117	12'126	87'744	161'247	1	8'195
TG	15'166	6'144	62'919	89'500	991	863	111	234'332	106'132	9'211	37'267	59'654	0	2'681
TI	13'428	2'055	-	-	2'813	2'741	143	322'276	167'519	3'335	44'403	119'781	1	35'223
VD	39'094	985	176'490	192'200	3'212	2'823	270	654'093	312'167	15'524	60'494	236'149	1	12'351
VS	15'831	6'228	-	-	5'224	5'210	162	291'575	133'276	12'350	34'849	86'077	1	1'494
NE	15'804	4'473	39'900	45'500	803	717	61	168'444	83'724	3'003	28'936	51'785	1	5'805
GE	48'006	2'827	-	-	282	246	85	430'638	248'607	1'977	38'605	208'025	1	43'128
JU	1'996	0	17'532	33'800	839	839	48	69'110	33'919	3'425	13'343	17'151	1	3'966
Total CH	**491'041**	**74'566**	**1'714'683**	**2'116'000**	**41'285**	**39'993**	**2'788**	**7'459'128**	**3'904'378**	**188'679**	**983'107**	**2'732'592**	**-**	**177'767**

[1] Uniquement pour les cantons avec Etablissement cantonal d'assurance ; [2] Oui = 1, Non = 0 ; [3] Frontaliers au dernier trimestre de l'année

Eléments modèle économètrique pour l'année 2006

Canton	Charges		VALASS [1]	NBASS [1]	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT [2]	Emplois [2]			CANTF [3]	FRONT [4]
	DEPF	INV								SECT1	SECT2	SECT3		
ZH	84'852	8'096	365'185	285'501	1'729	1'661	347	1'284'052	747'014	13'617	137'095	596'302	1	4'630
BE	56'813	9'226	283'000	381'508	5'959	5'841	381	958'897	520'392	39'423	123'570	357'399	0	1'188
LU	18'551	1'635	84'652	117'875	1'494	1'429	125	359'110	185'320	15'673	48'358	121'289	0	-
UR	2'547	1'186	-	-	1'076	1'058	18	34'948	15'664	1'786	5'056	8'822	0	-
SZ	9'255	2'690	-	-	908	852	49	138'832	59'398	4'843	17'657	36'898	0	-
OW	2'659	674	-	-	491	481	16	33'755	16'161	1'973	5'788	8'400	0	-
NW	2'349	145	9'873	14'045	276	242	14	40'012	19'055	1'477	5'758	11'820	0	-
GL	1'906	813	12'059	24'260	685	681	18	38'084	17'918	1'222	7'447	9'249	0	-
ZG	8'995	4'186	34'133	23'653	239	207	29	107'171	71'696	1'899	18'736	51'061	0	-
FR	12'526	2'822	62'700	105'898	1'671	1'594	122	258'252	111'219	10'736	30'769	69'714	0	-
SO	13'905	4'225	66'664	92'633	791	791	98	248'613	115'204	5'045	38'658	71'501	1	1'354
BS	25'044	745	65'062	36'017	37	37	26	184'822	153'734	74	33'595	120'065	1	31'530
BL	12'777	3'225	71'180	92'711	518	518	84	267'166	119'798	3'580	37'359	78'859	1	17'071
SH	6'690	1'809	20'354	27'779	299	298	32	73'866	37'533	2'062	12'976	22'495	1	3'935
AR	3'784	207	17'230	24'610	243	243	20	52'509	22'039	1'977	7'346	12'716	0	241
AI	1'288	0	-	-	173	173	7	15'300	6'829	1'303	2'044	3'482	0	52
SG	32'945	8'490	116'269	179'115	2'025	1'951	176	461'810	239'202	13'015	81'187	145'000	1	6'627
GR	11'493	590	81'755	154'142	7'105	7'106	128	187'920	99'741	8'023	24'067	67'651	1	2'919
AG	40'048	10'457	160'305	209'657	1'404	1'395	216	574'813	261'117	12'126	87'744	161'247	1	8'790
TG	14'955	3'747	65'560	90'460	991	863	111	235'764	106'132	9'211	37'267	59'654	0	2'915
TI	14'952	4'038	-	-	2'813	2'741	143	324'851	167'519	3'335	44'403	119'781	1	38'493
VD	40'091	1'210	179'650	194'270	3'212	2'823	270	662'145	312'167	15'524	60'494	236'149	1	13'792
VS	17'536	6'641	-	-	5'224	5'210	162	294'608	133'276	12'350	34'849	86'077	1	1'555
NE	15'698	2'085	42'510	45'791	803	717	61	168'912	83'724	3'003	28'936	51'785	1	6'850
GE	49'266	4'883	-	-	282	246	85	433'235	248'607	1'977	38'605	208'025	1	47'662
JU	2'009	0	17'814	34'100	839	839	48	69'292	33'919	3'425	13'343	17'151	1	4'580
Total CH	**502'932**	**83'824**	**1'755'955**	**2'134'025**	**41'285**	**39'993**	**2'788**	**7'508'739**	**3'904'378**	**188'679**	**983'107**	**2'732'592**	**-**	**194'184**

[1] Uniquement pour les cantons avec Etablissement cantonal d'assurance ; [2] Emplois pour l'année 2005 ; [3] Oui = 1, Non = 0 ; [4] Frontaliers au dernier trimestre de l'année

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, Etablissement cantonal d'assurance Neuchâtel, Office fédérale de la statistique.

Tableau 5-5 : Eléments modèle économétrique pour les années 2005 à 2009 (suite)

Eléments modèle économètrique pour l'année 2007

Canton	Charges		VALASS [1]	NBASS [1]	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT [2]	Emplois [2]			CANTF [3]	FRONT [4]
	DEPF	INV								SECT1	SECT2	SECT3		
ZH	85'496	13'230	371'488	280'204	1'729	1'661	347	1'307'567	747'014	13'617	137'095	596'302	1	5'247
BE	56'577	12'183	286'424	381'743	5'959	5'841	381	962'982	520'392	39'423	123'570	357'399	0	1'441
LU	19'401	1'120	86'597	119'426	1'494	1'429	125	363'475	185'320	15'673	48'358	121'289	0	23
UR	2'415	974	-	-	1'076	1'058	18	34'989	15'664	1'786	5'056	8'822	0	1
SZ	9'153	7'208	-	-	908	852	49	141'024	59'398	4'843	17'657	36'898	0	40
OW	2'569	68	-	-	491	481	16	33'997	16'161	1'973	5'788	8'400	0	3
NW	2'178	0	10'087	13'279	276	242	14	40'287	19'055	1'477	5'758	11'820	0	16
GL	1'954	563	12'088	23'653	685	681	18	38'237	17'918	1'222	7'447	9'249	0	4
ZG	9'012	3'156	35'805	23'836	239	207	29	109'141	71'696	1'899	18'736	51'061	0	74
FR	12'432	2'112	64'100	107'536	1'671	1'594	122	263'241	111'219	10'736	30'769	69'714	0	56
SO	15'440	2'713	70'191	93'471	791	791	98	250'240	115'204	5'045	38'658	71'501	1	1'450
BS	23'240	5'188	66'982	35'958	37	37	26	185'227	153'734	74	33'595	120'065	1	31'480
BL	13'253	1'561	72'412	92'490	518	518	84	269'145	119'798	3'580	37'359	78'859	1	17'869
SH	6'689	818	20'543	27'855	299	298	32	74'527	37'533	2'062	12'976	22'495	1	4'231
AR	3'593	162	18'400	24'855	243	243	20	52'654	22'039	1'977	7'346	12'716	0	266
AI	1'202	48	-	-	173	173	7	15'471	6'829	1'303	2'044	3'482	0	54
SG	31'179	4'374	123'478	179'825	2'025	1'951	176	465'937	239'202	13'015	81'187	145'000	1	6'991
GR	10'452	2'817	83'398	155'478	7'105	7'106	128	188'762	99'741	8'023	24'067	67'651	1	3'120
AG	41'641	14'470	164'169	211'838	1'404	1'395	216	581'562	261'117	12'126	87'744	161'247	1	9'676
TG	15'102	6'436	68'391	91'403	991	863	111	238'316	106'132	9'211	37'267	59'654	0	3'274
TI	15'102	3'624	-	-	2'813	2'741	143	328'580	167'519	3'335	44'403	119'781	1	41'595
VD	42'855	377	188'370	196'141	3'212	2'823	270	672'039	312'167	15'524	60'494	236'149	1	15'356
VS	20'201	6'498			5'224	5'210	162	298'580	133'276	12'350	34'849	86'077	1	1'669
NE	16'182	1'433	43'553	46'105	803	717	61	169'782	83'724	3'003	28'936	51'785	1	8'020
GE	50'859	76	-	-	282	246	85	438'177	248'607	1'977	38'605	208'025	1	50'960
JU	2'305	0	18'109	34'371	839	839	48	69'555	33'919	3'425	13'343	17'151	1	5'399
Total CH	**510'483**	**91'209**	**1'804'585**	**2'139'467**	**41'285**	**39'993**	**2'788**	**7'593'494**	**3'904'378**	**188'679**	**983'107**	**2'732'592**	**-**	**208'317**

[1] Uniquement pour les cantons avec Etablissement cantonal d'assurance ; [2] Emplois pour l'année 2005 ; [3] Oui = 1, Non = 0 ; [4] Frontaliers au dernier trimestre de l'année

Eléments modèle économètrique pour l'année 2008

Canton	Charges		VALASS [1]	NBASS [1]	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT	Emplois			CANTF [2]	FRONT [3]
	DEPF	INV								SECT1	SECT2	SECT3		
ZH	105'277	23'069	406'099	282'192	1'729	1'661	347	1'332'727	812'091	13'012	143'231	655'848	1	5'656
BE	60'758	7'449	311'651	384'424	5'959	5'841	381	969'299	542'938	37'394	133'285	372'259	0	1'717
LU	18'081	5'991	93'659	120'119	1'494	1'429	125	368'742	196'749	15'276	51'626	129'847	0	123
UR	2'399	317	-	-	1'076	1'058	18	35'162	16'601	1'782	5'388	9'431	0	2
SZ	9'950	4'382	-	-	908	852	49	143'719	64'582	4'723	18'661	41'198	0	81
OW	2'563	1'078	-	-	491	481	16	34'429	18'414	1'878	6'499	10'037	0	17
NW	2'399	94	10'954	13'404	276	242	14	40'737	19'535	1'432	6'133	11'970	0	26
GL	1'718	1'278	13'070	23'908	685	681	18	38'370	19'104	1'183	8'104	9'817	0	8
ZG	8'606	2'530	38'462	23'985	239	207	29	110'384	83'019	1'883	20'658	60'478	0	142
FR	16'004	2'879	68'400	109'238	1'671	1'594	122	268'537	117'430	9'596	33'514	74'320	0	151
SO	14'235	3'276	74'186	94'249	791	791	98	251'830	122'208	4'652	41'137	76'419	1	1'447
BS	26'657	1'221	73'247	35'877	37	37	26	186'672	159'215	70	35'207	123'938	1	30'661
BL	14'034	2'277	73'431	92'998	518	518	84	271'214	127'883	3'464	39'872	84'547	1	17'325
SH	7'663	1'987	21'921	28'268	299	298	32	75'303	39'926	1'973	13'775	24'178	1	4'288
AR	3'744	257	19'388	25'011	243	243	20	53'054	22'949	1'852	7'678	13'419	0	253
AI	1'141	153	-	-	173	173	7	15'549	7'275	1'169	2'218	3'888	0	73
SG	32'876	6'371	125'686	180'716	2'025	1'951	176	471'152	254'710	12'521	87'720	154'469	1	7'156
GR	14'333	2'439	90'030	156'705	7'105	7'106	128	190'459	103'007	7'843	24'887	70'277	1	3'374
AG	41'154	36'591	177'972	213'688	1'404	1'395	216	591'632	285'337	11'711	95'844	177'782	1	9'968
TG	15'252	4'225	71'194	92'368	991	863	111	241'811	115'146	9'087	40'560	65'499	0	3'600
TI	18'796	11'067	-	-	2'813	2'741	143	332'736	181'212	3'262	47'848	130'102	1	44'536
VD	41'858	202	192'987	198'170	3'212	2'823	270	688'245	340'244	14'496	66'132	259'616	1	16'808
VS	17'303	8'590	-	-	5'224	5'210	162	303'241	141'290	10'864	37'249	93'177	1	1'610
NE	13'570	506	44'231	46'389	803	717	61	170'924	90'805	2'597	34'963	53'245	1	8'023
GE	50'833	7'826	-	-	282	246	85	446'106	277'098	1'813	43'956	231'329	1	53'523
JU	2'873	892	19'166	34'631	839	839	48	69'822	36'867	3'265	15'498	18'104	1	5'798
Total CH	**544'075**	**136'946**	**1'925'734**	**2'156'340**	**41'285**	**39'993**	**2'788**	**7'701'856**	**4'195'635**	**178'798**	**1'061'643**	**2'955'194**	**-**	**216'365**

[1] Uniquement pour les cantons avec Etablissement cantonal d'assurance ; [2] Oui = 1, Non = 0 ; [3] Frontaliers au dernier trimestre de l'année

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, Etablissement cantonal d'assurance Neuchâtel, Office fédérale de la statistique.

Tableau 5-5 : Eléments modèle économétrique pour les années 2005 à 2009 (suite et fin)

Eléments modèle économètrique pour l'année 2009

Canton	Charges		VALASS [1]	NBASS [1]	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT [2]	Emplois [2]			CANTF [3]	FRONT [4]
	DEPF	INV								SECT1	SECT2	SECT3		
ZH	108'144	28'901	435'445	283'712	1'729	1'661	347	1'351'297	812'091	13'012	143'231	655'848	1	6'133
BE	63'777	9'248	316'403	387'864	5'959	5'841	381	974'235	542'938	37'394	133'285	372'259	0	1'688
LU	18'501	3'887	95'540	121'309	1'494	1'429	125	372'964	196'749	15'276	51'626	129'847	0	149
UR	2'897	455	-	-	1'076	1'058	18	35'335	16'601	1'782	5'388	9'431	0	8
SZ	10'555	3'772	-	-	908	852	49	144'686	64'582	4'723	18'661	41'198	0	102
OW	2'527	115	-	-	491	481	16	35'032	18'414	1'878	6'499	10'037	0	18
NW	2'191	433	11'514	14'601	276	242	14	40'794	19'535	1'432	6'133	11'970	0	31
GL	1'862	604	13'241	23'971	685	681	18	38'479	19'104	1'183	8'104	9'817	0	15
ZG	9'910	2'368	40'705	24'094	239	207	29	110'890	83'019	1'883	20'658	60'478	0	236
FR	14'768	2'293	71'172	110'543	1'671	1'594	122	273'159	117'430	9'596	33'514	74'320	0	203
SO	13'639	4'825	74'728	94'810	791	791	98	252'748	122'208	4'652	41'137	76'419	1	1'454
BS	27'857	496	74'634	35'592	37	37	26	187'898	159'215	70	35'207	123'938	1	31'707
BL	14'331	3'935	79'265	93'578	518	518	84	272'815	127'883	3'464	39'872	84'547	1	17'854
SH	7'669	531	21'908	28'621	299	298	32	75'657	39'926	1'973	13'775	24'178	1	4'302
AR	4'025	1'774	18'451	25'177	243	243	20	53'043	22'949	1'852	7'678	13'419	0	283
AI	974	6	-	-	173	173	7	15'681	7'275	1'169	2'218	3'888	0	83
SG	36'035	4'902	133'802	181'470	2'025	1'951	176	474'676	254'710	12'521	87'720	154'469	1	7'079
GR	13'117	2'750	91'713	158'282	7'105	7'106	128	191'861	103'007	7'843	24'887	70'277	1	3'642
AG	41'144	31'384	188'345	215'825	1'404	1'395	216	600'040	285'337	11'711	95'844	177'782	1	10'766
TG	15'064	5'225	74'028	93'240	991	863	111	244'805	115'146	9'087	40'560	65'499	0	3'531
TI	19'379	5'306	-	-	2'813	2'741	143	335'720	181'212	3'262	47'848	130'102	1	45'682
VD	44'073	532	204'197	199'612	3'212	2'823	270	701'526	340'244	14'496	66'132	259'616	1	17'356
VS	18'307	10'762	-	-	5'224	5'210	162	307'392	141'290	10'864	37'249	93'177	1	1'698
NE	14'555	808	45'650	46'689	803	717	61	171'647	90'805	2'597	34'963	53'245	1	7'782
GE	55'348	7'969	-	-	282	246	85	453'292	277'098	1'813	43'956	231'329	1	54'449
JU	3'151	2'905	20'086	34'874	839	839	48	70'134	36'867	3'265	15'498	18'104	1	5'305
Total CH	**563'802**	**136'187**	**2'010'827**	**2'173'864**	**41'285**	**39'993**	**2'788**	**7'785'806**	**4'195'635**	**178'798**	**1'061'643**	**2'955'194**	**-**	**221'553**

[1] Uniquement pour les cantons avec Etablissement cantonal d'assurance ; [2] Emplois pour l'année 2008 ; [3] Oui = 1, Non = 0 ; [4] Frontaliers au dernier trimestre de l'année

Source : Chiffres Administration fédérale des finances, Etablissement cantonal d'assurance Neuchâtel, Office fédérale de la statistique.

Tamisage des variables indépendantes. Parmi ces variables indépendantes, certaines sont corrélées les unes avec les autres. Le Tableau 5-6 indique lesdites corrélations,

avec les coefficients de corrélation supérieurs à 0.9 marqués en gras (→ forte corrélation).

Tableau 5-6 : Étude de corrélation entre les variables explicatives

Corrélation pour l'année 2005

	VALASS	NBASS	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT	SECT1	SECT2	SECT3	CANTF	FRONT
VALASS	1											
NBASS	**0.9238**	1.0000										
SUPRF	0.4906	0.6938	1.0000									
SUPRFSL	0.4780	0.6839	**0.9991**	1.0000								
SURFH	**0.9530**	**0.9791**	0.6281	0.6119	1.0000							
POP	**0.9943**	**0.9173**	0.4137	0.3988	**0.9450**	1.0000						
EMPTOT	**0.9917**	0.8828	0.3757	0.3628	**0.9064**	**0.9911**	1.0000					
SECT1	0.7457	**0.9041**	0.6644	0.6517	0.8651	0.7367	0.6903	1.0000				
SECT2	**0.9579**	**0.9315**	0.4110	0.3997	**0.9360**	**0.9668**	**0.9525**	0.7720	1.0000			
SECT3	**0.9802**	0.8366	0.3333	0.3205	0.8658	**0.9752**	**0.9936**	0.6219	**0.9141**	1.0000		
CANTF	0.1947	0.1260	0.2053	0.2052	0.2899	0.3096	0.3031	-0.0422	0.3224	0.3080	1.0000	
FRONT	-0.0811	-0.2063	-0.2177	-0.2216	-0.1297	0.0160	0.0539	-0.3122	-0.0376	0.0984	0.3780	1.0000

Source : Schöenenberger A., Ouni M., Analyse statistique « Police du feu ». Université de Neuchâtel, 2011.

Tableau 5-6 : Étude de corrélation entre les variables explicatives (suite et fin)

Corrélation pour l'année 2006

	VALASS	NBASS	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT	SECT1	SECT2	SECT3	CANTF	FRONT
VALASS	1.0000											
NBASS	**0.9245**	1.0000										
SUPRF	0.4885	0.6939	1.0000									
SUPRFSL	0.4759	0.6839	**0.9991**	1.0000								
SURFH	**0.9534**	**0.9795**	0.6281	0.6119	1.0000							
POP	**0.9942**	**0.9165**	0.4127	0.3977	**0.9449**	1.0000						
EMPTOT	**0.9912**	0.8829	0.3757	0.3628	**0.9064**	**0.9908**	1.0000					
SECT1	0.7451	**0.9036**	0.6644	0.6517	0.8651	0.7352	0.6903	1.0000				
SECT2	**0.9596**	**0.9313**	0.4110	0.3997	**0.9360**	**0.9661**	**0.9525**	0.7720	1.0000			
SECT3	**0.9791**	0.8367	0.3333	0.3205	0.8658	**0.9752**	**0.9936**	0.6219	**0.9141**	1.0000		
CANTF	0.1960	0.1264	0.2053	0.2052	0.2899	0.3099	0.3031	-0.0422	0.3224	0.3080	1.0000	
FRONT	-0.0772	-0.2058	-0.2165	-0.2208	-0.1257	0.0197	0.0564	-0.3091	-0.0364	0.1010	0.3778	1.0000

Corrélation pour l'année 2007

	VALASS	NBASS	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT	SECT1	SECT2	SECT3	CANTF	FRONT
VALASS	1.0000											
NBASS	**0.9245**	1.0000										
SUPRF	0.4885	0.6939	1.0000									
SUPRFSL	0.4759	0.6839	**0.9991**	1.0000								
SURFH	**0.9534**	**0.9795**	0.6281	0.6119	1.0000							
POP	**0.9942**	**0.9165**	0.4127	0.3977	**0.9449**	1.0000						
EMPTOT	**0.9912**	0.8829	0.3757	0.3628	**0.9064**	**0.9908**	1.0000					
SECT1	0.7451	**0.9036**	0.6644	0.6517	0.8651	0.7352	0.6903	1.0000				
SECT2	**0.9596**	**0.9313**	0.4110	0.3997	**0.9360**	**0.9661**	**0.9525**	0.7720	1.0000			
SECT3	**0.9791**	0.8367	0.3333	0.3205	0.8658	**0.9752**	**0.9936**	0.6219	**0.9141**	1.0000		
CANTF	0.1960	0.1264	0.2053	0.2052	0.2899	0.3099	0.3031	-0.0422	0.3224	0.3080	1.0000	
FRONT	-0.0772	-0.2058	-0.2165	-0.2208	-0.1257	0.0197	0.0564	-0.3091	-0.0364	0.1010	0.3778	1.0000

Corrélation pour l'année 2008

	VALASS	NBASS	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT	SECT1	SECT2	SECT3	CANTF	FRONT
VALASS	1.0000											
NBASS	**0.9166**	1.0000										
SUPRF	0.4847	0.6984	1.0000									
SUPRFSL	0.4727	0.6882	**0.9991**	1.0000								
SURFH	**0.9500**	**0.9789**	0.6281	0.6119	1.0000							
POP	**0.9928**	**0.9070**	0.4076	0.3925	**0.9428**	1.0000						
EMPTOT	**0.9910**	0.8690	0.3627	0.3497	**0.9012**	**0.9907**	1.0000					
SECT1	0.7419	**0.9073**	0.6586	0.6460	0.8642	0.7297	0.6781	1.0000				
SECT2	**0.9535**	**0.9290**	0.4096	0.3979	**0.9362**	**0.9608**	**0.9442**	0.7796	1.0000			
SECT3	**0.9776**	0.8190	0.3199	0.3069	0.8588	**0.9742**	**0.9934**	0.6070	**0.9016**	1.0000		
CANTF	0.1915	0.1249	0.2053	0.2052	0.2899	0.3112	0.3085	-0.0475	0.3272	0.3111	1.0000	
FRONT	0.1140	0.0159	-0.0619	-0.0678	0.0776	0.1799	0.2097	-0.1673	0.1488	0.2383	0.5263	1.0000

Corrélation pour l'année 2009

	VALASS	NBASS	SUPRF	SUPRFSL	SURFH	POP	EMPTOT	SECT1	SECT2	SECT3	CANTF	FRONT
VALASS	1.0000											
NBASS	**0.9067**	1.0000										
SUPRF	0.4686	0.6993	1.0000									
SUPRFSL	0.4564	0.6892	**0.9991**	1.0000								
SURFH	**0.9448**	**0.9787**	0.6281	0.6119	1.0000							
POP	**0.9937**	**0.9046**	0.4061	0.3909	**0.9422**	1.0000						
EMPTOT	**0.9927**	0.8678	0.3627	0.3497	**0.9012**	**0.9906**	1.0000					
SECT1	0.7240	**0.9081**	0.6586	0.6460	0.8642	0.7273	0.6781	1.0000				
SECT2	**0.9514**	**0.9282**	0.4096	0.3979	**0.9362**	**0.9597**	**0.9442**	0.7796	1.0000			
SECT3	**0.9813**	0.8178	0.3199	0.3069	0.8588	**0.9745**	**0.9934**	0.6070	**0.9016**	1.0000		
CANTF	0.2024	0.1229	0.2053	0.2052	0.2899	0.3121	0.3085	-0.0475	0.3272	0.3111	1.0000	
FRONT	0.1313	0.0240	-0.0593	-0.0651	0.0823	0.1861	0.2147	-0.1653	0.1536	0.2434	0.5266	1.0000

Source : Schöenenberger A., Ouni M., Analyse statistique « Police du feu ». Université de Neuchâtel, 2011.

Il ressort de ces tableaux les éléments suivants :

- **Valeurs assurées.** VALASS est fortement corrélée avec SURFH, POP, EMPTOT, SECT2 (sauf pour 2005) et SECT3. Elle pourrait donc constituer une variable explicative adéquate, à ceci près qu'elle n'est pas disponible pour tous les cantons ;
- **Population et emploi.** Il est donc nécessaire de recourir à des sous-jacents de la valeur assurée. NBASS n'étant pas non plus disponible pour tous les cantons et SURFH apparaissant trop grossière, ce sont les deux variables POP et EMPTOT qui sont retenues ;
- **Superficies.** *A priori*, SUPRF et SUPRLSL, deux variables fortement corrélées entre elles mais peu corrélées avec les autres variables, doivent également être intégrées au modèle ;
- **Autres variables.** SECT2 et SECT3 sont fortement corrélées avec EMPTOT. Pour des raisons de simplicité, nous nous contentons de la variable EMPTOT (emploi total), sans aller dans le détail des secteurs d'activités. Quant aux variables CANTF et FRONT, l'information pertinente (emplois occupés par des frontaliers) est déjà présente dans la variable EMPTOT.

Le tamisage effectué via une analyse de corrélation permet donc de réduire les variables indépendantes à intégrer dans le modèle à trois : POP, EMPTOT et SURF (avec ou sans lac).

Construction et test du modèle économétrique. Plusieurs types de modèles sont alors envisageables. Il est en premier lieu possible de recourir à des estimations transversales (→ un modèle par année, avec l'ensemble des individus) et à des estimations à l'aide des techniques de données de panel (→ un modèle pour l'ensemble des années, avec l'ensemble des individus). Pour cette deuxième option, les modèles suivants sont susceptibles d'être utilisés :

1. **Modèle 1** : le même modèle appliqué à tous les cantons
   $Y_{i,t} = \alpha + \beta' X_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$ avec $\varepsilon_{i,t}$ un terme d'erreur (bruit blanc)
2. **Modèle 2** : seule la constante varie (modèle à effets individuels fixes)
   $Y_{i,t} = \alpha_i + \beta' X_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$ avec $\varepsilon_{i,t}$ un terme d'erreur (bruit blanc)
3. **Modèle 3** : modèle à effets individuels aléatoires
   $Y_{i,t} = \alpha + \beta' X_{i,t} + \varepsilon_i$ avec $\varepsilon_{i,t} = \eta_i + \lambda_t + \omega_{i,t}$ avec $\omega_{i,t}$ un terme d'erreur (bruit blanc)

Où : α constante
β' coefficient de la variable X
$\varepsilon_{i,t}$ et $\omega_{i,t}$ terme d'erreur (bruit blanc)
η_i perturbations liées à une spécificité cantonale, régionale
λ_t spécificité temporelle (négligée car peu d'années d'analyse)

Les modèles basés sur des estimations transversales ne donnent pas de résultats suffisamment significatifs. Les modèles 1 et 3 basés sur des estimations à l'aide de techniques de données de panel donnent pour leur part des résultats peu probants (significativité, plausibilité). C'est donc le modèle 2 (modèle à effets individuels fixes) qui est retenu. Notons qu'il a, dans ces divers modèles, fallu éliminer la variable SUPRFSL (ou SUPRF) pour obtenir des estimations, sans quoi la matrice des var-cov était non inversible (donc pas de coefficients calculés).

Sélection du modèle économétrique. Le

Tableau 5-7 indique les résultats pour le modèle 2 ci-dessous (estimations à l'aide des techniques de données de panel), ceci pour les charges d'exploitation :

Modèle 2 : seule la constante varie (modèle à effets individuels fixes)
$Y_{i,t} = \alpha_i + \beta' X_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$ avec $\varepsilon_{i,t}$ un terme d'erreur (bruit blanc)

Tableau 5-7 : Modèle a effets individuels fixes pour les charges de fonctionnement

Dependent Variable: DEPF?
Method: Pooled Least Squares
Date: 11/07/11 Time: 22:50
Sample: 2005 2009
Included observations: 5
Cross-sections included: 26
Total pool (balanced) observations: 130

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
POP?	0.081209	0.038756	2.095385	0.0386
EMPTOT?	0.166553	0.035325	4.714817	0.0000
_ZH--C	-141239.6	29888.98	-4.725476	0.0000
_BE--C	-107706.2	22856.35	-4.712311	0.0000
_LZ--C	-41740.15	8877.447	-4.701819	0.0000
_UR--C	-2882.735	1175.191	-2.452993	0.0159
_SZ--C	-12191.02	3792.617	-3.214408	0.0018
_OB--C	-2985.791	1128.561	-2.645661	0.0094
_ND--C	-4099.094	1265.952	-3.237954	0.0016
_GL--C	-4236.199	1221.906	-3.466879	0.0008
_ZG--C	-12457.70	2386.250	-5.220617	0.0000
_FR--C	-26781.10	7004.136	-3.823612	0.0002
_SO--C	-25811.04	6415.363	-4.023317	0.0001
_BS--C	-16886.69	3644.720	-4.633193	0.0000
_BL--C	-29095.54	6991.066	-4.161818	0.0001
_SH--C	-5411.427	1970.113	-2.746759	0.0071
_AR--C	-4203.014	1591.170	-2.641461	0.0096
_AI--C	-1303.804	848.4720	-1.536650	0.1275
_SG--C	-45636.76	11317.06	-4.032563	0.0001
_GR--C	-20122.12	4609.749	-4.365123	0.0000
_AG--C	-52053.37	14977.01	-3.475551	0.0008
_TG--C	-22578.92	6201.455	-3.640906	0.0004
_TI--C	-39185.98	7989.268	-4.904827	0.0000
_VD--C	-67134.36	17100.48	-3.925876	0.0002
_VS--C	-29183.74	7760.067	-3.760758	0.0003
_NE--C	-13055.46	4241.954	-3.077700	0.0027
_GE--C	-28197.79	10070.75	-2.799969	0.0061
_JU--C	-9029.741	1873.463	-4.819812	0.0000

R-squared	0.995225	Mean dependent var	20094.87
Adjusted R-squared	0.993961	S.D. dependent var	21533.53
S.E. of regression	1673.366	Akaike info criterion	17.87127
Sum squared resid	2.86E+08	Schwarz criterion	18.48889
Log likelihood	-1133.632	Hannan-Quinn criter.	18.12223
F-statistic	787.4014	Durbin-Watson stat	1.704232
Prob(F-statistic)	0.000000		

Source : Schöenenberger A., Ouni M. Analyse statistique « Police du feu ». UniNE, 2011.

L'équation permettant de calculer les **charges d'exploitation** pour les différents cantons s'établit comme suit :

$$DEPF_n = 0.081209 \times POP_n + 0.166553 \times EMPTOT_n + C$$

Où : $DEPF$ charges de fonctionnement
POP population
$EMPTOT$ emploi total
C constante (spécifique à chaque canton)
n année de référence

Le **degré de significativité** du modèle est bon, avec un test *t-Statistic* clairement hors de la fourchette +/- 1.96 pour tous les cantons (sauf AI). La **capacité explicative** du modèle est également bonne avec un *adjusted R-squared* de 99.4%. Ainsi, pour le canton ZH en

2009 par exemple, le modèle calcule des charges de fonctionnement de CHF 103'754'000.-, pour un montant réel de CHF 108'144'000.-, soit :

$$103'754.074 = 0.081209 \times 1'351'297 + 0.166553 \times 812'091 - 141'239.6$$

Calcul de l'unité de facteur de défense[16]. L'équation du calcul des charges d'exploitation montre qu'il convient de multiplier la population par un coefficient de 0.0812 et l'emploi total par un coefficient de 0.167. Autrement dit, 1 unité d'emploi (→ un emploi) équivaut à 0.167/0.081 unité de population (→ un habitant) ou 2.06, montant arrondi à 2.0. Il est ainsi possible de calculer une grandeur composite rendant compte des besoins effectifs pour la fonction 15 Service du feu en agrégeant la population (→ habitations) et l'emploi (→ immeubles industriels, de service…) comme suit :

$$UFD_n = POP_n + 2 \times EMPTOT_n$$

Où : UFD unité de facteur de défense
POP population
$EMPTOT$ emploi total
n année de référence

Ainsi, toujours pour le canton ZH, le nombre d'UFD est de 2'975'479 unités, soit :

$$2'975'479 = 1'351'297 + 2.0 \times 812'091$$

Plausibilité. *Grosso modo* et compte tenu d'un taux d'activité de 50% (ce qui est légèrement en-deçà de la réalité), l'équivalent 1 emploi = 2 habitants revient à dire que la moitié de l'effort de la fonction 15 Service du feu (en fait des charges d'exploitation) est consacré à l'habitation, l'autre moitié étant dédiée à l'ensemble des autres bâtiments (industrie, service, etc.).

5.3 Nomenclature des abréviations

Abréviation	Signification
AFF	Administration fédérale des finances
CACSFC	Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales
ECAP	Etablissement cantonal d'assurance et de prévention
GC/CG	Grand Conseil, Conseil général
LPDIENS	Loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours
MCH1	Ancien Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes ; édition 1981
MCH2	Nouveau Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes ; édition 2008
SEC	Système européen des comptes nationaux et régionaux
SF	Statistique financière national
SIS	Service d'incendie et de secours

5.4 Bibliographie

Conférence des directeurs cantonaux des finances. (1982). *Manuel de comptabilité publique. Tome 2.* Berne: Paul Haupt.

Grais, B. (1979). *Techniques statistiques 1, statistique descriptive.* Paris: Dunod.

[16] L'unité de facteur de défense est calculé ici à partir des charges d'exploitation uniquement. Si l'on prenait les charges d'investissement, le rapport serait de 1 unité d'emploi (→ un emploi) équivaut à 0.141/0.102 unité de population (→ un habitant) ou 1.38, montant arrondi à 1.4. Comme les dépenses d'investissement représentent moins de 1/5 du total des charges (exploitation et investissement) et par souci de simplicité, il apparaît opportun de s'en tenir au rapport 1 à 2. Une adaptation *pro rata* (85% exploitation, 15% investissement) du rapport entre habitant et emploi donnerait l'équivalence 1 emploi = 1.96 hab.

Groupe d'études pour les finances cantonales . (2008). *Manuel modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2.* Berne: Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Léchot, G., & Soguel, N. (2008). *Document de travail NE-RPP, Stratégie de recentrage des prestations publiques dans le canton de Neuchâtel.* Neuchâtel: Compas.

Martin, L., & Gendron, A. (2004). *Méthodes statistiques appliquées à la psychologie: Traitement de données avec Excel.* Trois-Rivières.

Petit, J. (2002). *Construction et utilisation des indicateurs dans le domaine de la santé.* Paris: Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé (ANAES).

Section Statistique financière (AFF). (2009). *Finances publiques en Suisse 2007.* Berne: Administration fédérales des finances.

Section Statistique financière (AFF). (2011-A). *Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse.* Berne: Administration fédérale des finances.

Section Statistique financière (AFF). (2011-B). *Analyse des finances publiques selon les nouveaux modèles de la statistique financière, période 1990-2007.* Berne: Administration fédérale des finances.

Annexe 3

AVANT PROJET

de contrat de prestations entre l'Etat et l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention pour la période 2012-2013

CONTRAT DE PRESTATIONS

entre

l'Etat de Neuchâtel
(désigné ci-après : « l'Etat ») d'une part

et

L'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention
(désigné ci-après : « l'ECAP ») d'autre part

portant sur la période
du ….. au 31.12.2013

LESQUELLES EXPOSENT PRELIMINAIREMENT :

1. Conformément à la loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (LPDIENS), art. 6, alinéa 7, le Conseil d'Etat définit les tâches qu'il entend confier à l'ECAP dans le cadre d'un contrat de prestations.

2. L'Etat désigne l'ECAP comme interlocuteur privilégié pour toutes les questions relevant de la mise en œuvre de la loi susmentionnée. Il appartient à l'ECAP de s'organiser et d'établir toutes les collaborations qu'il juge nécessaires avec les communes, regroupées en régions, ainsi qu'avec les autres partenaires de son choix pour accomplir les tâches qui lui sont confiées conformément à la LPDIENS, art. 6 et atteindre les objectifs qui lui sont fixés. (organisation structurelle de l'ECAP, cf. annexe a).

3. Les communes sont responsables de la défense incendie et de la lutte contre les inondations, elles en supportent les charges sous réserve des subventions reçues. Les missions de secours sont, en principe, confiées aux sapeurs-pompiers professionnels et leurs coûts sont financés par les communes en fonction du nombre de leurs habitants, sous réserve de la facturation de certaines prestations.

4. Les communes s'organisent par région et en définissent le mode de gouvernance ainsi que le mode de répartition des coûts au plus tard jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPDIENS.

5. Les représentants des régions et l'ECAP veillent à l'efficacité et à l'efficience des missions des sapeurs-pompiers tout en s'assurant que les moyens mis en place soient en accord avec la poursuite des objectifs essentiels qui sont de réduire le nombre des victimes, de protéger le patrimoine construit et l'environnement ainsi que de réduire les dommages aux objets immobiliers et mobiliers.

6. La Fédération des sapeurs-pompiers du canton est consultée, dans toute la mesure du possible, avant toute décision ayant notamment des incidences sur l'exercice du volontariat des sapeurs-pompiers.

7. La centrale d'alarme et d'engagement 118 constitue une condition essentielle à la réalisation des objectifs visés par la LPDIENS. A cet effet L'ECAP participera à l'organisation de projets mis en place par l'Etat.

8. Le contrat de prestations porte, d'une part, sur les tâches à exécuter en 2012 avant l'entrée en vigueur de la loi et, d'autre part, sur les tâches récurrentes qui seront accomplies dès l'entrée en vigueur de la loi.

CECI ETANT EXPOSE, LES PARTIES CONVIENNENT DE CE QUI SUIT :

I- OBJET DU CONTRAT

Le présent contrat a pour objets de :

a) préciser les tâches organisationnelles que l'ECAP doit réaliser en 2012 dès l'acceptation de la LPDIENS; et celles à réaliser en 2013;
b) fixer les objectifs que l'ECAP doit atteindre en 2012 et en 2013;
c) préciser les tâches confiées à l'ECAP ainsi que les objectifs poursuivis;
d) préciser les modalités d'exécution des tâches et de réalisation des objectifs.

II- TACHES ORGANISATIONNELLES

1. En 2012 dès l'acceptation de la loi :

1.1 Standard de sécurité et dispositions d'exécution

L'ECAP élabore et soumet au Conseil d'Etat:

1) Les standards de sécurité, basés notamment sur la conception "Sapeurs-pompiers 2015";
2) Les autres dispositions nécessaires à l'exécution de la LPDIENS.

L'ECAP prend toutes les dispositions utiles pour que le standard de sécurité et les autres dispositions d'exécution entrent en vigueur le 1er janvier 2013.

A cet effet, il coordonne ses démarches avec le Département qu'il tient régulièrement informé de l'état d'avancement de ses travaux. Il veille à consulter les communes et les partenaires intéressés.

1.2 Analyses de risques et organisation

Les missions mentionnées ci-dessous sont celles définies dans l'annexe b au présent contrat.

<u>a) Missions de défense contre les incendies et les inondations</u>

- réalisation des analyses de risques incendie;
- proposition d'organisation spatiale aux représentants des communes;
- détermination des moyens matériels faisant l'objet de subventions et niveau de ces dernières.

<u>b) Missions de secours</u>

- réalisation des analyses de risques, le cas échéant, en tenant compte des risques retenus dans le concept de protection de la population;
- attribution des missions aux entités d'intervention en accord avec les représentants des communes;
- détermination des moyens matériels à mettre en oeuvre.

Les tâches mentionnées sous a) et b) doivent permettre de localiser les entités d'intervention, d'affecter les missions et de déterminer les moyens humains et matériels à mettre en œuvre.

1.3 Equipements

- Analyse, en collaboration avec le service de la sécurité civile et militaire, des besoins urgents de remplacement de véhicules et matériels dont les acquisitions ont été reportées dans l'attente de la nouvelle organisation;

- acquisition par les communes desdits matériels et véhicules reconnus indispensables et subventionnement par le fonds des sapeurs-pompiers.

Le but est d'éviter tous dysfonctionnements ou risques d'accidents dus à des matériels et véhicules défectueux ou affaiblis par l'usure. Il s'agira, dans toute la mesure du possible, de grouper les commandes de manière à bénéficier des conditions d'achat les plus avantageuses.

1.4 Tableau de bord et Indicateurs de suivi

- Définition d'indicateurs qualitatifs permettant de vérifier si les objectifs essentiels sont atteints

Le but est de veiller à la réalisation des objectifs essentiels et d'évaluer l'efficience du dispositif mis en place.

1.5 Modèles de répartition des coûts au sein des régions

- Propositions aux régions de modèles de répartitions des coûts.

Le but est de permettre aux régions de choisir le modèle le mieux adapté à leurs spécificités

2. Dès l'entrée en vigueur de la loi (2013):

2.1 Tâches organisationnelles et financières

- Elaboration des normes et des directives concernant les effectifs, l'instruction, les équipements, les matériels et véhicules.
  Le but est de fixer les exigences minimales à respecter en matière de moyens et de prescrire les comportements à adopter dans diverses situations. Ces recommandations ont notamment pour but de faciliter les collaborations entre intervenants au sein des régions et entre régions;

- élaboration des scenarii des engagements sur alarme par la centrale 118.
  Ce travail doit être terminé à la mise en service de la nouvelle centrale d'alarme et d'engagement;

- organisation du comité stratégique cantonal composé d'un représentant des autorités communales par région, du chef du service de la sécurité civile et militaire et du directeur de l'ECAP; du comité opérationnel cantonal composé des commandants des régions, de l'inspecteur et du responsable du domaine de la défense incendie de l'ECAP; et enfin des commissions ad hoc. (cf. annexe c)

- répartition des charges entre les régions

Les mesures organisationnelles qui sont mentionnées ci-dessus doivent être en place et opérationnelles à la fin 2013. (ou au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la LPDIENS).

L'ECAP veille à consulter les représentants des communes et les partenaires intéressés.

III. TACHES DELEGUEES ET CONFIEES A L'ECAP

1. Inspection

L'ECAP nomme un inspecteur du feu et des missions de secours, en cette qualité il :

a) contrôle le respect des standards de sécurité et notamment des délais d'intervention et des moyens mis en œuvre par les corps de sapeurs-pompiers (ci-après :CSP);

b) contrôle l'efficacité des interventions des CSP :

- si possible par une présence sur les lieux lors de sinistres importants;
- à posteriori pour les autres sinistres;

c) organise l'inspection des exercices et de l'instruction des CSP;

d) planifie les exercices visant à vérifier l'état de préparation des CSP et la qualité de la coordination entre CSP et renforts;

e) participe à l'élaboration des scenarii de la centrale 118;

f) développe la doctrine d'intervention en collaboration avec les commandants des régions;

g) contrôle l'efficacité de la centrale 118 dans ses fonctions d'alarme et d'engagement;

h) pour chacune des tâches mentionnées ci-dessus, l'inspecteur veille, si nécessaire, à ce que des propositions d'amélioration soient faites dans des délais raisonnables et, le cas échéant, propose au Conseil d'Etat les mesures à imposer aux régions de défense et de secours.

i) participe à l'état-major restreint d'ORCAN et assure la coordination des sapeurs-pompiers en cas d'événement majeur;

j) préside le comité de coordination opérationnelle réunissant les commandants des régions;

k) représente le canton à la conférence des inspecteurs SP (CSISP) et des commissions (y c. GCICL) ;

l) rédige le rapport annuel d'activités destiné à l'Etat.

Les tâches déléguées seront accomplies dans le respect des objectifs fixés dans la loi et de ceux plus généraux mentionné dans le préambule.

Il appartient à l'inspecteur de répartir son temps de travail sur l'ensemble de ces tâches en fonction des besoins et des urgences du moment.

Si les tâches d'inspection devaient être étendues par la volonté du Conseil d'Etat, les coûts supplémentaires inhérents à cette extension seraient mis à la charge de l'Etat.

2. Formation des sapeurs-pompiers volontaires

La formation des sapeurs-pompiers volontaires est confiée à l'ECAP. A cet effet, il exploite les installations du centre de formation de Couvet et de la

Presta et met à disposition les collaborateurs nécessaires. Il prend toutes les dispositions pour garantir une formation de qualité correspondant aux besoins.

Il est compétent pour toutes décisions relatives aux cours dispensés par le centre de formation aux sapeurs-pompiers volontaires.

Le programme de formation est élaboré en collaboration avec les commandants des régions dans le cadre du comité opérationnel cantonal.

L'appréciation de la qualité portera sur la satisfaction des participants au cours et des instructeurs.

L'ECAP fournira chaque année un rapport d'activité de l'année écoulée à l'Etat.

Objectifs poursuivis :

Garantir la sécurité et l'efficacité des intervenants, faciliter les collaborations entre CSP.

3. Centrale d'achat

L'ECAP met en place les moyens permettant de rationaliser et réduire les coûts des acquisitions des matériels, des véhicules et des consommables destinés aux sapeurs-pompiers pour lesquels des commandes groupées offrent des avantages financiers (à l'exception du domaine sanitaire).

La centrale agit sous les directives de la commission d'acquisition composée de représentants des régions et présidée par un représentant de l'ECAP.

La commission d'acquisition établit le planning des acquisitions des cinq prochaines années qu'elle soumet pour approbation au comité stratégique cantonal. Elle élabore, en collaboration avec la commission technique les cahiers des charges des futures acquisitions. Elle procède aux adjudications sur la base des propositions présentées par l'ECAP.

Seuls les matériels et véhicules correspondant aux dotations retenues pour chaque région seront acquis par la centrale et ceci dans le cadre de la planification quinquennale de manière à permettre aux régions de gérer leurs budgets.

Objectifs poursuivis :

Equiper les régions aux conditions financières les plus favorables tout en veillant à réduire les coûts d'exploitation des équipements et à garantir leur compatibilité sur l'ensemble du canton.

IV– REMUNERATION DES PRESTATIONS

L'ECAP prend à sa charge l'ensemble des prestations mentionnées dans le présent contrat, sous réserve des coûts engendrés par la gestion et l'inspection des missions de secours qui sont refacturés aux communes.

V– ENTREE EN VIGUEUR

Le présent contrat de prestations entre en vigueur…...

Ainsi fait à Neuchâtel en deux exemplaires destinés à chacune des parties, le……..

Au nom du Conseil d'Etat

La Présidente : La Chancelière :

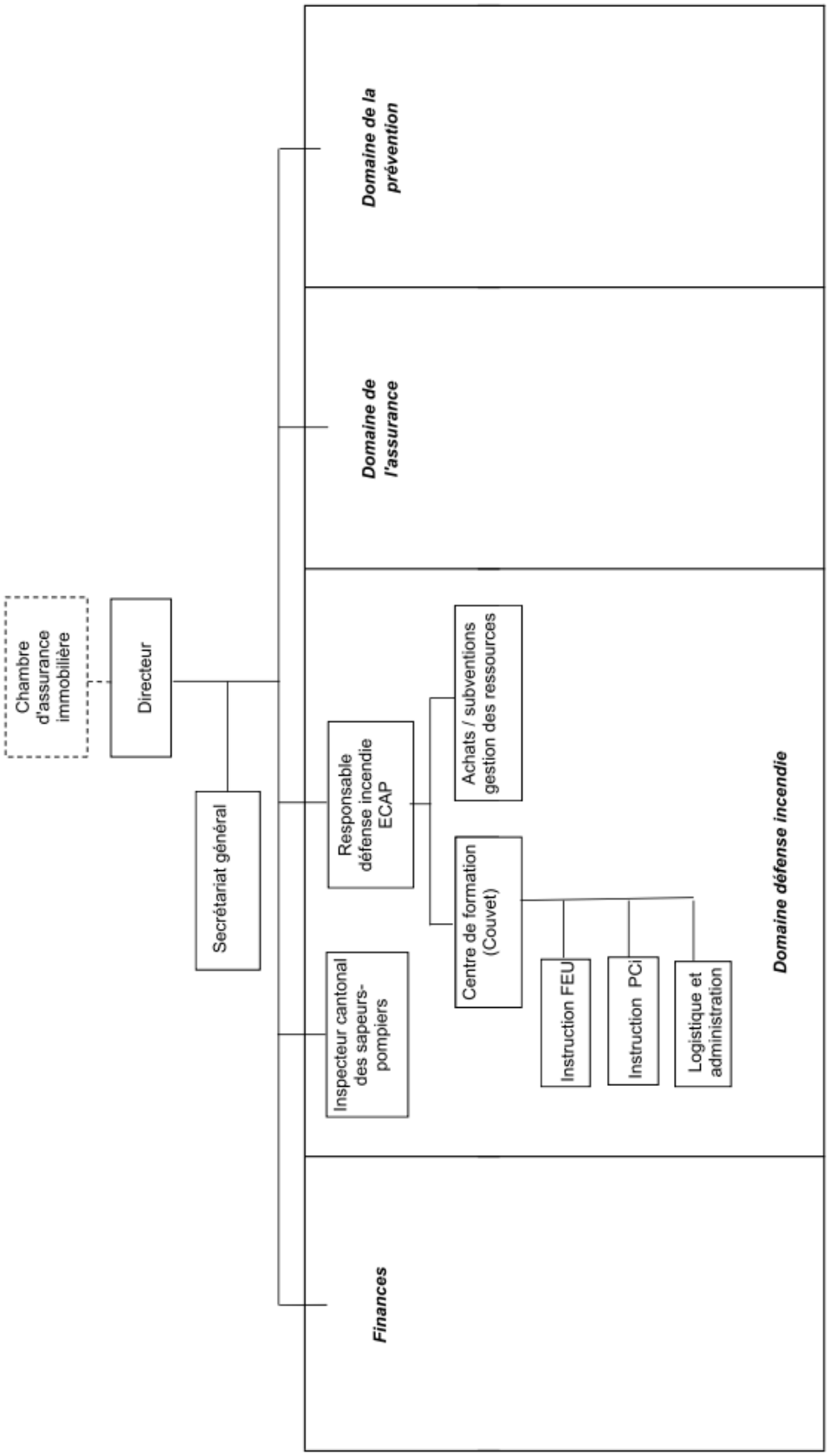
Au nom de l'ECAP

Le président : Le directeur :

AVANT-PROJET DE CONTRAT DE PRESTATIONS

ANNEXE a

ECAP – domaine défense incendie



AVANT-PROJET DE CONTRAT DE PRESTATIONS

ANNEXE b

Définition et attribution des missions sapeurs-pompiers

Compte tenu de la diversité des missions, de l'augmentation des exigences et du niveau de formation nécessaire à l'accomplissement des tâches des sapeurs-pompiers, il est nécessaire de définir certains paramètres afin de pouvoir organiser les activités des intervenants et de répondre aux besoins des victimes et des instances cantonales en matière de défense incendie et de secours.

Le présent document a pour but:

- **de reconnaitre les missions à exécuter par les sapeurs-pompiers dans le canton de Neuchâtel,**
- **de permettre:**
  - **la répartition des missions en catégories,**
  - **l'élaboration des standards de sécurité,**
  - **l'attribution des missions aux différentes entités sapeurs-pompiers,**
  - **de proposer un mode de financement.**

1. Définitions:

Catégories de missions:

- ***missions de base***: exécutées par l'ensemble des sapeurs-pompiers.
- ***missions de renfort*** (moyens spéciaux): apport de moyens spéciaux "lourds" par des sapeurs-pompiers professionnels ou des spécialistes.
- ***missions de secours*** (missions dites "cantonales"): missions spéciales nécessitant des éléments de formations complémentaires ainsi que des moyens matériels spécifiques.
- ***missions convenues***: prestations demandées à certaines entités "spécialisées" par des organismes cantonaux, fédéraux, privés, etc. et faisant l'objet d'un contrat.

Entités sapeurs-pompiers:

- sapeurs-pompiers professionnels: sapeurs-pompiers au bénéfice d'une formation reconnue (brevet fédéral ou équivalent) et travaillant dans une structure permanente (SIS). Leur polyvalence et leur état de préparation doivent permettre de les engager sur tous les types d'intervention.
- sapeurs-pompiers volontaires: sapeurs-pompiers ayant suivi une formation de base permettant d'intervenir dans les missions de base. Les sapeurs-pompiers volontaires ne sont en principe pas engagés de manière permanente.
- sapeurs-pompiers spécialistes: sapeurs-pompiers volontaires (ou professionnels si nécessaire) au bénéfice d'une formation complémentaire dans un ou plusieurs domaines spécifiques, leur permettant d'étendre leur domaine d'activité en fonction des besoins reconnus.

2. Missions

Lutte contre le feu

Description	***Catégorie***
- Incendies de bâtiment (y.c. poubelles, containers, etc. hors bâtiment) - Alarmes automatiques - Feux de véhicules hors réseau routier - Feux de broussailles (sauf en milieu ferroviaire) et de forêt	Mission de base

Remarque: certains bâtiments particuliers (p. ex. bâtiments sous alarme, prison, etc.) ou dangereux doivent être considérée comme des missions convenues.

Renfort et protection feu

Description	***Catégorie***
- Renfort dans la région - Renfort inter-région - Protection feu lors d'événements particuliers (hors domaine chimique)	Mission de base
- Moyens spéciaux (p. ex. véhicules transporteurs d'eau)	Mission de renfort

Inondations et éléments naturels

Description	***Catégorie***
- Inondation dans les bâtiments (causes techniques) - Crues et inondations* - Eboulements et glissements de terrain*	Mission de base

Remarque: les événements naturels majeurs sont traités dans le cadre d'ORCAN

Hydrocarbures

Description	***Catégorie***
- Ecoulements < 20 litres	Mission de base
- Ecoulements > 20 litres - Sur le réseau routier cantonal et national - Lié à un bâtiment, un ouvrage ou installation particulière (dangereuse) - En cours d'eau, rivières et lac	Mission de secours

Secours routier

Description	***Catégorie***
- Désincarcération - Incendie en tunnel	Mission de secours

Défense chimique

Description	***Catégorie***
- Sur le réseau routier - En milieu urbain / industriel	Mission de secours

Radioprotection

Description	***Catégorie***
- Officier et détecteurs	Mission de secours

Sauvetage en milieu périlleux (GRIMP)

Description	***Catégorie***
- Accidents de "montagne" - Accidents de chantier	Mission de secours

Remarque: l'assistance à l'évacuation sanitaire "de confort" (hors milieu périlleux) n'est pas à considérer dans cette mission.

Interventions lac

Description	***Catégorie***
- Sauvetage de personnes / remorquage d'embarcation en difficulté - Recherches de personnes - Feu de bateau - Hydrocarbures	Missions convenues

Domaine ferroviaire

Description	***Catégorie***
- Assistance aux compagnies ferroviaires	Missions convenues

Accidents d'aéronefs

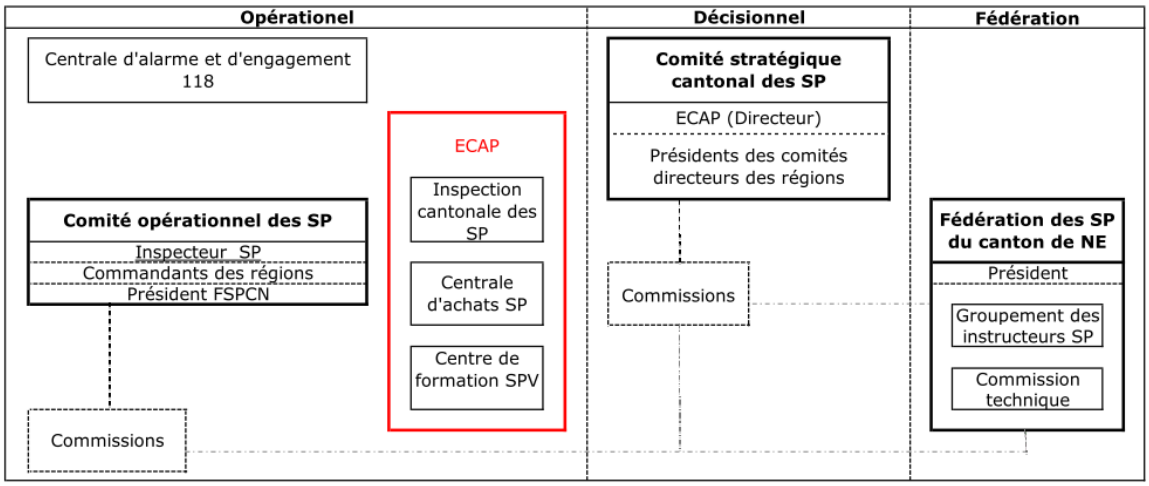
Description	***Catégorie***
- Sécurisation du site (zone hors aéroport/aérodrome)	Mission de base
- Assistance aux victimes - Feu de d'aéronefs - Hydrocarbures	Missions convenues

Divers

Description	***Catégorie***
- Sécurisation du site (hors sites particuliers).	Missions de base
- Assistance technique (ascenseurs, levage, etc.) - Intervention dans des sites particuliers (prisons, banques, installations dangereuses, etc.) - Recherche et sauvetage d'animaux spéciaux - Destruction de nids de guêpes - Autres	Missions convenues

AVANT-PROJET DE CONTRAT DE PRESTATIONS

ANNEXE c



Annexe 4

Principes présidant à la gouvernance des partenariats

Le présent document renferme les 29 principes présidant à la gouvernance des partenariats qui ont été adoptés par le Conseil d'Etat – groupe de pilotage – en date du 24 août 2011.

Principe n° 1: Forme juridique

En principe, il convient d'assigner aux entités autonomes la forme organisationnelle de l'établissement cantonal de droit public ayant la personnalité juridique.

La forme juridique de la société anonyme de droit privé ne peut être prévue que pour les entités autonomes:

a) qui fournissent la majorité de leurs prestations sur le marché;

b) qui remplissent les conditions nécessaires à leur autonomie économique;

c) dont l'activité ne relève pas de la puissance publique; et

d) auxquelles des tiers doivent pouvoir participer.

D'autres formes de sociétés ou de structures de droit privé peuvent être prévues si les circonstances le justifient.

Principe n° 2: Structures

L'entité autonome dispose de structures adaptées à son but.

Principe n° 3: Compétences des organes

Les compétences des organes de l'entité autonome sont clairement réglementées et délimitées.

Principe n° 4: Respect des compétences

Les compétences de l'entité autonome sont impérativement respectées par les autres parties au contrat de prestation.

Principe n° 5: Incompatibilités

Une personne ne peut simultanément être membre d'organes de plusieurs d'entités autonomes ni, au sein d'une même entité, appartenir à plusieurs organes.

Principe n° 6: Nomination

Le Conseil d'Etat nomme le conseil d'administration de l'entité autonome.

Le conseil d'administration nomme sa direction.

Principe n° 7: Critères de nomination

Le Conseil d'Etat veille à ce que le choix des membres du conseil d'administration soit fait en fonction des compétences professionnelles requises pour atteindre les buts de l'entité autonome.

Principe n° 8: Récusation

Les membres du conseil d'administration et de la direction défendent les intérêts de l'entité autonome.

Ils se récusent en cas de conflit d'intérêts.

Le conflit d'intérêts durable conduit à la démission ou à la révocation du membre concerné.

Principe n° 9: Révocation

Pendant la durée de leur mandat, les membres des organes d'une entité autonome peuvent être révoqués, sous réserve d'une éventuelle indemnisation.

Principe n° 10: Exclusion

Les membres des autorités cantonales et de l'administration ne peuvent être nommés membres d'organes d'une entité autonome.

Principe n° 11: Siège avec voix consultative

Un membre des autorités cantonales ou de l'administration peut siéger au sein d'un organe d'une entité autonome avec voix consultative, si sa structure organique le permet.

Principe n° 12: Lettre de mission

Lorsque l'Etat délègue un représentant dans un organe d'une entité autonome, le rôle de ce représentant est défini dans une lettre de mission.

Principe n° 13: Responsabilité

La responsabilité de l'entité autonome, y compris celle de ses organes, est régie par la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (loi sur la responsabilité), du 26 juin 1989.

Principe n° 14: Garantie financière

L'Etat peut accorder sa garantie financière à une entité autonome pour autant qu'une base légale la prévoie.

Principe n° 15: Participations ou accords de coopération

L'entité autonome peut prendre des participations ou conclure des accords de coopération pour autant qu'ils soient conformes au but social et aux objectifs définis par l'Etat.

Principe n° 16: Prestations commerciales

A condition qu'il existe une base légale à cet effet, l'entité autonome est autorisée à fournir des prestations commerciales pour autant:

a) qu'elle ait un lien étroit avec la tâche principale;

b) qu'elle ne nuise pas à l'accomplissement de cette dernière;

c) qu'elle ne fausse pas la concurrence; et

d) que l'ensemble de ces prestations couvre au minimum tous les coûts qu'elles génèrent.

Principe n° 17: Objectifs stratégiques

Le Conseil d'Etat fixe les objectifs stratégiques de l'entité autonome.

Principe n° 18: Budget et planification financière

L'entité autonome remet chaque année au Conseil d'Etat son budget et une planification financière roulante quinquennale.

Principe n° 19: Révision

La révision externe est régie par les dispositions du code des obligations relatives à l'organe de révision dans le droit de la société anonyme.

Principe n° 20: Rapports

L'entité autonome remet au Conseil d'Etat, au plus tard deux mois après le terme de l'exercice comptable:

a) le rapport ou le rapport intermédiaire du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques;

b) le rapport de gestion du conseil d'administration;

c) le ou les rapports de l'organe externe de révision; et

d) cas échéant, le rapport du contrôle cantonal des finances.

Principe n° 21: Rapport de gestion

La teneur minimale du rapport de gestion de l'entité autonome est régie par le droit de la société anonyme.

Principe n° 22: Rapport de révision

Le rapport de l'organe externe de révision de l'entité autonome est régi par le droit de la société anonyme.

Principe n° 23: Transmission à la commission de gestion et des finances

Les rapports mentionnés au principe n° 20, accompagnés des remarques du Conseil d'Etat, sont transmis par celui-ci à la commission de gestion et des finances.

Principe n° 24: Publicité

Ces rapports sont publiés conformément à la loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), du 28 juin 2006.

Principe n° 25: Normes comptables

L'entité autonome tient une comptabilité propre qui suit les principes fixés dans la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

Principe n° 26: Capital de dotation

Dans la mesure du possible, l'entité autonome est dotée, lors de sa création, d'un capital adapté à son but.

Ce capital n'est pas rémunéré.

Principe n° 27: Excédents de revenus

Les excédents de revenus sont acquis à l'entité autonome.

Ils sont mis en réserve pour compenser d'éventuels excédents de charges et pour financer des investissements.

Principe n° 28: Imposition

L'assujettissement à l'impôt cantonal et communal découle de l'activité et non de la forme organisationnelle de l'entité autonome.

Principe n° 29: Statut du personnel

Les entités autonomes appliquent le droit public (contrat ou statut) ou une convention collective de travail de droit public. L'application du droit privé peut être prévue si les circonstances le justifient.

La loi d'organisation définit le type du statut du personnel.

Neuchâtel, le 8 septembre 2011 – Alain Tendon/cb

Annexe 5

Inventaire des moyens de la défense contre l'incendie et des secours en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM)

Centre de secours de Neuchâtel

Désignation	SIS Neuchâtel - SDILC		Bas-Lac	Total
E F F E C T I F S		dont profession-nels	dont pro	
Officiers (hommes)	25	9	12	37
Officiers (femmes)				
Sous-officiers (hommes)	27	8	5	32
Sous-officiers (femmes)				
Sapeurs (hommes)	73	28	26	99
Sapeurs (femmes)	10	2	7	17
Total	**135**	**47**	**50**	**185**
Porteurs d'appareil respiratoire (hommes)	115		26	**141**
Porteurs d'appareil respiratoire (femmes)	10		5	**15**
V E H I C U L E S				
Véhicule de commandement	1			1
Véhicule léger (Jeep / trsp mat, pers)	15		3	18
Tonne-pompe léger	2		1	3
Tonne-pompe lourd	3			3
Camion échelle 30 m.	1			1
Echelle motorisée pivotante 25 m.	1			1
Véhicule lourd hydrocarbure	1			1
Véhicule léger chimique				
Véhicule lourd chimique	1			1
Véhicule léger pionnier				
Véhicule lourd pionnier	1		1	2
Véhicule mousse-poudre	1			1
Véhicule de désincarsération	1			1
Véhicule de protection respiratoire	1			1
Véhicule de transport d'eau	1			1
Véhicule électricien				
Véhicule tuyaux				
Véhicule inondation			1	1
Véhicule police de routes				
Bras élévateur 37 m	1			1
Véhicule communal	1			1
Tracteur à sellette	1			1
M A T E R I E L				
TRANSPORT D'EAU				
Motopompes				
Type 1	21		2	23
Type 2	8		4	12
Type 3			1	1

Désignation	SIS Neuchâtel - SDILC		Bas-Lac	Total
Chariots				
1 dévidoir			5	5
2 dévidoirs				
3 dévidoirs	7			7
4 dévidoirs	2			2
Remorque à tuyaux	4			4
Transport d'eau diamètre 75				
Tuyaux				
Diamètre 40 mm (mètres)	5000		1500	6500
Diamètre 55 mm (mètres)	1280		2000	3280
Diamètre 75 mm (mètres)	5400		1500	6900
Diamètre 110 mm (mètres)				
Hotte à tuyaux				
Caissettes à tuyaux	58			58
Prises d'eau				
Naturelle	lac		lac (s), Thielle, Ruau	
Hydrant apparent	166		196	362
Hydrant souterrain	1055		59	1114
Pression minimale	0.5 - 5		5 bar	
Pression maximale	12,5		10 bar	
Réseau étoilé	(Auvernier)			
Réseau bouclé	solde des communes		x	
Nombre de réservoirs	12		6	18
Contenance totale des réservoirs (en m3)	2510 m3		9'500	9'500
Puits	11			11
Etang d'affinage de la STEP	2(3/5m3) Ntel			
Divers				
Canon à eau	6			6
Canon à eau sur remorque	1			1
Canon à mousse	4			4
Equipement mousse (mélangeur)	12		3	15
Rideau d'eau			6	6
SAUVETAGE				
Echelles				
Mécanique	1			1
Mécanique à moteur				
Trois plans	1			1
Arc-boutant			1	1
A coulisse (à allonge)	4		7	11
Simple	8			8
A crochet				
Autre matériel				
Longword	3			3
Roll gliss			1	1

Désignation	SIS Neuchâtel - SDILC		Bas-Lac	Total
Luge	13		6	19
Cagoule			2	2
Boyau de sauvetage				
App. sauvetage, air comprimé	5		4	9
PROTECTION RESPIRATOIRE				
Air comprimé				
Dräger	110		16	126
Interspiro				
Sabre				
Auer				
Matisec				
Spirotronic				
Circuit fermé				
Dräger	20			20
Entretien				
Compresseur	1			1
Installation de nettoyage ultrason	1			1
Installation de contrôle des masques	5		1	6
TRANSMISSIONS				
Radios normales				
Portable			15	15
Indicatif			balac	
Canal liaison				
Station fixe au local			2	2
Station fixe-mobile (véhicule)			5	5
Radios polycom				
Portable	60		1	61
Indicatif	neucha - maladière			
Canal liaison	gr 530			
Station fixe au local	6			6
Station fixe-mobile (véhicule)	1			1
Alarmes				
Pager				
Groupe téléphonique	oui		oui	
Sirène			5	5
REMORQUES ET MATERIEL SPECIAL				
Remorque pour électricien			1	1
Remorque pour fourrage				
Remorque mat div (pionnier)				
Remorque de désincarcération				
Remorque pour poudre	1			1
Remorque pour police de route	1		1	
Remorque pour inondations	1			1
Remorque hydrocarbure				

Désignation	SIS Neuchâtel - SDILC		Bas-Lac	Total
Remorque pour échelles	5		1	6
Barrage Rhône/Rhin en mètre	650m			650m
Citerne à vide "Kaiser"				
Citerne d'exercice	1			1
Citerne extrait mousse	1			1
Remorque mousse				
Génératrice	9		3	12
Ventilateur haut débit	1			1
Remorque barrage (sellette)	2			2
Barrage flottant Rodia	41m			

Centre de secours de l'Entre-deux-Lacs

Désignation	Entre deux Lacs	Total
E F F E C T I F S		
Officiers (hommes)	15	15
Officiers (femmes)		
Sous-officiers (hommes)	11	11
Sous-officiers (femmes)	1	1
Sapeurs (hommes)	39	39
Sapeurs (femmes)	3	3
Total		**69**
Porteurs d'appareil respiratoire (hommes)	44	44
Porteurs d'appareil respiratoire (femmes)	1	1
V E H I C U L E S		
Véhicule de commandement		
Véhicule léger (Jeep / trsp mat, pers)	4	
Tonne-pompe léger		
Tonne-pompe lourd	2	
Camion échelle 30 m.		
Echelle motorisée pivotante 25 m.	1	
Véhicule lourd hydrocarbure	1	
Véhicule léger chimique		
Véhicule lourd chimique		
Véhicule léger pionnier		
Véhicule lourd pionnier		
Véhicule mousse-poudre		
Véhicule de désincarsération	1	
Véhicule de protection respiratoire	1	
Véhicule de transport d'eau		

Désignation	Entre deux Lacs	Total
Véhicule électricien		
Véhicule tuyaux		
Véhicule inondation		
Véhicule police routes	1	
Véhicule communal	1	
M A T E R I E L		
TRANSPORT D'EAU		
Motopompes		
Type 1	1	
Type 2	4	
Type 3		
Chariots		
1 dévidoir	3	
2 dévidoirs		
3 dévidoirs		
4 dévidoirs	1	
Remorque à tuyaux		
Transport d'eau diamètre 75	3	
Tuyaux		
Diamètre 40 mm (mètres)	1500	
Diamètre 55 mm (mètres)	800	
Diamètre 75 mm (mètres)	2580	
Diamètre 110 mm (mètres)		
Hotte à tuyaux		
Prises d'eau		
Naturelle		
Hydrant apparent		
Hydrant souterrain		
Pression minimale		
Pression maximale		
Réseau étoilé		
Réseau bouclé		
Nombre de réservoirs		
Contenance totale des réservoirs (en m3)		
Puits		
Divers		
Canon à eau	4	
Canon à eau sur remorque		
Canon à mousse	1	
Equipement mousse (mélangeur)	9	
SAUVETAGE		
Echelles		
Mécanique		

Désignation	Entre deux Lacs	Total
Mécanique à moteur	2	
Trois plans	1	
Arc-boutant	1	
A coulisse (à allonge)	4	
Simple		
A crochet		
Autre matériel		
Longword		
Roll gliss	1	
Luge	6	
Cagoule	9	
Boyau de sauvetage		
PROTECTION RESPIRATOIRE		
Air comprimé		
Dräger	20	
Interspiro		
Sabre		
Spirotronic		
Circuit fermé		
Dräger		
Entretien		
Compresseur	1	
Installation de nettoyage ultrason		
Installation de contrôle des masques	2	
TRANSMISSIONS		
Radios		
Portable		
Indicatif		
Canal liaison		
Station fixe au local		
Station fixe-mobile (véhicule)		
Radios polycom		
Portable	25	
Indicatif	coto	
Canal liaison		
Station fixe au local	1	
Station fixe-mobile (véhicule)		
Alarmes		
Pager		
Groupe téléphonique	69	
Sirène		

Désignation	Entre deux Lacs	Total
REMORQUES ET MATERIEL SPECIAL		
Remorque pour électricien		
Remorque pour fourrage		
Remorque mat div (pionnier)		
Remorque de désincarcération		
Remorque pour poudre		
Remorque pour police de route		
Remorque pour inondations	6	
Remorque hydrocarbure		
Remorque pour échelles	1	
Barrage Rhône/Rhin en mètre	120m	
Citerne à vide "Kaiser"		
Citerne d'exercice		
Citerne extrait de mousse		
Remorque mousse		
Génératrice		

Centre de secours du Littoral-Ouest

Désignation	CS Littoral Ouest	Vignoble	Bôle / Colombier	Rochefort/ Brot-Dessous	La Béroche	Total
E F F E C T I F S						
Officiers (hommes)	7	9	6	5	11	38
Officiers (femmes)		1			2	3
Sous-officiers (hommes)	17	15	7	7	10	56
Sous-officiers (femmes)			2	1		3
Sapeurs (hommes)	5	31	23	21	46	126
Sapeurs (femmes)	1	3	7	1	3	15
Total	**30**	**59**	**45**	**35**	**72**	**241**
Porteurs d'appareil respiratoire (hommes)	21	29	15		11	**76**
Porteurs d'appareil respiratoire (femmes)	1	3	3		2	**9**
V E H I C U L E S						
Véhicule de commandement	1				1	2
Véhicule léger (Jeep / trsp mat, pers)	1	4	3		1	9
Tonne-pompe léger		1			1	2
Tonne-pompe lourd	1					1
Camion échelle 30 m.						
Echelle motorisée pivotante 25 m.	1					1
Véhicule lourd hydrocarbure	1					1
Véhicule léger chimique						
Véhicule lourd chimique						

Désignation	CS Littoral Ouest	Vignoble	Bôle / Colombier	Rochefort/ Brot-Dessous	La Béroche	Total
Véhicule léger pionnier			2			2
Véhicule lourd pionnier		1			1	2
Véhicule mousse-poudre						
Véhicule de désincarsération	1					1
Véhicule de protection respiratoire			1			1
Véhicule de transport d'eau						
Véhicule électricien						
Véhicule tuyaux						
Véhicule inondation						
Véhicule police routes						
Concept ECAP				1		1
Véhicule communal				2		2
Véhicule polyvalent	1					1
M A T E R I E L						
TRANSPORT D'EAU						
Motopompes						
Type 1			1	1	1	3
Type 2		3	3	1	5	12
Type 3		1				1
Chariots						
1 dévidoir			1	2		3
2 dévidoirs		1			2	3
3 dévidoirs		2		1	1	4
4 dévidoirs		2	2		1	5
Remorque à tuyaux						
Transport d'eau diamètre 75	1	2			2	5
Tuyaux						
Diamètre 40 mm (mètres)	340	1700	480	320	1500	4340
Diamètre 55 mm (mètres)		400		500		900
Diamètre 75 mm (mètres)	880	3000	1480	300	1540	7200
Diamètre 110 mm (mètres)						
Hotte à tuyaux						
Dévidoir sur support mobile						
Prises d'eau						
Naturelle		6	lac	5	8	19
Hydrant apparent		277	165	49	223	714
Hydrant souterrain		27	23		4	54
Pression minimale		6	1x - 2bar (100l./min)	2	0.3	8.3
Pression maximale		9	tte plus de 2 bars	15	15.6	39.6
Réseau étoilé			oui	x	6	6
Réseau bouclé		x	oui	x	6	6
Nombre de réservoirs		4	3	4	17	28
Contenance totale des réservoirs (en m3)		3300	260000	900	6552	270752
Puits			2		5	7

Désignation	CS Littoral Ouest	Vignoble	Bôle / Colombier	Rochefort/ Brot-Dessous	La Béroche	Total
Divers						
Canon à eau	4	1				5
Canon à eau sur remorque						
Canon à mousse	1					1
Equipement mousse (mélangeur)	4	3	2	1	2	12
SAUVETAGE						
Echelles						
Mécanique		1	1 remorquable			1
Mécanique à moteur		1			1	2
Trois plans			1	1	2	4
Arc-boutant		1	2			3
A coulisse (à allonge)	2	5	2	1	4	14
Simple	1					1
A crochet						
Autre matériel						
Longword						
Roll gliss		1		5	2	8
Luge	1	3		1	2	7
Cagoule	4				1	5
Boyau de sauvetage						
Sac antichute					2	2
PROTECTION RESPIRATOIRE						
Air comprimé						
Dräger		4				4
Interspiro	21	21				42
Sabre						
Auer			12		12	24
Matisec						
Spirotronic						
Circuit fermé						
Dräger						
Entretien						
Compresseur	1					1
Installation de nettoyage ultrason						
Installation de contrôle des masques	1	2	1		2	6
TRANSMISSIONS						
Radios normales						
Portable	5	30	6	5	12	58
Indicatif	corta	vignoble	colombo	tablette	béro	
Canal liaison	4	6	04.juin	6	6	
Station fixe au local	1	2	1		1	5
Station fixe-mobile (véhicule)		3	2		3	8

Radios polycom						
Portable	22	6	5	1	13	47
Indicatif	corta	160 à 165	colombo	roche	béro	
Canal liaison					5	5
Station fixe au local						
Station fixe-mobile (véhicule)	9					9
Alarmes						
Pager	36	39		6	56	137
Groupe téléphonique			x	3		3
Sirène	3	2		1		6
REMORQUES ET MATERIEL SPECIAL						
Remorque pour électricien						
Remorque pour fourrage						
Remorque mat div (pionnier)			1			1
Remorque de désincarcération						
Remorque pour poudre						
Remorque pour police de route		1			1	2
Remorque pour inondations		2			1	3
Remorque hydrocarbure					1	1
Remorque pour échelles				1	2	3
Barrage Rhône/Rhin en mètre	40					40
Citerne à vide "Kaiser"						
Citerne d'exercice						
Citerne extrait mousse						
Remorque mousse						
Génératrice	5	3	4	1	2	15
Bac de rétention	2	1	2			5
Remorque PC vide pr transp mat souillé					2	2

Centre de secours du Val-de-Travers

Désignation	CS Val-de-Travers	CSP Val-de-Travers	CI Couvet	CI Fleurier	CI Côte-aux-Fées	Total
E F F E C T I F S			Les effectifs du CS sont comptés dans les chiffres des CI			
Officiers (hommes)	6	34	5	19	10	34
Officiers (femmes)		1		1		1
Sous-officiers (hommes)	12	37	10	14	13	37
Sous-officiers (femmes)	2	2		1		2
Sapeurs (hommes)	21	145	60	42	43	145
Sapeurs (femmes)	5	31	11	7	14	31
Total	**46**	**250**	**86**	**84**	**80**	**250**
Porteurs d'appareil respiratoire (hommes)	(24)	72	28	21	23	72
Porteurs d'appareil respiratoire (femmes)	(1)	2	2	1		2
V E H I C U L E S						
Véhicule de commandement	1					1
Véhicule léger (Jeep / trsp mat, pers)	1		4	2	3	10

Désignation	CS Val-de-Travers	CSP Val-de-Travers	CI Couvet	CI Fleurier	CI Côte-aux-Fées	Total
Tonne-pompe léger					1	1
Tonne-pompe lourd	1					1
Camion échelle 30 m.						
Echelle motorisée pivotante 25 m.	1					1
Véhicule lourd hydrocarbure						
Véhicule léger chimique						
Véhicule lourd chimique						
Véhicule léger pionnier				2		2
Véhicule lourd pionnier						
Véhicule mousse-poudre						
Véhicule de désincarsération	1					1
Véhicule de protection respiratoire						
Véhicule de transport d'eau						
Véhicule électricien						
Véhicule tuyaux						
Véhicule inondation						
Véhicule police de routes		1				1
Véhicule multifonction	1					1
Véhicule communal						
M A T E R I E L						
TRANSPORT D'EAU						
Motopompes						
Type 1		7				7
Type 2	1		3	4	4	12
Type 3						
Chariots						
1 dévidoir			2			2
2 dévidoirs						
3 dévidoirs			1	1		2
4 dévidoirs			2	1	1	4
Remorque à tuyaux						
Transport d'eau diamètre 75			1		1	2
Tuyaux						
Diamètre 40 mm (mètres)	440		1400	1900	600	4340
Diamètre 55 mm (mètres)			500	50	1000	1550
Diamètre 75 mm (mètres)	360		3000	2000	1500	6860
Diamètre 110 mm (mètres)						
Hotte à tuyaux		4	1		3	8
Prises d'eau						
Naturelle		27				27
Hydrant apparent		559				559
Hydrant souterrain		15				15
Pression minimale		0.5				0.5
Pression maximale		20				20
Réseau étoilé		x				

Désignation	CS Val-de-Travers	CSP Val-de-Travers	CI Couvet	CI Fleurier	CI Côte-aux-Fées	Total
Réseau bouclé		x				
Nombre de réservoirs		7				7
Contenancedes réservoirs (en m3)		10010				10010
Puits						
Divers						
Canon à eau	1					1
Canon à eau sur remorque	1			1		2
Canon à mousse						
Equipement mousse (mélangeur)	4		4	3	4	15
Lance mousse lourde	2		1	2	1	6
Lance mousse moyenne	2		1	2	1	6
SAUVETAGE						
Echelles						
Mécanique			2	1	1	4
Mécanique à moteur				1		1
Trois plans					1	1
Arc-boutant			2	2	2	6
A coulisse (à allonge)	2		4	2	5	13
Simple			2	5	1	8
A crochet						
Télescopique	2			2	3	7
Autre matériel						
Longword	2			2		4
Roll gliss			1			1
Luge	2		4	4	5	15
Cagoule	3		4	3	3	13
Boyau de sauvetage						
SANITAIRE :						
Sac d'urgence	2			2	2	6
Défibrilateur automatique					1	1
PROTECTION RESPIRATOIRE						
Air comprimé						
Dräger				3	4	7
Interspiro			3	4	6	13
Sabre			4	14		18
Auer	9					9
Matisec						
Spirotronic	9				4	13
Circuit fermé						
Dräger						
Entretien						
Compresseur	1					1
Installation de nettoyage ultrason	1					1
Installation de contrôle des masques	1					1

Désignation	CS Val-de-Travers	CSP Val-de-Travers	CI Couvet	CI Fleurier	CI Côte-aux-Fées	Total
TRANSMISSIONS						
Radios normales						
Portable	5	40	10	20	10	85
Indicatif	Covet					
Canal liaison	3		6	6	6	
Station fixe au local	1	2	1	1		5
Station fixe-mobile (véhicule)	2	6	2	4		14
Radios polycom						
Portable	16	15	5	5	5	46
Indicatif	Covet					
Canal liaison	2		3	3	3	11
Station fixe au local	1					1
Station fixe-mobile (véhicule)						
Alarmes						
Pager						
Groupe téléphonique						
Sirène						
Sirène mobile PC						
REMORQUES ET MATERIEL SPECIAL						
Remorque pour électricien						
Remorque pour fourrage						
Remorque mat div (pionnier)						
Remorque de désincarcération	1					1
Remorque pour poudre						
Remorque pour police de route			1	1	1	3
Remorque pour inondations			2	1	2	5
Remorque hydrocarbure						
Remorque pour échelles			1	1	3	5
Barrage Rhône/Rhin en mètre	100					
Citerne à vide "Kaiser"						
Citerne d'exercice						
Citerne extrait mousse						
Remorque mousse						
Remorque GRIMP	1					1
Génératrice	3		3	4	2	12
Ventilateurs	1			1	1	3

Centre de secours du Val-de-Ruz

Désignation	CS Val-de-Ruz	Val-de-Ruz Nord	Val-de-Ruz Est	Savagnier / Fenin-Vilars-Saules / Engollon	Val-de-Ruz Ouest	Total
E F F E C T I F S						
Officiers (hommes)	4	4	6	5	9	28
Officiers (femmes)						
Sous-officiers (hommes)	4	8	9	7	6	34
Sous-officiers (femmes)		1				1
Sapeurs (hommes)	28	50	23	34	29	164
Sapeurs (femmes)		7	4	4	3	18
Total	**36**	**70**	**42**	**50**	**47**	**245**
Porteurs d'appareil respiratoire (hommes)	36	20	17	9	20	102
Porteurs d'appareil respiratoire (femmes)		1	1	3	2	7
V E H I C U L E S						
Véhicule de commandement	1					1
Véhicule léger (Jeep / trsp mat, pers)		3	2	1	3	9
Tonne-pompe léger		1				1
Tonne-pompe lourd	1					1
Camion échelle 30 m.	1					1
Echelle motorisée pivotante 25 m.						
Véhicule lourd hydrocarbure	1					1
Véhicule léger chimique						
Véhicule lourd chimique						
Véhicule léger pionnier						
Véhicule lourd pionnier						
Véhicule mousse-poudre						
Véhicule de désincarsération	1					1
Véhicule de protection respiratoire						
Véhicule de transport d'eau						
Véhicule électricien						
Véhicule tuyaux						
Véhicule inondation						
Véhicule police de routes						
Véhicule transport d'hommes	1					1
Véhicule communal		1	1	2		4
Véhicule multifonctions	1					1
M A T E R I E L						
TRANSPORT D'EAU						
Motopompes						
Type 1		1	3	1	1	6
Type 2	1	4	2	4	3	14
Type 3						
Chariots						
1 dévidoir				2		2
2 dévidoirs		1	1	4		6
3 dévidoirs		1			1	2

Désignation	CS Val-de-Ruz	Val-de-Ruz Nord	Val-de-Ruz Est	Savagnier / Fenin-Vilars-Saules / Engollon	Val-de-Ruz Ouest	Total
4 dévidoirs		1			2	3
Remorque à tuyaux						
Transport d'eau diamètre 75	1	1	1		1	4
Tuyaux						
Diamètre 40 mm (mètres)	700	1600	440	400	400	3540
Diamètre 55 mm (mètres)				200	400	600
Diamètre 75 mm (mètres)	1600	1600	940	800	1000	5940
Diamètre 110 mm (mètres)						
Hotte à tuyaux						
Caissettes à tuyaux	4		8		4	16
Prises d'eau						
Naturelle		10		15	5	30
Hydrant apparent		218	58	45	142	463
Hydrant souterrain		19	19	2	1	41
Pression minimale		4	3	2	2	11
Pression maximale		14	9	8	9.5	40.5
Réseau étoilé		1	x			1
Réseau bouclé		4	x	3		7
Nombre de réservoirs		5	2		5	12
Contenance totale des réservoirs (en m3)		6500	2600		2150	11250
Puits		19	5		98	122
Etang d'affinage de la STEP						
Divers						
Canon à eau	2					2
Canon à eau sur remorque						
Canon à mousse						
Equipement mousse (mélangeur)	2		2		2	6
Mélangeur 400 lit/min	1		2			3
Mélangeur 800 lit/min	1					1
SAUVETAGE						
Echelles						
Mécanique			1	1		2
Mécanique à moteur		1				1
Trois plans		3	1	2	1	7
Arc-boutant						
A coulisse (à allonge)	2		2	4	2	10
Simple						
A crochet						
Echelle téléscopique	1	1	1			3
Autre matériel						
Longword						
Roll gliss	1					1
Luge	1	5	3	4	3	16
Cagoule	6	2	1		2	11
Boyau de sauvetage						

Désignation	CS Val-de-Ruz	Val-de-Ruz Nord	Val-de-Ruz Est	Savagnier / Fenin-Vilars-Saules / Engollon	Val-de-Ruz Ouest	Total
Planche de sauvetage	1					1
PROTECTION RESPIRATOIRE						
Air comprimé						
Dräger						
Interspiro		6	12			18
Sabre *	23	8		6	15	52
Matisec						
Spirotronic						
Circuit fermé						
Dräger						
* App. Sabre pouvant être util.en bi-bouteilles	6					6
Entretien						
Compresseur	1					1
Installation de nettoyage ultrason						
Installation de contrôle des masques	2	1	1		1	5
TRANSMISSIONS						
Radios normales						
Portable	7	16	3	12	15	53
Indicatif	melon	épervier	bourdon	coti	racine	
Canal liaison	3-4-6-8	1,3,4,5,6,8	6		6	
Station fixe au local	1	1			1	3
Station fixe-mobile (véhicule)	2	4			2	8
Radios polycom						
Portable	6					6
Indicatif	melon					
Canal liaison						
Station fixe au local	1					1
Station fixe-mobile (véhicule)	6					6
Alarmes						
Pager	40		15		30	85
Groupe téléphonique		4	3	2	2	11
Sirène		voir PCi	3		5	8
REMORQUES ET MATERIEL SPECIAL						
Remorque pour électricien						
Remorque pour fourrage	1					1
Remorque mat div (pionnier)			1			1
Remorque de désincarcération						
Remorque pour poudre				1		1
Remorque pour police de route						
Remorque pour inondations		2	1		1	4
Remorque hydrocarbure					1	1
Remorque pour échelles						
Barrage Rhône/Rhin en mètre						
Citerne à vide "Kaiser"						

Désignation	CS Val-de-Ruz	Val-de-Ruz Nord	Val-de-Ruz Est	Savagnier / Fenin-Vilars-Saules / Engollon	Val-de-Ruz Ouest	Total
Citerne d'exercice						
Citerne extrait mousse				2		2
Remorque mousse	1			2		3
Génératrice	1	2	2		1	6
Ventilateur à surpression	3					3
Bac 5'000 litres	1					1
Bac 3'000 litres	1	1	1		1	4
Bac 1'500 litres	1				1	2
Caméra thermique	1					1

Centre de secours des Montagnes neuchâteloises

Désignation	SIS Montagnes Neuchâteloises		Vallée de la Brévine	Les Marais	Les Planchettes	Total
E F F E C T I F S		dont profes-sionnels				
Officiers (hommes)	22	8	7	10	4	43
Officiers (femmes)						
Sous-officiers (hommes)	24	12	8	6	1	39
Sous-officiers (femmes)	1					1
Sapeurs (hommes)	97	40	38	25	18	178
Sapeurs (femmes)	7					7
Total	**151**		**53**	**41**	**23**	**268**
Porteurs d'appareil respiratoire (hommes)	139		23	29		191
Porteurs d'appareil respiratoire (femmes)	7					7
V E H I C U L E S						
Véhicule de commandement	1					1
Véhicule léger (Jeep / trsp mat, pers)	10		1	3		14
Tonne-pompe léger						
Tonne-pompe lourd	4					4
Camion échelle 30 m.	1					1
Echelle motorisée pivotante 25 m.	1					1
Véhicule lourd hydrocarbure	2					2
Véhicule léger chimique						
Véhicule lourd chimique	1					1
Véhicule léger pionnier						
Véhicule lourd pionnier	1					1
Véhicule mousse-poudre	1					1
Véhicule de désincarsération	2					2
Véhicule de protection respiratoire	1					1
Véhicule de transport d'eau	1					1
Véhicule électricien						

Désignation	SIS Montagnes Neuchâteloises		Vallée de la Brévine	Les Marais	Les Planchettes	Total
Véhicule tuyaux	1					1
Véhicule inondation						
Véhicule police de routes						
Bras élévateur 37 m	1					1
Véhicule tracteur à scellette + VHD	1					1
Véhicule lourd transport matériel	1					1
M A T E R I E L						
TRANSPORT D'EAU						
Motopompes						
Type 1				2		2
Type 2	2		3	4	1	10
Type 3	1					1
Chariots						
1 dévidoir						
2 dévidoirs						
3 dévidoirs						
4 dévidoirs			1		2	3
Remorque à tuyaux 500m	1					1
Transport d'eau diamètre 75			1	2		3
Tuyaux						
Diamètre 40 mm (mètres)	3000		1380	620		5000
Diamètre 55 mm (mètres)			500	170	450	1120
Diamètre 75 mm (mètres)	4000		1580	1200	660	7440
Diamètre 110 mm (mètres)						
Hotte à tuyaux						
Prises d'eau						
Naturelle	2		citerne	2 citernes	citernes	
Hydrant apparent			191	196	2	389
Hydrant souterrain			1			1
Pression minimale	1		3	1	6	11
Pression maximale	16		14	10		40
Réseau étoilé	Les Brenets		2	x		2
Réseau bouclé	1		1	x		2
Nombre de réservoirs	11		2	5		18
Contenance totale des réservoirs (en m3)	23355		2000	2300		27655
Puits	3			10		13
Lac	1		1			2
Divers						
Canon à eau	3					3
Canon à eau sur remorque Bossette						
Canon à mousse			1			1
Equipement mousse (mélangeur)	21		2	2	1	26
Alphamousse	3		2	2		7

SAUVETAGE						
Echelles						
Mécanique				1		1
Mécanique à moteur						
Trois plans	2		2	2		6
Arc-boutant	1					1
A coulisse (à allonge)	10		3	3	1	17
Simple	7			2		9
A crochet			1			1
Télescopique				1		1
Autre matériel						
Longword						
Roll gliss	2		6	1		9
Luge	14		4	5	2	25
Cagoule	30		2	2		34
Boyau de sauvetage						
coussin de sauvetage	1					1
PROTECTION RESPIRATOIRE						
Air comprimé						
Dräger	100		13	12		125
Dräger bi-bouteilles	7					7
Interspiro						
Sabre						
Auer						
Matisec						
Spirotronic						
Circuit fermé						
Dräger						
Entretien						
Compresseur	2		SIS MN	SIS		
Installation de nettoyage ultrason						
Installation de contrôle des masques	3		SIS MN	SIS		
TRANSMISSIONS						
Radios normales						
Portable			6	16		22
Indicatif			vallée	marais		
Canal liaison			6	6		
Station fixe au local				1 (mobile)		
Station fixe-mobile (véhicule)				6		6
Radios polycom						
Portable	68		1	1		70
Indicatif	castor		vallée	marais		
Canal liaison	gr 531		O262	gr 531		
Station fixe au local	2					
Station fixe-mobile (véhicule)						
Alarmes						
Pager			18		2	20
Groupe téléphonique			CET		CET	
Sirène			3	3		6

Sirène mobile			2	6		8
REMORQUES ET MATERIEL SPECIAL						
Remorque pour électricien						
Remorque pour fourrage	1					1
Remorque mat div (pionnier)			1	2		3
Remorque de désincarcération						
Remorque pour poudre				1		1
Remorque pour police de route						
Remorque pour inondations				1		1
Remorque hydrocarbure				1		1
Remorque pour échelles	2		2	1		5
Barrage Rhône/Rhin en mètre	20 m					
Citerne à vide "Kaiser"						
Citerne d'exercice	1					1
Citerne extrait mousse	3 x 600 lt					
Remorque mousse						
Génératrice	11		3	1	1	16
Poste médical avancé PMA						
Remorque tonne-pompe 1000L						
Remorque pour motopompe			2	6	1	9
Bateau / bateau pneumatique zodiac	2					2

Sapeurs-pompier 2015: conception de la Coordination suisse des sapeur-pompiers

Voir brochure séparée

LISTE DES TABLEAUX, DES CARTES, DES FIGURES ET DES ABREVIATIONS

Liste des tableaux

Tableau 1: Evolution de la population neuchâteloise, par district, entre 1960 et 2010 (Source: Service cantonal de statistique, www.ne.ch/statistique) 8

Tableau 2: Evolution de la couverture du sol dans le canton de Neuchâtel, selon quatre domaines principaux, entre 1979/1985 et 2004/2009 (Source: Office fédéral de la statistique, www.statistique.admin.ch)..... 12

Tableau 3: Evolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure dans le canton de Neuchâtel, selon 27 classes, entre 1979/85 et 2004/2009 (Source: Office fédéral de la statistique, www.statistique,admin.ch)..... 13

Tableau 4: Evolution de la répartition des bâtiments assurés par district entre 1960 et 2010 14

Tableau 5: Evolution de la répartition des valeurs assurées par district entre 1960 et 2010 14

Tableau 6: Trafic automobile et évolution annuelle sur quelques tronçons en 2007 (Source : service de la sécurité civile et militaire (SSCM) : *Etude POLFEU 2009 : réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel , 2009* 16

Tableau 7: Répartition des bâtiments publics considérés comme objectifs spéciaux (sources : service de la sécurité civile et militaire (SSCM) : *Etude POLFEU 2009 : réorganisation des sapeurs-pompiers du Canton de Neuchâtel, 2009*..... 19

Tableau 8: Répartition, par catégorie d'organe d'intervention, des effectifs des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire)..... 27

Tableau 9: Répartition, selon les secteurs des centres de secours, des effectifs des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel en 2010 (Source: ervice de la sécurité civile et militaire) 27

Tableau 10: Comparaison entre la population et les effectifs de sapeurs-pompiers du canton selon les régions en 2010 (Source: SSCM, Service cantonal de statistique) 27

Tableau 11: Effectifs des sapeurs-pompiers et ratio pour 1'000 habitants pour quelques cantons, chiffres 2010 (Sources: Office fédéral de la statistique (OFS), Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP), Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)) 28

Tableau 12: Aperçu des corps de sapeurs-pompiers professionnels en Suisse en 2010 (Source: Office fédéral de la statistique, Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP), Service de la sécurité civile et militaire (SSCM)) 28

Tableau 13: Répartition des porteurs d'appareil respiratoire dans les secteurs d'intervention en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM) 30

Tableau 14: Répartition des véhicules d'intervention dans les secteurs d'intervention du canton en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM) 30

Tableau 15: Vue d'ensemble des coûts de la défense contre l'incendie et les secours en 2007 (Source: Service de la sécurité civile et militaire (SSCM): Etude POLFEU 2009: réorganisation des sapeurs-pompiers du Canton de Neuchâtel, 2009 35

Liste des cartes

Carte 1 Répartition de la densité de la population en habitants par km2 *(Source: ECAP, Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel, Fontainemelon* 9

Carte 2 L'appréciation du risque sur la base de la répartition de l'emploi, exprimée en équivalents plein temps, (*Source: ECAP, Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel, Fontainemelon)*..... 11

Carte 3 Répartition des primes de risques ECAP, en francs par km2 (*Source: ECAP, Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel, Fontainemelon)* 15

Carte 4 Périmètres d'intervention en 20' des Services d'incendie et de secours (SIS) (Source: Service de la sécurité civile et militaire (SSCM): *Etude POLFEU 2009: réorganisation des sapeurs-pompiers du Canton de Neuchâtel, 2009)* 17

Carte 5 Répartition des risques feu et explosions selon l'ordonnance fédérale sur les accidents majeurs (OPAM), par km^2, (Source: ECAP, *Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel,* Fontainemelon, 24 août 2011)..... 20

Carte 6 Appréciation des risques: une synthèse préliminaire (Source: ECAP, *Présentation aux communes du projet de réorganisation des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel*, Fontainemelon, 24 août 2011)..... 22

Carte 7 Corps de sapeurs-pompiers, Centres de secours et Services d'incendie et de secours du canton de Neuchâtel (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM) 24

Liste des figures

Figure 1: L'évolution des tenues d'intervention des sapeurs-pompiers, en 1960, à gauche, et de nos jours, à droite (Source: SSCM, SIS Neuchâtel, www.sisneuchatel.ch..... 3

Figure 2: Tonne-pompe Magirus-Deutz LKw 7, en 1960 (Source: SSCM)..... 3

Figure 3 Evolution des tonne-pompe du centre de secours du Val-de-Ruz, de gauche à droite, Magirus-Deutz livré en 1965, Magirus-Deutz livré en 1982, Iveco-Magirus livré en 1997 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM) 4

Figure 4: Cartographie d'ensemble des flux financiers concernant la défense contre les incendies et les secours, chiffres 2010 (Sources: SSCM et ECAP)..... 36

Figure 5 Processus d'organisation d'une région de défense et de secours: illustration d'une démarche possible 39

Liste des abbréviations

AEAI	Association des établissements cantonaux d'assurance incendie
AFF	Administration fédérale des finances
CNU	Centrale neuchâteloise d'urgence
CS	Centre de secours
CSP	Corps de sapeurs-pompiers
CSSP	Coordination suisse des sapeurs-pompiers
DJSF	Département de la justice de la sécurité et des finances
DSAS	Département de la santé et des affaires sociales
ECAP	Etablissement cantonal d'assurance et de prévention
FSPCN	Fédération des sapeurs-pompiers du canton de Neuchâtel
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
LA-LPPCi	Loi d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 28 septembre 2004
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFS	Office fédéral de statistique
ORCAN	Organe de conduite cantonal pour la conduite et la maîtrise d'événements extraordinaires ou de situations urgentes
SIS	Service d'incendie et de secours
SMUR	Service Mobile d'Urgence et de Réanimation
SSCM	Service de la sécurité civile et militaire
AEAI	Association des établissements cantonaux d'assurance incendie

TABLE DES MATIERES *Pages*

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2

1.1. Une organisation quinquagénaire 2
1.2. Des structures qui ont suivi plus qu'elles n'ont anticipé l'évolution de la Protection de la population 4
1.3. Un projet pour repenser la défense contre les incendies et les secours 5

2. APPRECIATION GLOBALE DES RISQUES 6

2.1. Une topographie compartimentée, des dangers naturels identifiés et circonscrits 7
2.2. L'évolution d'une population vieillissante mais contrastée sur le plan régional 7
2.3. Répartition de l'emploi 10
2.4. Des surfaces d'habitat et d'infrastructure en constante augmentation 12
2.5. Bâtiments et valeurs assurées 13
2.6. Des infrastructures des transports modernisés et un trafic en constante augmentation 16
2.7. Un étalement de l'habitat et du tissu industriel 18
2.7.1. L'habitat 18
2.7.2. Industrie et artisanat 18
2.7.3. Bâtiments publics 19
2.7.4. Agriculture 19
2.8. Les risques liés aux hydrocarbures et les risques chimiques 20
2.9. Conséquences 21

3. APERCU DE L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA DEFENSE CONTRE LES INCENDIES ET DES SECOURS 23

3.1. Une organisation en trois échelons d'interventions (cf carte 2) 23
3.1.1. Les corps de sapeurs-pompiers (CSP) 23
3.1.2. Les centres de secours (CS) 25
3.1.3. Les services d'incendie et de secours (SIS) 25
3.2. Effectifs et moyens 26
3.3. Conduite en cas d'intervention 31
3.4. Rôle de l'Etat 32
3.4.1. Le service de la sécurité civile et militaire (SSCM) 32
3.4.2. Le centre de formation cantonal de la protection civile et du feu de Couvet 33
3.4.3. L'alarme et l'engagement 33
3.5. Rôle de l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP) 34
3.6. Financement 34
3.7. Conséquences 36

4. DES PROPOSITIONS POUR UNE DEFENSE CONTRE L'INCENDIE ET DES SECOURS CREDIBLES 37

4.1. Un découpage du canton en trois régions de défense et de secours 38
4.2. L'ECAP : un acteur unique pour la défense contre l'incendie et les secours 40
4.3. Un commandement unique pour les SIS, ciblé sur les missions exigeant un haut niveau de professionalisme 41
4.4. Entreprises et établissements à risques 41
4.5. Financement 42
4.6. Volontariat et obligation de servir 42
4.7. Prévention 43

5. UN RECENTRAGE DE L'ETAT SUR LA PROTECTION DE LA POPULATION DANS SON ENSEMBLE 43

5.1. Conseil cantonal de la protection de la population 43
5.2. Organe de conduite du Conseil d'Etat 43
5.3. Formation des membres des exécutifs cantonaux et communaux 44
5.4. Alarme et engagement 44
5.5. Formation des membres de la protection civile 45
5.6. Suivi du partenariat en matière de défense contre l'incendie et des secours 45

6. PROCEDURE DE CONSULTATION 45

6.1. Synthèse des prises de position des participants à la consultation 46
6.2. Appréciation du Conseil d'Etat 48
6.3. Propositions de modifications du projet de loi formulées dans le cadre de la consultation 48

7. COMMENTAIRES DES CHAPITRES DU PROJET DE LOI 50

8. MISE EN ŒUVRE ET CONSEQUENCES 53

8.1. Calendrier de mise en oeuvre 53
8.2. Conséquences sur le personnel de l'Etat 53
8.3. Conséquences financières 53
8.3.1 Conséquences pour les communes et pour l'ECAP 53
8.3.2 Conséquences pour l'Etat 54
8.4. Compatibilité du projet avec la réforme de l'Etat 54
8.5. Vote à la majorité qualifiée 54

9. CONCLUSIONS 55

Loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (LPDIENS) 56

Décret portant dissolution du fonds cantonal des sapeurs pompiers et transférant à l'ECAP une part de celui-ci ainsi que les bâtiments du Centre d'instruction de Couvet 68

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre du chef de l'Office fédéral de la protection de la population du 8 juillet 2011 concernant l'avenir du Centre cantonal de la protection civile et du feu de Couvet 69

Annexe 2 : Service du feu: indicateur de référence cantonal: rapport de synthèse établi par M. Gilles Léchot. COMPAS, octobre 2011 71

Annexe 3 : Avant-projet de contrat de prestations entre l'Etat et l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention pour la période 2012 103

Annexe 4 : Principes présidant à la gouvernance des partenariats 115

Annexe 5 : Inventaire des moyens de la défense contre l'incendie et des secours en 2010 (Source: Service de la sécurité civile et militaire, SSCM) 120

Annexe 6 : Sapeurs-pompier 2015: conception de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (voir brochure séparée) 140

LISTE DES TABLEAUX 141

LISTE DES CARTES 142

LISTES DE FIGURES 142